

TRIBUNAL DE
CUENTAS EUROPEO

Informe Especial n° 8

2010

ISSN 1831-0842

MEJORA DEL RENDIMIENTO DEL
TRANSPORTE EN LOS EJES FERROVIARIOS
TRANSEUROPEOS: ¿HA SIDO
EFICAZ LA INVERSIÓN DE LA UE
EN INFRAESTRUCTURA FERROVIARIA?



ES



Informe Especial nº 8 // 2010

MEJORA DEL RENDIMIENTO DEL TRANSPORTE EN LOS EJES FERROVIARIOS TRANSEUROPEOS: ¿HA SIDO EFICAZ LA INVERSIÓN DE LA UE EN INFRAESTRUCTURA FERROVIARIA?

(presentado con arreglo al artículo 287 TFUE, apartado 4, segundo párrafo)

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburgo
LUXEMBURGO

Tel. +352 4398-1
Fax +352 4398-46410
E-mail: euraud@eca.europa.eu
Internet: <http://www.eca.europa.eu>

Informe Especial n° 8 // 2010

Más información sobre la Unión Europea, en el servidor Europa de Internet (<http://europa.eu>).

Al final de la obra figura una ficha catalográfica.
Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2010

ISBN 978-92-9207-819-5
doi:10.2865/99155

© Unión Europea, 2010
Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica.

Printed in Luxembourg

ÍNDICE

Apartados

GLOSARIO

I-III RESUMEN

1-14 INTRODUCCIÓN

1-3 ANTECEDENTES

4-14 INTERVENCIONES DE LA UE EN EL SECTOR FERROVIARIO

5-10 MEDIDAS LEGISLATIVAS DE LA UNIÓN EUROPEA

11-14 COFINANCIACIÓN EUROPEA DE LA INFRAESTRUCTURA FERROVIARIA

15-18 ENFOQUE Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN

19-61 OBSERVACIONES

19-24 DEFINICIÓN DE PROYECTOS PRIORITARIOS SEGÚN LAS NECESIDADES DEMOSTRABLES EN FUNCIÓN DE LOS SERVICIOS FERROVIARIOS ACTUALES Y PREVISTOS

21 INSUFICIENCIAS EN EL PROCEDIMIENTO PARA DEFINIR LOS PROYECTOS PRIORITARIOS EN 2004

22-24 LOS PROYECTOS PRIORITARIOS NO CONSTITUYEN DESCRIPCIONES DEFINITIVAS DE LOS PRINCIPALES EJES FERROVIARIOS TRANSEUROPEOS

25-38 ORIENTACIÓN, SELECCIÓN Y AUTORIZACIÓN DE LA AYUDA FINANCIERA DE LA UE

28-31 LA CONCENTRACIÓN DE LA COFINANCIACIÓN DE LA RTE-T EN PUNTOS TRANSFRONTERIZOS HA MEJORADO DESDE 2006, PERO TODAVÍA QUEDA MUCHO POR HACER

32 INFLUENCIA POSITIVA DE LOS COORDINADORES PARA CONCENTRAR LAS INVERSIONES EN LOS PROYECTOS PRIORITARIOS Y FACILITAR SU DESARROLLO

33 PODRÍA MEJORARSE LA IDENTIFICACIÓN DE CUELLOS DE BOTELLA

34-38 INSUFICIENCIAS EN LOS PROCEDIMIENTOS DE SELECCIÓN Y AUTORIZACIÓN DE LA COMISIÓN

39-48 CONSTRUCCIÓN DE INFRAESTRUCTURA COFINANCIADA POR LA UE: CUMPLIMIENTO DE LAS ESPECIFICACIONES Y DISPONIBILIDAD

41-43 INFRAESTRUCTURAS PREVISTAS REALIZADAS CON ARREGLO A LAS ESPECIFICACIONES

44 RETRASOS QUE IMPIDEN UTILIZAR LA INFRAESTRUCTURA

45-48 AUMENTOS DE LOS COSTES EN TODOS LOS TRAMOS DEBIDO PRINCIPALMENTE A IMPONDERABLES

- 49-61** **RENDIMIENTO DEL TRANSPORTE EN LOS TRAMOS FINANCIADOS POR LA UE EN EL MARCO DE LOS PROYECTOS PRIORITARIOS**
- 52 EL RENDIMIENTO DE LOS TRAMOS DEDICADOS A LOS SERVICIOS DE PASAJEROS DE ALTA VELOCIDAD RESPONDE A LAS EXPECTATIVAS
- 53-61 EL RENDIMIENTO DEL TRANSPORTE AÚN NO RESPONDE A LAS EXPECTATIVAS EN LOS TRAMOS CON TRÁFICO CONVENCIONAL DE MERCANCÍAS O MIXTO

62-66 **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

- ANEXO I** - **SÍNTESIS DE LAS PRINCIPALES NORMAS EUROPEAS SOBRE EL SECTOR FERROVIARIO**
- ANEXO II** - **ESPECIFICACIONES TÉCNICAS SOBRE INTEROPERABILIDAD**
- ANEXO III** - **LISTA DE LOS PROYECTOS PRIORITARIOS DE LA RTE-T**
- ANEXO IV** - **MUESTRA DE TRAMOS DE INFRAESTRUCTURA COFINANCIADOS POR LA UE EXAMINADA EN LA FISCALIZACIÓN**
- ANEXO V** - **COORDINADORES NOMBRADOS POR LA COMISIÓN PARA LOS PROYECTOS FERROVIARIOS PRIORITARIOS A JUNIO DE 2010**
- ANEXO VI** - **TRAMOS COFINANCIADOS POR LA UE EXAMINADOS EN LA FISCALIZACIÓN: ESTADO DE CONSTRUCCIÓN Y UTILIZACIÓN**
- ANEXO VII** - **LIMITACIONES DEL SISTEMA EN LOS PUNTOS TRANSFRONTERIZOS DE LOS EJES FERROVIARIOS TRANSEUROPEOS OBSERVADAS EN LA FISCALIZACIÓN**

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Fotografía 1. Locomotora desenganchada antes de la maniobra en la estación de Brennersee.



© Tribunal de Cuentas Europeo, febrero de 2009.

GLOSARIO

Administradores de la infraestructura: Cualquier entidad pública o empresa encargada, en particular, de la instalación y mantenimiento de la infraestructura ferroviaria, así como de la gestión de los sistemas de regulación y seguridad.

Coordinadores europeos: Personas nombradas por la Comisión para facilitar la aplicación coordinada de determinados proyectos, en especial los transfronterizos o los tramos de proyectos transfronterizos que pertenezcan a los proyectos declarados de interés europeo.

DG: Dirección General de la Comisión

Empresa ferroviaria: Cualquier empresa pública o privada, titular de una licencia con arreglo a la legislación comunitaria aplicable, cuya actividad principal consista en prestar servicios de transporte de mercancías o de viajeros por ferrocarril.

Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER): Instrumento financiero destinado a fomentar la cohesión política y económica entre las regiones de la UE. Las intervenciones del FEDER se realizan principalmente a través de programas operativos que abarcan un gran número de proyectos.

Interoperabilidad: Compatibilidad técnica de la infraestructura, el material rodante, los sistemas de señalización y otros sistemas de raíles, y procedimientos para autorizar su uso en la red ferroviaria europea.

Instrumento estructural de preadhesión (ISPA): Uno de los instrumentos destinados a ayudar a los países candidatos de Europa central y oriental en la preparación de su adhesión durante el período 2000-2006. Sus objetivos consistían en ayudar a los países candidatos a adecuarse a las normas comunitarias de medio ambiente y a mejorar y ampliar las redes de transporte, incluidos los enlaces con la red transeuropea. En el momento de la adhesión, estos proyectos pasaron a depender del Fondo de Cohesión.

Organismo regulador: Organismo independiente de todo administrador de infraestructuras, organismo de tarificación, organismo adjudicador o candidato. Las empresas ferroviarias podrán recurrir al organismo regulador.

Proyectos Essen: Conjunto de 14 proyectos de interés común relativos a la red transeuropea definidos en el Consejo Europeo de Essen de 1993.

Proyectos prioritarios: Conjunto de 30 proyectos de interés común integrados por tramos de la RTE-T y previstos en las directrices de la RTE-T.

Sistema de gestión del tráfico ferroviario europeo (ERTMS): Iniciativa específica europea cuyo objetivo es contribuir a la creación de una red ferroviaria sin costuras mediante la sustitución de los diferentes sistemas nacionales de control de trenes de Europa. Está integrado por dos componentes técnicos, el Sistema Europeo de Control de Trenes (European Train Control System (ETCS)) y el Sistema global de comunicaciones móviles – Ferrocarril (GSM-R).

TGV / HSL / AVE: *Trains à Grande Vitesse / High Speed Line / Alta Velocidad Española.*

RESUMEN

I.

La política ferroviaria de la Unión Europea consiste, por una parte, en una serie de medidas legislativas destinadas a abrir el mercado ferroviario europeo y a fomentar la interoperabilidad y la seguridad, y por otra, en la cofinanciación de nuevas infraestructuras ferroviarias en el marco de la RTE-T y de la política de cohesión. En su fiscalización, el Tribunal examinó la cofinanciación europea de la infraestructura ferroviaria y estudió su eficacia para mejorar el rendimiento de los ejes transeuropeos.

II.

El Tribunal llegó a la conclusión de que, mediante la cofinanciación del desarrollo de la infraestructura ferroviaria, la Unión Europea ha contribuido a crear nuevas posibilidades para el transporte ferroviario transeuropeo. No obstante, es posible adoptar algunas medidas para mejorar la eficiencia de los fondos europeos:

- los proyectos prioritarios, principal mecanismo de coordinación y concentración de los recursos financieros, no se han definido hasta la fecha sobre la base de un análisis de los flujos de tráfico actuales y previstos; además, los ejes a los que corresponden no representan descripciones definitivas de los principales ejes ferroviarios transeuropeos;
- ha mejorado la concentración de la cofinanciación de la RTE-T en puntos transfronterizos, y los coordinadores nombrados por la Comisión han realizado una contribución positiva. Sin embargo, aún queda mucho por hacer en estos emplazamientos, y es necesario realizar un mejor análisis de los cuellos de botella. Se registraron insuficiencias en los procedimientos de aprobación empleados por la Comisión en los proyectos del Fondo de Cohesión, y cabe aún introducir mejoras en los procedimientos de selección de los proyectos de la RTE-T;
- los proyectos de infraestructura cofinanciados por la UE realizaron la infraestructura prevista con arreglo a las especificaciones y, una vez finalizados, han creado nuevas y mejores posibilidades de transporte en tramos clave de los proyectos prioritarios. En muchos casos se introdujeron modificaciones en las especificaciones técnicas debido a circunstancias surgidas durante la construcción y con frecuencia se registran aumentos en los costes;
- se han logrado mejoras mensurables en las líneas dedicadas a los servicios de pasajeros de alta velocidad. Sin embargo, el uso de tramos convencionales para el uso mixto y de mercancías que se benefician de la financiación europea está influido por una serie de factores que impiden el funcionamiento pleno de los servicios ferroviarios con los niveles previstos, como las limitaciones del sistema de la red ferroviaria, sobre todo en los puntos fronterizos.

RESUMEN

III.

El Tribunal recomienda que la Comisión debería:

- al volver a considerar la definición de los proyectos prioritarios, trabajar con los Estados miembros y las instituciones ferroviarias para identificar los corredores transeuropeos que cuentan con una importante demanda actual o prevista fortaleciendo en su caso las bases analíticas y de conocimiento en el ámbito europeo;
- aprovechar la labor desempeñada por los coordinadores y garantizar que las decisiones relativas a la orientación de los fondos de la RTE-T se basan en un análisis riguroso de los principales tramos congestionados;
- asegurarse del rigor de los procedimientos de aprobación de los proyectos con arreglo a la política de cohesión y mejorar la calidad de los análisis de costes y beneficios aplicados en los procesos de selección de la RTE-T;
- basándose en experiencias anteriores, asumir la iniciativa de facilitar el intercambio de conocimientos y experiencia sobre desarrollo de infraestructura ferroviaria entre los promotores de proyectos;
- considerar la posibilidad de prestar mayor atención a la resolución de las limitaciones prácticas del transporte ferroviario transfronterizo que no están intrínsecamente ligadas a la infraestructura, y fomentar y apoyar la colaboración entre instituciones ferroviarias de los Estados miembros en este ámbito.

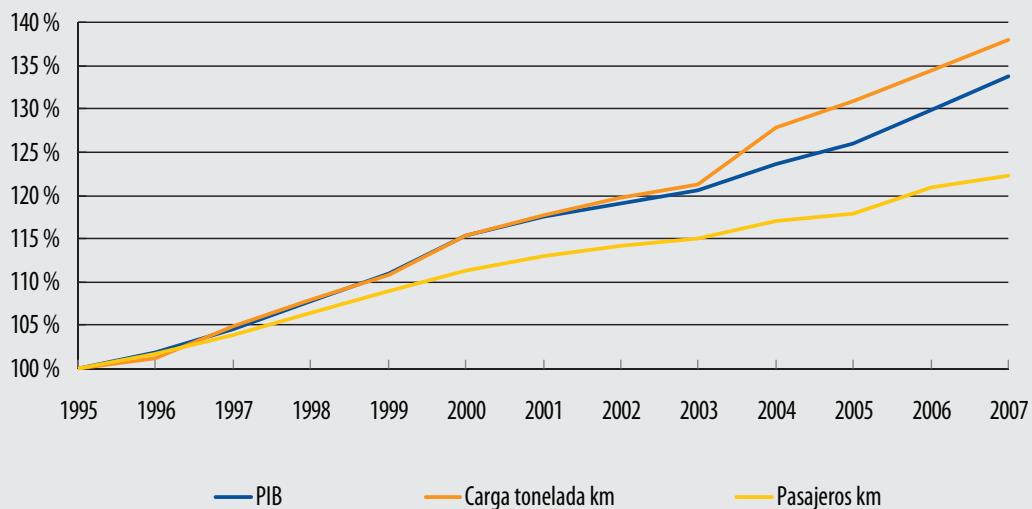
INTRODUCCIÓN

ANTECEDENTES

1. En los últimos años ha aumentado significativamente el volumen de transporte en la Unión Europea: así, durante el período comprendido entre 1995 y 2007, el de mercancías ha crecido más que el PIB (véase el **gráfico 1**).
2. Se espera que esta situación se prolongue hasta 2020; según las últimas previsiones, el crecimiento del transporte de mercancías se registrará principalmente en el transporte marítimo y por carretera (véase el **gráfico 2**), mientras que el incremento en el transporte de pasajeros se producirá principalmente en los automóviles particulares (véase el **gráfico 3**). Sólo una mínima parte del crecimiento corresponde a los ferrocarriles europeos y, de hecho, se prevé una disminución de su cuota relativa en el mercado del transporte.

GRÁFICO 1

CRECIMIENTO DEL TRANSPORTE DE LA UE-27 (1995-2007)

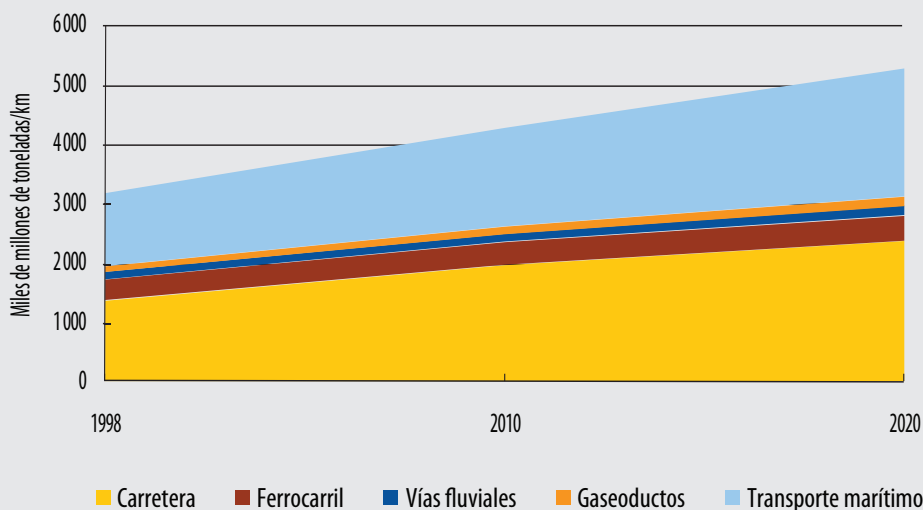


Fuente: *EU Energy and Transport in Figures: Statistical Pocketbook 2009*, Comisión Europea (DG Energía y Transporte).

3. La Comisión identificó tres importantes obstáculos al desarrollo de una industria europea del transporte fuerte y competitiva:
- la infraestructura ferroviaria no es la adecuada para ofrecer servicios transeuropeos, debido especialmente a la carencia de enlaces entre las redes ferroviarias nacionales (sobre todo en las zonas transfronterizas), a las congestiones en ejes importantes y al hecho de que las infraestructuras ferroviarias actualmente en servicio en Europa se remontan a varias décadas atrás (algunas han cumplido el siglo) y necesitan ser reformadas o sustituidas;
 - la red ferroviaria europea, mosaico de redes nacionales, ha ido evolucionando a lo largo de la historia para atender a las necesidades nacionales desarrollando características técnicas y operativas y procedimientos administrativos similares pero no idénticos, por lo que es necesario resolver los problemas de interoperabilidad;
 - los servicios ferroviarios históricamente sólo se prestaban en Europa dentro de los mercados nacionales; de ahí la necesidad de que emerja un mercado competitivo de servicios transeuropeos.

GRÁFICO 2

PREVISIONES DE CRECIMIENTO DEL TRANSPORTE DE MERCANCÍAS EN LA UE-25 (1998-2020)



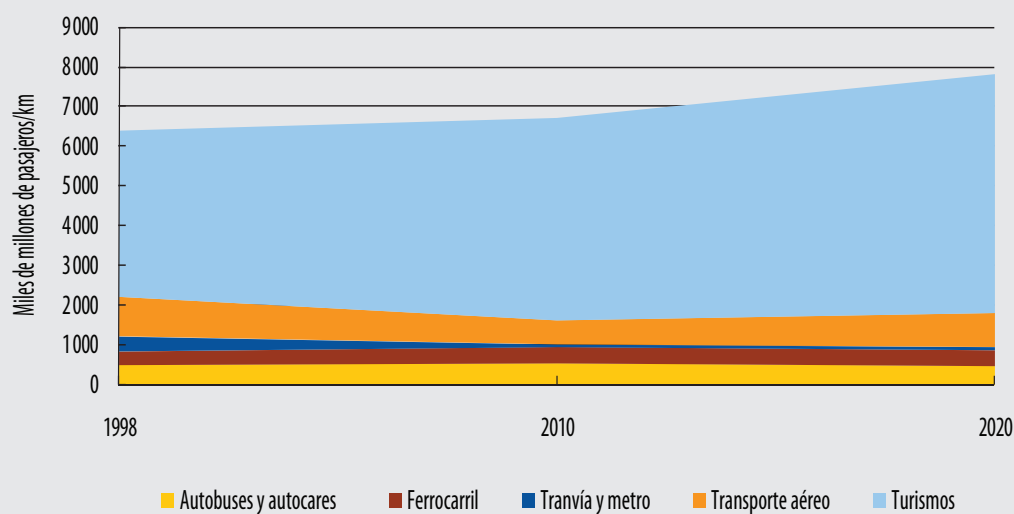
Fuente: Keep Europe Moving — Sustainable mobility for our continent, Dirección General de Energía y Transportes, anexo 2, pp. 35 y 36.

INTERVENCIONES DE LA UE EN EL SECTOR FERROVIARIO

4. Las intervenciones de la EU en el sector ferroviario europeo cuentan con dos instrumentos políticos: por una parte, medidas legislativas destinadas a abrir el mercado ferroviario europeo y a fomentar la interoperabilidad (y la seguridad de las vías férreas y los derechos de los pasajeros) y, por otra, la cofinanciación de nuevas infraestructuras ferroviarias (véase el **gráfico 4**). La evolución general depende del máximo aprovechamiento de las sinergias existentes entre los instrumentos; así, por ejemplo, las nuevas infraestructuras ferroviarias transfronterizas no podrán explotarse plenamente sin un adecuado desarrollo del mercado del servicio transeuropeo.

GRÁFICO 3

PREVISIONES DE CRECIMIENTO DEL TRANSPORTE DE PASAJEROS EN LA UE-25 (1998-2020)



Fuente: Keep Europe Moving — Sustainable mobility for our continent, Dirección General de Energía y Transportes, anexo 2, pp. 35 y 36.

GRÁFICO 4

OBJETIVOS POLÍTICOS E INSTRUMENTOS DE LA UE PARA EL SECTOR FERROVIARIO



MEDIDAS LEGISLATIVAS DE LA UNIÓN EUROPEA

MERCADO, INTEROPERABILIDAD Y SEGURIDAD

5. En 1991¹, la normativa europea exigía que las empresas ferroviarias integradas se dividieran en administradores de la infraestructura ferroviaria nacional y empresas de transporte ferroviario, y preveía además el establecimiento de organismos reguladores nacionales para supervisar el mercado ferroviario en cada país.
6. Desde 2001, una serie de directivas europeas se han agrupado en los denominados «paquetes» ferroviarios sobre aspectos relacionados con la apertura del mercado, la interoperabilidad y la seguridad (véase, en el **gráfico 4**, una síntesis de los instrumentos legislativos europeos y, en el **anexo I**, sus referencias detalladas), los cuales deben transponerse a la legislación nacional y ser aplicados por los Estados miembros.
7. La UE ha formalizado normas técnicas comunes a través de las especificaciones técnicas de interoperabilidad (ETI), en las que están incluidas las normas del sistema de gestión del tráfico ferroviario europeo (ERTMS) (véase el **recuadro 1**). La Comisión ha delegado la tarea de crear ETI a la Agencia Ferroviaria Europea (véase en el **anexo II** una relación de las ETI publicadas).

¹ Directiva del Consejo 91/440/CEE de 29 de julio de 1991 sobre el desarrollo de los ferrocarriles comunitarios (DO L 237 de 24.8.1991, p. 25).

RECUADRO 1

SISTEMA DE GESTIÓN DEL TRÁFICO FERROVIARIO EUROPEO (ERTMS)

El objetivo del ERTMS es contribuir a la creación de una red ferroviaria sin interrupciones sustituyendo los diferentes sistemas nacionales de control de trenes de Europa. Facilita asimismo el transporte ferroviario de alta velocidad, permite el incremento de la capacidad de las líneas ferroviarias y mejora la seguridad. Varias decisiones de la Comisión entre las que se cuenta la relativa al plan de aplicación del ERTMS², exigen que las líneas de nueva construcción estén equipadas con el ERTMS y que determinados corredores estén igualmente equipados en fechas específicas. Del presupuesto total de 8 000 millones de euros destinado a la RTE-T para el período 2007-2013, 500 millones se destinaron a la adopción del ERTMS por administradores de la infraestructura y empresas de transporte ferroviario.

² Decisión 2009/561/CE de la Comisión de 22 de julio de 2009 por la que se modifica la Decisión 2006/679/CE en lo que se refiere a la aplicación de la especificación técnica de interoperabilidad relativa al subsistema de control y mando y señalización del sistema ferroviario transeuropeo convencional (DO L 194 de 25.7.2009, p. 60).

LA RED RTE-T Y LOS PROYECTOS PRIORITARIOS

8. El Tratado prevé que la UE ha de favorecer la interconexión y la interoperabilidad de las redes nacionales de ferrocarriles³. La red transeuropea de transporte (RTE-T) establece los principales ejes de transporte a los que se dirige la financiación europea destinada a infraestructuras ferroviarias.
9. Los proyectos prioritarios, de especial importancia, fueron inicialmente identificados en el Consejo Europeo de Essen de 1993 y definidos como instrumento de concentración de las inversiones de la UE en los ejes principales. Desde 2004, la lista de proyectos se ha ampliado a 30 (19 de transporte ferroviario), recogidos en las orientaciones de la RTE-T⁴. Esta lista se confeccionó siguiendo las recomendaciones de un grupo de alto nivel presidido por el antiguo comisario Karel Van Miert (véase, en el **gráfico 5**, una síntesis de los principales etapas de la creación de la red RTE-T y los proyectos prioritarios y, en el **anexo III**, una lista de los proyectos prioritarios). El **recuadro 2** recoge las fuentes de financiación de los proyectos prioritarios.
10. En 2009, la Comisión inició una amplia revisión de la política de la RTE-T en la que se tomaron en consideración futuros retos políticos y económicos como el logro de los objetivos de lucha contra el cambio climático, el crecimiento económico, la cohesión económica y social, y el refuerzo del papel internacional de Europa⁵. La Comisión propuso opciones para el futuro desarrollo de la RTE-T con objeto de preparar una importante propuesta legislativa en la que se revisara las orientaciones de la RTE-T.

³ Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (1992), artículo 154. Existen redes transeuropeas en los ámbitos del transporte, las telecomunicaciones y la energía.

⁴ Decisión nº 884/2004/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2004 por la que se modifica la Decisión nº 1692/96/CE sobre las orientaciones comunitarias para el desarrollo de la red transeuropea de transporte (DO L 167 de 30.4.2004, p. 1).

⁵ Libro verde RTE-T: Revisión de la política: Hacia una red transeuropea de transporte mejor integrada al servicio de la política común de transportes, COM(2009) 44 final, 4 de febrero de 2009.

RECUADRO 2

FUENTES DE FINANCIACIÓN DE LOS PROYECTOS PRIORITARIOS

Con arreglo a las últimas estimaciones, hasta 2007 se habían invertido 126 350 millones de euros en los proyectos prioritarios; entre 2007 y 2013 se prevé la inversión de 154 000 millones de euros, y posteriormente aún se invertirán 119 000 millones de euros. Los presupuestos nacionales de los Estados miembros han contribuido en un 66 % a la inversión total en proyectos prioritarios entre 1996 y 2013 (véase el **cuadro 1**).

GRÁFICO 5

PRINCIPALES ETAPAS EN LA CREACIÓN DE LA RED RTE-T Y DE LOS PROYECTOS PRIORITARIOS

1994 Un grupo de representantes de los Jefes de Estado o de Gobierno propuso una lista de catorce «proyectos de interés europeo» (diez de ellos relacionados con la infraestructura ferroviaria). Los denominados «proyectos Essen» se recogieron en las primeras orientaciones formales de la RTE-T.

2001 La Comisión publicó un Libro Blanco sobre la política europea de transportes para 2010 en el que señalaba la necesidad de revitalizar el sector ferroviario.

2004 Basándose en propuestas de los Estados miembros y de los países candidatos a la adhesión, un grupo de alto nivel recomendó la realización de proyectos de interés común de la RTE-T hasta 2020. Finalmente, 30 de los denominados proyectos prioritarios (19 de ellos de infraestructura ferroviaria) fueron formalmente aprobados por el Consejo.

2005 La estrategia de Lisboa revisada señalaba la importancia de la infraestructura de transportes para el desarrollo estratégico de Europa y destacaba la necesidad de asimilar de manera eficiente los crecientes flujos de tráfico mundial e intraeuropeo, solucionar los problemas medioambientales y apoyar el desarrollo social y económico.

2006 Entrada en vigor de las orientaciones actualizadas de la RTE-T, que introducían la posibilidad de cofinanciación al 30 % en los puntos transfronterizos y preveían el nombramiento de coordinadores.

2009 La Comisión realizó una consulta formal con las partes interesadas sobre una RTE-T más integrada y sobre la posible naturaleza futura de los proyectos prioritarios. Se debatió, entre otras cuestiones destacadas, la definición de redes principales y el desarrollo de sistemas inteligentes de transporte.

2010 La Comisión publicará un Libro Blanco sobre la RTE-T.

COFINANCIACIÓN EUROPEA DE LA INFRAESTRUCTURA FERROVIARIA

11. Las fuentes de financiación de los 30 proyectos prioritarios (salvo Galileo) relacionados con el transporte ferroviario se resumen en el **cuadro 1**⁶.
12. Los tramos de infraestructuras ferroviarias cofinanciadas por la UE en el marco de la RTE-T y de la política de cohesión se basan en propuestas nacionales y son aplicadas por las autoridades nacionales. En la Comisión, los procedimientos de concesión y selección de ambas políticas son diferentes.

⁶ Artículo 17 del Reglamento (CE) nº 680/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de junio de 2007 por el que se determinan las normas generales para la concesión de ayudas financieras comunitarias en el ámbito de las redes transeuropeas de transporte y energía (DO L 162 de 22.2.2007, p. 1). La Comisión presentará cada dos años un informe sobre las actividades de la RTE-T. Si bien por lo general presenta una descripción adecuada de la situación, la fiscalización permitió observar que el informe de la Comisión correspondiente a mayo de 2008 presentaba inexactitudes en las cifras relativas a inversiones históricas.

CUADRO 1

FUENTES DE FINANCIACIÓN PARA LAS INVERSIONES EN LOS 30 PROYECTOS PRIORITARIOS (SALVO GALILEO), 1996-2013

| <i>(mil millones de euros)</i> | | 1996-1999 UE-15 | 2000-2006 UE-27 | 2007-2013 UE-27 | Totales | % |
|--|-------------------|--------------------|--------------------|--------------------|---------|-------|
| Subvenciones UE | RTE-T | 1,35 | 2,80 | 5,40 | 9,55 | 3 % |
| | Fondo de Cohesión | 3,83 | 7,00 | 12,30 | 23,13 | 8 % |
| | FEDER | 1,46 | 4,81 | 4,70 | 10,97 | 4 % |
| BEI | | 9,78 | 16,10 | 25,00 | 50,88 | 18 % |
| Otras fuentes (nacionales) | | 16,23 | 63,00 | 106,60 | 185,83 | 66 % |
| Total de inversiones en proyectos prioritarios RTE-T | | 32,65 | 93,70 | 154,00 | 280,35 | 100 % |

El Tribunal observó la diferencia entre el total de las inversiones del período 2007-2013 (de 154 000 millones de euros a 151 000 millones de euros señalados en el informe sobre el progreso de los proyectos prioritarios RTE-T).

Fuente: «TEN-T Funding in Figures», página web de la Dirección General de Energía y Transportes: http://ec.europa.eu/transport/infrastructure/funding/doc/funding_figs.pdf.

- 13.** Con arreglo a la política de la RTE-T, la UE cofinancia estudios y obras (véase, en el **cuadro 2**, los porcentajes máximos de cofinanciación). Los proyectos que reciben cofinanciación para las obras consisten por lo general en la construcción de determinadas partes o elementos técnicos de un tramo perteneciente a los proyectos prioritarios. Los proyectos se someten a una selección competitiva después de haber evaluado las propuestas presentadas por las autoridades de los Estados miembros. A partir de la clasificación de los proyectos resultante de la evaluación de las propuestas, la cofinanciación europea se concede a los mejores. La Dirección General de Movilidad y Transportes es responsable de la política de la RTE-T. La organización del procedimiento de evaluación es una de las tareas delegadas en la Agencia Ejecutiva de la RTE-T.
- 14.** Dentro de la política de cohesión, la cofinanciación de la UE se concede a los Estados miembros que reúnen los requisitos en el marco del Fondo de Cohesión⁷ y del FEDER (véase, en el **cuadro 2**, los porcentajes máximos de cofinanciación). La Dirección General de Política Regional se ocupa de la política de cohesión. Los proyectos son presentados a la Comisión por los Estados miembros. La cofinanciación de proyectos del Fondo de Cohesión⁸ y de proyectos importantes del ERDF⁹ está sujeta a la aprobación de la Comisión con arreglo a las normas específicas por las que se rige cada uno de los fondos. En los procedimientos de autorización de la Comisión se comprueba la coherencia de los proyectos propuestos con las estrategias nacionales y regionales, así como su viabilidad general y su grado de preparación. La normativa del Fondo de Cohesión dispone que la financiación destinada al transporte deberá asignarse a la red RTE-T, y especialmente a los proyectos prioritarios¹⁰.

⁷ Hasta 2004, la financiación también se otorgaba a los países candidatos a la adhesión con arreglo al ISPA. En el momento de la adhesión, los proyectos del ISPA se convirtieron en proyectos del Fondo de Cohesión.

⁸ Desde 2007, los proyectos por un valor inferior a 50 millones de euros presentados para su cofinanciación por el Fondo de Cohesión no necesitan la autorización de la Comisión.

⁹ El concepto de «proyectos importantes» se define principalmente por el volumen de financiación del proyecto. La definición se aplica a aquellos proyectos «cuyo coste total considerado para determinar la participación de los Fondos sea superior a 50 millones de euros» (artículo 25 del Reglamento (CE) nº 1260/1999 del Consejo (DO L 161, de 26.6.1999, p. 1) el artículo 39 del Reglamento (CE) nº 1083/2006 del Consejo (DO L 210 de 31.7.2006, p. 25) modificado por el Reglamento (UE) nº 539/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 158 de 24.6.2010, p. 1)). Para mayor información sobre este asunto, véase el Informe Especial nº 1/2008 sobre los procedimientos para el estudio preliminar y la evaluación de los grandes proyectos de inversión para los periodos de programación 1994-1999 y 2000-2006.

¹⁰ El artículo 3 del Reglamento (CE) nº 1164/94 del Consejo (DO L 130 de 25.5.1994, p. 1), el artículo 3, apartado 1, del Reglamento (CE) nº 1264/1999 (DO L 161 de 26.6.1999, p. 57) y el artículo 2, apartado 1, letra a), del Reglamento (CE) nº 1084/2006 (DO L 210 de 31.7.2006, p. 79) establecen que el gasto en transporte con cargo al Fondo de Cohesión se asignará a los proyectos RTE-T y, en particular, a los proyectos de interés común según lo establecido en las orientaciones de la RTE-T en 2004.

CUADRO 2

PORCENTAJES MÁXIMOS DE COFINANCIACIÓN EN EL MARCO DE LA RTE-T Y DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN (2000-2013)¹

| | | 2000-2006 | 2007-2013 |
|----------------------|---|--|--|
| RTE-T | Estudios | 50 % | 50 % |
| | ERTMS en tierra / a bordo | 10 % | 50 % |
| | Tramos transfronterizos en proyectos prioritarios | 10 % (20 % de 2004) | 30 % |
| | Otros tramos de los proyectos prioritarios | 10 % (20 % para los cuellos de botella) | 20 % |
| Política de cohesión | Fondo de Cohesión | 85 % | 85 % |
| | FEDER | 75 % | 75 % (80 % para los Estados miembros acogidos al Fondo de Cohesión) |
| | ISPA (hasta 2004) | 75 % | — |

¹ Los porcentajes de cofinanciación sólo se aplican a los costes de proyectos considerados subvencionables con arreglo a la normativa por la que se rige la ayuda de la UE.

ENFOQUE Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN

- 15.** En la fiscalización se examinó la cofinanciación europea de la infraestructura ferroviaria y se estudió su eficacia para mejorar el rendimiento de los ejes transeuropeos. El control del Tribunal se centró en los cuatro principales ámbitos de riesgo y examinó:
- si los proyectos prioritarios constituyeron un mecanismo eficaz para concentrar la financiación europea en los principales ejes transeuropeos, teniendo sobre todo en cuenta que se definieron según necesidades demostrables en función de los servicios ferroviarios actuales y previstos;
 - si las ayudas financieras concedidas en virtud de la RTE-T y de la política de cohesión se han orientado eficazmente a los ámbitos prioritarios a través de unos procedimientos de selección y autorización adecuados;
 - si los tramos de infraestructura cofinanciados por la UE se construyeron con arreglo a las especificaciones y, además, si estaban listos para su explotación sin retrasos indebidos;
 - si los tramos de infraestructura cofinanciados por la UE se han explotado según lo previsto teniendo en cuenta el eje transeuropeo en el que estén ubicados.

Fotografía 2. Tren de mercancías en Múnich a punto de salir para Verona pasando por la estación de Brennersee.



© Tribunal de Cuentas Europeo, febrero de 2009.

- 16.** Para llevar a cabo su fiscalización, el Tribunal analizó una muestra de 21 tramos específicos cofinanciados por la UE durante el período 2000-2006 (14 financiados inicialmente con cargo al instrumento financiero de la RTE-T y siete principalmente con cargo a la política de cohesión). Estos tramos correspondían a ocho de los proyectos prioritarios definidos en las orientaciones relativas a la RTE-T. En conjunto, la muestra abarca un total de 8 683 millones de euros de inversiones europeas, lo cual representa el 77 % del total de inversiones de cofinanciación europea en los ocho proyectos prioritarios de la muestra, y un 36 % de las inversiones procedentes de todas las fuentes (véase el **anexo IV** para mayor información sobre la muestra, y el **recuadro 3** para la definición de los términos empleados en el informe).
- 17.** Los controles sobre el terreno se efectuaron entre octubre de 2008 y mayo de 2009¹¹, y las pruebas de auditoría se obtuvieron de las entrevistas con los funcionarios, los promotores de proyectos y los operadores del sector ferroviario de los Estados miembros; del examen de los documentos en poder de la Comisión; de los cuestionarios técnicos cumplimentados por las instituciones de los Estados miembros, y de las visitas de fiscalización realizadas en los Estados miembros. Los datos relativos al rendimiento del transporte fueron facilitados por los administradores nacionales de infraestructuras.
- 18.** La fiscalización no evaluó los mecanismos de supervisión financieros o técnicos de los Estados miembros.

¹¹ El equipo de auditoría contó con la ayuda de un experto independiente del sector ferroviario en su trabajo sobre el terreno.

RECUADRO 3

DEFINICIÓN DE LOS TÉRMINOS EMPLEADOS EN EL INFORME

Un **eje ferroviario** es una línea (o conjunto de líneas) ferroviaria que atraviesa una larga distancia y proporciona conexiones entre varios emplazamientos comerciales o industriales de importancia. Los **ejes ferroviarios transeuropeos** atraviesan más de un Estado miembro.

Un **proyecto prioritario** corresponde a un conjunto de **tramos**, todos ellos relacionados con conexiones entre emplazamientos comerciales o industriales específicos oficialmente conocidos como «proyectos de interés común» en la normativa de la UE de 2004 (Decisión nº 884/2004/CE; véase el **gráfico 5**). Si bien en ocasiones se les denomina ejes, estos grupos de tramos de proyectos prioritarios no están siempre unidos entre sí.

Un **proyecto** cofinanciado se refiere a equipos o infraestructuras situados en un tramo ferroviario perteneciente a un proyecto prioritario para el que se ha aprobado una subvención europea.

Por ejemplo, el proyecto prioritario 1 se refiere al eje ferroviario Berlín-Verona / Milán-Bolonia-Nápoles-Mesina-Palermo. Para este proyecto prioritario, el Tribunal examinó los proyectos cofinanciados por la Unión Europea correspondientes a tramos situados en la Estación Central de Berlín, Núremberg-Ingolstadt, Kufstein-Innsbruck, el túnel de base del Brennero, Bolonia-Florenca, Roma-Nápoles y Mesina Patti.

OBSERVACIONES

DEFINICIÓN DE PROYECTOS PRIORITARIOS SEGÚN LAS NECESIDADES DEMOSTRABLES EN FUNCIÓN DE LOS SERVICIOS FERROVIARIOS ACTUALES Y PREVISTOS

- 19.** Dada la importancia de los proyectos prioritarios como mecanismo de coordinación y concentración de los recursos financieros comunitarios, es importante que su definición se base en un análisis de las necesidades demostrables en función de los servicios ferroviarios actuales y previstos.
- 20.** El Tribunal evaluó el rigor del procedimiento por el que se estableció la lista de proyectos prioritarios.

INSUFICIENCIAS EN EL PROCEDIMIENTO PARA DEFINIR LOS PROYECTOS PRIORITARIOS EN 2004

- 21.** En primer lugar, una serie de Estados miembros actuales y futuros presentaron un centenar de propuestas a un grupo de alto nivel constituido en 2003¹². Las propuestas fueron evaluadas aplicando, por este orden, los criterios de selección y los criterios de evaluación definidos por el grupo. Las recomendaciones del grupo se recogieron en cuatro listas de proyectos prioritarios en las que figuraban 14 proyectos en vías de finalización (principalmente los proyectos Essen), 18 proyectos que debían iniciarse antes de 2010, cuatro proyectos a largo plazo y otros 15 proyectos importantes para la cohesión territorial. En estas recomendaciones se basaron las deliberaciones del Consejo Europeo cuando definió una lista de 30 proyectos prioritarios (19 de los cuales referidos al ferrocarril) en las orientaciones relativas a la RTE-T de 2004. El análisis del Tribunal permitió observar importantes insuficiencias en la aplicación de los criterios de preselección y de evaluación definidos por el grupo:
- o los evaluadores declararon que, en ausencia de una idea clara del concepto de eje europeo, tenían dificultades para evaluar con coherencia los méritos de la ubicación de los tramos propuestos;

¹² Constituido por un representante de cada Estado miembro, un observador de cada Estado miembro, un observador de cada Estado adherente y un observador del Banco Europeo de Inversiones, presididos por el antiguo comisario Karel Van Miert.

- o los evaluadores tuvieron problemas para comparar los méritos de los proyectos propuestos debido a las variaciones cuantitativas y a la falta de coherencia en el análisis presentado como justificación de la viabilidad económica y de los beneficios socioeconómicos del tramo propuesto;
- o las propuestas de proyectos aportaban una información insuficiente e incoherente sobre el valor añadido europeo previsto para los proyectos, principalmente sobre el alcance del tráfico transeuropeo previsto.

¹³ Grupo de alto nivel sobre la red transeuropea de transportes, 23 de junio de 2003, Informe, p. 49.

LOS PROYECTOS PRIORITARIOS NO CONSTITUYEN DESCRIPCIONES DEFINITIVAS DE LOS PRINCIPALES EJES FERROVIARIOS TRANSEUROPEOS

22. Pese a las importantes similitudes entre los proyectos prioritarios y los principales ejes ferroviarios transeuropeos tal y como los define el sector, los proyectos prioritarios propiamente dichos no pueden considerarse descripciones definitivas de dichos ejes, tal y como confirman las siguientes observaciones:

- o en primer lugar, el trabajo del grupo de alto nivel no partió de un análisis de flujos de tráfico actuales y previstos en los principales ejes. De hecho, el propio grupo mencionó esta insuficiencia en su informe: «El grupo no ha tenido tiempo para identificar estos ejes principales... [y]... Los proyectos prioritarios... posibilitan por tanto obtener una primera impresión del posible trazado de dichos ejes»¹³;

RECUADRO 4

EJEMPLOS DE CORREDORES DEL ERTMS QUE NO COINCIDEN CON LOS PROYECTOS PRIORITARIOS

El corredor B del ERTMS que atraviesa Alemania de norte a sur no coincide con un proyecto prioritario entre Hanover y Múnich.

El corredor D del ERTMS entre Barcelona y Valencia sólo coincide parcialmente con un proyecto prioritario.

El corredor F del ERTMS que atraviesa Alemania y Polonia de este a oeste no coincide con ningún proyecto prioritario. Las autoridades polacas han concedido mayor importancia a este eje Este-Oeste, en el que han invertido hasta la fecha 528 millones de euros, frente a los 449 millones de euros destinados al proyecto prioritario 23 Norte-Sur.

- o en segundo lugar, en una actuación posterior destinada a identificar los corredores ferroviarios transeuropeos prioritarios para el despliegue del ERTMS (patrocinada por Karel Vinck, coordinador nombrado por la Comisión (véase el apartado 26)), se logró un consenso amplio del sector ferroviario y se acordó la creación de seis corredores en 2008¹⁴. Hay que señalar que no todos estos seis corredores aprobados por el sector coinciden plenamente con las rutas de los proyectos prioritarios (véase el **recuadro 4**);
 - o en tercer lugar, las conexiones con determinados puertos marítimos importantes (tales como Marsella, Rostock, Bremerhaven y El Havre) no se incluyen en los proyectos prioritarios; otros puertos importantes, como Gioia Tauro, se encuentran próximos a un tramo de un proyecto prioritario, pero sus conexiones no se incluyen en los proyectos prioritarios;
 - o por último, los proyectos prioritarios no siempre coinciden con los ejes transeuropeos definidos por las asociaciones del sector.
- 23.** Como consecuencia de estas insuficiencias, las mejoras en la definición de los proyectos prioritarios podrían contribuir a reforzar la coordinación y la concentración de los recursos financieros europeos.
- 24.** En su informe de 2003, el grupo de alto nivel solicitaba de la Comisión que mejorara el análisis de los flujos de tráfico transeuropeos para que sirvieran de base a las ulteriores revisiones de la lista de proyectos prioritarios¹⁵. En 2009, la Comisión inició un debate sobre el futuro de la política transeuropea de transportes en el que reconocía la necesidad de acotar los conceptos en que se basa la red ferroviaria transeuropea y sugería la necesidad de contar con unas ideas más claras para definir las prioridades de inversión¹⁶. A su vez, la Comisión sugirió que el desarrollo del transporte transeuropeo de mercancías por ferrocarril se beneficiaría de la definición de corredores dedicados basados en proyectos empresariales¹⁷.

¹⁴ Protocolo de acuerdo entre la Comisión Europea y las asociaciones ferroviarias europeas (CER, UIC, UNIFE y EIM) por el que se establecen los principios básicos de una estrategia europea de despliegue del ERTMS, julio de 2008.

¹⁵ Grupo de alto nivel sobre la red transeuropea de transportes, Informe, sección 6.4.3., apartado 11, 27 de junio de 2003, Bruselas.

¹⁶ COM(2009) 279 final, Comunicación de la Comisión - Un futuro sostenible para los transportes: hacia un sistema integrado, tecnológico y de fácil uso, Bruselas 17 de junio de 2009.

¹⁷ COM(2008) 852 final, Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la red ferroviaria europea para un transporte de mercancías competitivo, Bruselas, 11 de diciembre de 2008.

ORIENTACIÓN, SELECCIÓN Y AUTORIZACIÓN DE LA AYUDA FINANCIERA DE LA UE

- 25.** La orientación de las inversiones de la UE es importante porque:
- o las necesidades de financiación de los proyectos prioritarios son grandes y la financiación de todas las fuentes es escasa;
 - o los proyectos prioritarios tienen una dimensión transeuropea que trasciende los intereses nacionales.
- 26.** La normativa europea identifica como prioridades fundamentales para la red transeuropea la necesidad de eliminar cuellos de botella o de completar los tramos que faltan (sobre todo tramos transfronterizos)¹⁸. En un informe especial publicado en 2005, el Tribunal observaba que «la asignación de la ayuda financiera de la RTE-T es objeto de una fragmentación excesiva y no se centra suficientemente en los proyectos transfronterizos (o partes de proyecto). En consecuencia, la RTE-T no puede adquirir su máximo valor añadido europeo»¹⁹. Desde que se formularan estas observaciones, se han producido cambios sustanciales:
- o una actualización de la normativa sobre la RTE-T que, entre otros extremos, introdujo la posibilidad de conceder subvenciones a la RTE-T en los tramos transfronterizos hasta un máximo del 30 % de los gastos subvencionables;
 - o en julio de 2005, la Comisión procedió al nombramiento de seis coordinadores²⁰ «a fin de facilitar una aplicación coordinada de determinados proyectos, en particular los proyectos transfronterizos o tramos de proyectos transfronterizos»²¹ (véase el *anexo V*).
- 27.** Para el presente informe, el Tribunal examinó estas novedades, prestando especial atención a:
- o la concentración de los tramos transfronterizos y cofinanciados de la RTE-T y los avances logrados en este sentido hasta la fecha en los proyectos prioritarios de la muestra;
 - o el papel desempeñado por los coordinadores nombrados por la Comisión;

¹⁸ Véase la Decisión nº 884/2004/CE y el Reglamento (CE) nº 680/2007. Por otra parte, en su respuesta a la comunicación de la Comisión «Reformar el presupuesto, cambiar Europa», el Tribunal señaló que, a primera vista, el gasto con repercusiones transfronterizas o de interés común se ajusta mejor a la acción de la Unión Europea que el gasto con repercusiones limitadas desde el punto de vista geográfico.

¹⁹ Informe Especial nº 6/2005 sobre la red transeuropea de transporte (RTE-T), acompañado de las respuestas de la Comisión.

²⁰ Posteriormente, la Comisión actualizó esta lista en 2007, 2009 y 2010.

²¹ Artículo 17 bis de la Decisión nº 1692/96/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 228 de 9.9.1996, p. 1).

- o la calidad de los análisis disponibles para contribuir a eliminar los cuellos de botella en los ejes transeuropeos;
- o si los procedimientos de autorización del Fondo de Cohesión (y de los principales proyectos del FEDER) son lo suficientemente sólidos como para identificar insuficiencias en la definición y preparación de los proyectos, y si los cambios introducidos en los procedimientos de selección de la RTE-T han contribuido a solucionar las insuficiencias observadas por el Tribunal en su anterior informe especial.

LA CONCENTRACIÓN DE LA COFINANCIACIÓN DE LA RTE-T EN PUNTOS TRANSFRONTERIZOS HA MEJORADO DESDE 2006, PERO TODAVÍA QUEDA MUCHO POR HACER

- 28.** La concentración de inversiones de fondos de la RTE-T en puntos transfronterizos ha aumentado considerablemente en el período de programación 2007-2013 con respecto al período 2000-2006. Durante 2000-2006, las inversiones en puntos transfronterizos representaban el 37 % de la inversión de la RTE-T, mientras que en el período 2007-2013 se prevé que dichas asignaciones alcancen el 71 %. Si bien no existen pruebas directas ni concluyentes que demuestren su influencia en esta mejora, el incremento de los porcentajes de cofinanciación del 10 % al 30 % en los tramos transfronterizos y las actividades de los coordinadores para lograr que los Estados miembros propongan tramos transfronterizos han sido un factores coadyuvantes durante el presente período.
- 29.** Como se indicaba en la anterior observación del Tribunal, según los formularios de propuesta presentados por los Estados miembros, catorce de los tramos examinados en la presente fiscalización, cofinanciados por la RTE-T y aprobados antes de 2006, se habrían llevado a cabo de todos modos, aunque con modificaciones y con algún riesgo adicional. En cambio, en la propuesta de un importante proyecto aprobado en período 2007-2013 (el túnel de base del Brennero) se indica que no se llevará adelante sin la cofinanciación europea.
- 30.** Los Estados miembros que pueden acogerse a la financiación pueden recurrir al Fondo de Cohesión y al FEDER para el desarrollo de infraestructuras ferroviarias (7 de los 21 tramos examinados en la fiscalización recibían financiación de estas fuentes); por ejemplo, en España, toda la financiación del Fondo de Cohesión destinada a infraestructuras ferroviarias durante el período 2000-2006 se empleó en proyectos prioritarios. Sin embargo, no existen requisitos formales para conceder prioridad a las inversiones del Fondo de Cohesión en los puntos transfronterizos.

31. Avanzar en el desarrollo de infraestructuras en puntos transfronterizos constituye un desafío político y técnico. Normalmente se precisan dilatadas negociaciones entre Estados miembros limítrofes celebradas en conferencias intergubernamentales con objeto de suscribir acuerdos bilaterales que suelen implicar tratados formales. Un examen global de la situación en 13 puntos transfronterizos de los proyectos prioritarios de la muestra reveló que aún queda mucho por hacer y que será necesario seguir trabajando intensamente para culminar el desarrollo de las infraestructuras en estos tramos (véase el **cuadro 3**).

CUADRO 3

DESARROLLO DE INFRAESTRUCTURAS EN PUNTOS TRANSFRONTERIZOS DE LOS PROYECTOS PRIORITARIOS DE LA MUESTRA

| | | Ubicación | Terminado | En construcción | Estudio preparatorio | Sin planificar |
|-------------------------|-------------------------------|-------------------------|-----------|-----------------|----------------------|----------------|
| Proyecto prioritario 1 | Alemania-Austria | Múnich-Kufstein | | | ✓ | |
| | Austria-Italia | Túnel del Brennero | | | ✓ | |
| Proyecto prioritario 2 | Alemania-Bélgica | Aquisgrán-Düren-Colonia | | ✓ | | |
| | Países Bajos-Bélgica | Róterdam Amberes- | ✓ | | | |
| Proyecto prioritario 3 | Francia-España (Atlántico) | Dax-Vittoria | | | | ✓ |
| | Francia-España (Mediterráneo) | Perpiñán-Figueras | ✓ | | | |
| Proyecto prioritario 6 | Francia-Italia | Lyon-Turín | | | ✓ | |
| Proyecto prioritario 17 | Francia-Alemania | Puente del Kehl | | ✓ | | |
| | Alemania-Austria | Mühldorf-Freilassing | | | | ✓ |
| | Austria- Eslovaquia | Viena-Bratislava | | | ✓ | |
| Proyecto prioritario 23 | Polonia-Eslovaquia | Bielsko Biala-Zwardon | | | ✓ | |
| Proyecto prioritario 24 | Países Bajos-Alemania | Zevenaar-Emerich | | ✓ | | |
| | Alemania-Francia | Mulhouse | | | ✓ | |

INFLUENCIA POSITIVA DE LOS COORDINADORES PARA CONCENTRAR LAS INVERSIONES EN LOS PROYECTOS PRIORITARIOS Y FACILITAR SU DESARROLLO

32. Los coordinadores han ejercido una influencia positiva en la orientación de las inversiones europeas:

- o facilitando los contactos entre las partes interesadas para avanzar en el desarrollo de infraestructuras en tramos problemáticos de los proyectos prioritarios, especialmente cuando se precisaba una visión conjunta e inequívoca del mercado del transporte por ferrocarril destinatario y de las especificaciones del desarrollo de infraestructuras necesarias²² (por ejemplo, acuerdo entre las autoridades francesas y españolas sobre la rama mediterránea del proyecto prioritario 3²³, y plataforma del corredor del Brennero (véase el **recuadro 5**));
- o señalando a los Estados miembros la importancia de proponer tramos concretos para la cofinanciación (por ejemplo, el corredor del Brennero en el proyecto prioritario 1 y los cuellos de botella y tramos transfronterizos en Stuttgart y entre Múnich y Freilassing en el proyecto prioritario 17) sin dejar de indicar que otros tramos no gozarían de una buena acogida, como los que requieren infraestructuras asociadas en las estaciones que no inciden directamente en el funcionamiento de los trenes;
- o fomentando la cooperación entre las autoridades ferroviarias de los Estados miembros en la mejora del rendimiento del transporte y paliando otros problemas de funcionamiento en los corredores existentes (como el IQC (*International Group for Improving the Quality of Rail Transport*: grupo internacional para la mejora de la calidad del transporte ferroviario) (véase el **recuadro 14**), grupo de trabajo técnico creado en el proyecto prioritario 6 y en los corredores ERTMS).

²² *Position Paper of the European Transport Coordinators* (Karel Van Miert, Étienne Davignon, Carlo Secchi, Laurens Jan Brinkhorst, Péter Baláz, Karla Peijs, Luís Valente de Oliveira, Pavel Telička y Karel Vinck) *on the Future of TEN-T Policy*, Bruselas, 6 de octubre de 2009.

²³ Informe anual del coordinador europeo, Étienne Davignon, PP nº 3, «South-West European High-Speed Rail Link», Bruselas, agosto de 2009.

RECUADRO 5

PLATAFORMA DEL CORREDOR DEL BRENNERO

Al facilitar la interacción entre partes interesadas italianas, austríacas y alemanas, Karel Van Miert, entonces coordinador, contribuyó a la creación de la plataforma del corredor del Brennero, la cual, sobre la base de anteriores colaboraciones, sirvió como foro decisivo para alcanzar acuerdos sobre los objetivos y las especificaciones de diseño de las propuestas de desarrollo de infraestructuras (entre otros, del túnel de base del Brennero).

PODRÍA MEJORARSE LA IDENTIFICACIÓN DE CUELLOS DE BOTELLA

- 33.** Un requisito importante para la identificación de los tramos congestionados o cuellos de botella de los proyectos prioritarios es contar con un análisis preciso y fiable; de ahí que ésta sea una de las consideraciones clave en el establecimiento de prioridades para las inversiones europeas. Sin embargo, no existe un análisis empírico riguroso de los cuellos de botella en los principales ejes transeuropeos, y la Comisión se basa principalmente en los análisis propios de los Estados miembros y, en los últimos años, los complementa con la información recabada por los coordinadores para identificar dichas congestiones.

INSUFICIENCIAS EN LOS PROCEDIMIENTOS DE SELECCIÓN Y AUTORIZACIÓN DE LA COMISIÓN

SE APROBARON PARA EL FONDO DE COHESIÓN PROYECTOS QUE NO HABÍAN SIDO DEBIDAMENTE PREPARADOS

- 34.** El Tribunal examinó si los procedimientos de aprobación aplicados a proyectos de infraestructura presentados para su cofinanciación con cargo al Fondo de Cohesión y como grandes proyectos con cargo al FEDER son lo suficientemente rigurosos como para identificar insuficiencias en la definición y preparación de los proyectos.

- 35.** El Tribunal observó que la evaluación de los aspectos técnicos de las propuestas de proyectos que se había llevado a cabo era insuficiente en los proyectos de infraestructura ferroviaria cofinanciados por el Fondo de Cohesión. En los casos examinados, el único análisis presentado de los proyectos del Fondo de Cohesión fue la denominada consulta interservicios interna de la Comisión, a través de la cual la Dirección General de Política Regional difundió las propuestas de proyectos a otros servicios de la institución para obtener su opinión. No obstante, un examen de los archivos de la Comisión reveló que no existían pruebas de que esta opinión se hubiera basado en análisis técnico alguno. Si no se recurre al asesoramiento de expertos externos en infraestructuras ferroviarias, una única consulta interna de esa índole no constituye un mecanismo suficiente de revisión técnica. Además, no se prestó suficiente atención a garantizar que los proyectos aprobados se prepararan adecuadamente. En el proyecto Madrid-Levante, la Dirección General de Política Regional solicitó un dictamen del Banco Europeo de Inversiones (BEI) sobre las propuestas de proyecto. Sin embargo, pese a que el BEI planteó sus motivos específicos de preocupación sobre la adecuada especificación del proyecto, se aprobó su financiación con cargo al Fondo de Cohesión. Este proyecto ha experimentado posteriormente un incremento de los costes del 89 % con respecto al importe especificado en la propuesta (véase el **recuadro 8**). El Tribunal señala que, desde 2007, ha cambiado el procedimiento de aprobación de proyectos importantes.

**LOS PROCEDIMIENTOS DE SELECCIÓN EN LA RTE-T
SE HAN ACTUALIZADO, PERO AÚN CABEN OTRAS MEJORAS**

- 36.** El Tribunal examinó los cambios introducidos en los procedimientos de selección de las propuestas de proyectos de infraestructura ferroviaria presentadas para la cofinanciación de la RTE-T, teniendo en cuenta, principalmente, si se habían corregido las insuficiencias observadas en su anterior informe especial.

37. A raíz de las anteriores recomendaciones del Tribunal se introdujeron cambios en los procedimientos de selección²⁴, entre los que cabe destacar:

- o la actualización de los procedimientos de evaluación de las propuestas, concretamente para incorporar el recurso a expertos externos;
- o la contribución de los coordinadores con su aportación de información contextual sobre la situación sobre el terreno de los proyectos prioritarios;
- o la delegación de una serie de tareas en la nueva Agencia Ejecutiva de la RTE-T²⁵.

38. Sin perjuicio de lo que antecede, cabe introducir mejoras en el uso del análisis de costes y beneficios; es importante que éste, al igual que los análisis medioambientales y socioeconómicos, permita comparar los méritos de los proyectos propuestos durante el procedimiento de selección. Un examen de la documentación de la selección del proyecto permitió constatar que sólo se presentó información resumida sobre el de costes y beneficios de la propuesta de proyecto y que, en la práctica, la información contenida en estas síntesis no era coherente desde el punto de vista de las variables abarcadas, el nivel de detalle o los supuestos en que se basaba el análisis. Los supuestos relativos a los flujos de tráfico futuros esperados son elementos esenciales de dichos análisis. Si bien se han adoptado iniciativas para garantizar la coherencia de los supuestos relativos a los flujos de tráfico (con respecto, por ejemplo, a los túneles alpinos), éstas han constituido casos aislados. Aún debe desarrollarse un modelo coherente de flujos de tráfico ferroviario europeo que sirva de base para la política global y para la selección de proyectos específicos.

²⁴ Informe Especial nº 6/2005, apartados 35, 43 y 52 a 58.

²⁵ Decisión 2007/60/CE de la Comisión de 26 de octubre de 2006 por la que se crea la Agencia Ejecutiva de la Red Transeuropea de Transporte en aplicación del Reglamento (CE) nº 58/2003 del Consejo (DO L 32 de 6.2.2007, p. 88).

CONSTRUCCIÓN DE INFRAESTRUCTURA COFINANCIADA POR LA EU: CUMPLIMIENTO DE LAS ESPECIFICACIONES Y DISPONIBILIDAD

39. En todos los tramos cofinanciados incluidos en la muestra fiscalizada, el Tribunal examinó la ejecución de los proyectos teniendo en cuenta, primero, si la infraestructura del tramo se había construido según las especificaciones y, después, si la infraestructura estaba lista para ser utilizada sin retrasos indebidos. Se controló también la situación con respecto a los incrementos de los costes de los proyectos.
40. En el *anexo VI* figuran las condiciones de uso de los 21 tramos cofinanciados por la UE examinados en la inspección.

INFRAESTRUCTURAS PREVISTAS REALIZADAS CON ARREGLO A LAS ESPECIFICACIONES

41. En los catorce tramos terminados en la muestra se entregó la infraestructura técnica definida en las especificaciones. Se introdujeron modificaciones justificadas en las especificaciones técnicas debido a circunstancias que surgieron durante la construcción. En un caso, algunas condiciones técnicas no se preveían plenamente en las especificaciones de diseño (véase el *recuadro 6*).

RECUADRO 6

CONDICIONES TÉCNICAS NO PLENAMENTE PREVISTAS EN LAS ESPECIFICACIONES DE DISEÑO

Si bien la línea [Núremberg-Ingolstadt](#) se construyó con arreglo a la especificación de acomodarse a un uso mixto, durante las pruebas de seguridad se constató que, debido a problemas de presión de aire, los trenes no podían cruzarse en los tramos de túnel. Actualmente la línea sólo se utiliza para trenes de pasajeros de alta velocidad.

42. Los cinco tramos en construcción en el momento del control también se construían con arreglo a las especificaciones. En los dos tramos de tunes alpinos a largo plazo (Mont-Cenis y Brennero (véase la **fotografía 5**, p. 37)), la naturaleza y el alcance de los ajustes para cumplir las especificaciones que se están llevando a cabo en las fases de programación y exploración son los previsible dada la particular complejidad de dichos tramos. Estos ajustes se realizan, por ejemplo, para tomar en cuenta consideraciones medioambientales y otras cuestiones que puedan surgir.
43. El Tribunal advirtió la experiencia de un proyecto financiado por la Comisión para facilitar una red de difusión de conocimientos en la gestión y organización de grandes proyectos de infraestructura en Europa²⁶. Resultó útil para desarrollar contactos entre gestores de proyectos e intercambiar conocimientos prácticos, y brinda experiencia que puede contribuir a futuras iniciativas.

²⁶ El proyecto Netlipse, financiado con cargo al sexto programa marco de la Comunidad Europea para acciones de investigación y desarrollo tecnológico (www.netlipse.eu).

RECUADRO 7

TRAMO INTERNACIONAL PERPIÑÁN-FIGUERAS

El tramo internacional de Perpiñán-Figueras (44 km de longitud, incluidos los 8 km del túnel de Perthus) permitirá que los trenes adecuadamente equipados con el gálibo UIC viajen entre Francia y España sin detenerse y mejorará el tráfico de mercancías y pasajeros. Constituye uno de los pocos casos de asociaciones del sector público y privado incluidas en la muestra, y la construcción de la infraestructura se terminó al final de 2009. Gracias a una preparación rigurosa y minuciosa, el proyecto se llevó a cabo más o menos dentro de los plazos y el presupuesto previstos. No obstante, aunque la línea está conectada con la red ferroviaria en Perpiñán, todavía no existe una vía de enlace en el lado español en Figueras. Los trabajos entre Barcelona y Figueras para construir esta conexión en gálibo UIC ya se han iniciado, pero no se completarán antes de 2012. Por lo tanto, hasta dentro de dos años después de su finalización el nuevo tramo internacional no podrá funcionar plenamente. Es posible que finales de 2010 se ponga en marcha, como solución provisional, un tercer raíl entre Girona y Figueras: de este modo, podrán utilizar la línea tanto los trenes de gálibo UIC como los de gálibo ibérico, aunque esto sólo permitirá un uso parcial de la nueva línea.

Fotografía 3. Nuevas líneas del tramo internacional Perpiñán-Figueras todavía no utilizadas.



© Tribunal de Cuentas Europeo, marzo de 2009.

RETRASOS QUE IMPIDEN UTILIZAR LA INFRAESTRUCTURA

44. En el momento de la fiscalización, sólo dos de los catorce tramos terminados no podían utilizarse. Sin embargo, en un importante tramo transfronterizo (el tramo internacional Perpiñán-Figueras entre Francia y España (véase el **recuadro 7** y la **fotografía 3**)), debido al retraso en la conexión con los tramos limítrofes, la infraestructura no podía utilizarse, pese a estar terminada.

AUMENTOS DE LOS COSTES EN TODOS LOS TRAMOS DEBIDO PRINCIPALMENTE A IMPONDERABLES

45. En todos los casos se constataron aumentos en los costes de los proyectos (véase el **recuadro 8**), debidos, en su gran mayoría, a imponderables surgidos en la fase de construcción, como, por ejemplo, condiciones geográficas inesperadamente difíciles, requisitos de protección del medio ambiente y de seguridad u ofertas demasiado altas de los contratistas²⁷.

²⁷ Según las investigaciones académicas, los megaproyectos son empresas muy complejas y, tradicionalmente, son habituales los aumentos de los costes muy por encima del presupuesto inicial; efectivamente, son comunes los rebasamientos de coste de entre el 50 % y el 100 %, y no es raro que se produzcan rebasamientos superiores al 100 %.

Bent Flyberg, Nils Bruzelius y Werner Rothengatter: *Megaprojects and risk: An anatomy of ambition*, Cambridge University Press, 2003, página 44. Véase asimismo Hugo Priemus, Bent Flyvbjerg y Bert Van Wee: *Decision-making on megaprojects: cost-benefit analysis, planning and innovation*, Edward Elgar Publishing Ltd, 2008, ISBN 1845427378.

RECUADRO 8

AUMENTOS DE LOS COSTES OBSERVADOS EN EL TRAMO EXAMINADO PARA LA FISCALIZACIÓN

En 19 de los 21 tramos examinados se disponía de información sobre los costes. En 11 tramos se produjeron aumentos de los costes de hasta el 49 %, en seis tramos los aumentos oscilaron entre el 50 % y el 100 %, y en dos, superaron el 100 %. En total, el alcance de los aumentos coincidía con los observados en otros estudios de proyectos de infraestructura de transportes de gran escala. De los tramos controlados, el **Varsovia-Gdynia** (financiado con cargo a la política de cohesión) fue el que sufrió el mayor aumento (166 %), pasando de los 475 millones de euros estimados en la propuesta de proyecto en 2004 a 1 265 millones de euros según las últimas estimaciones realizadas en noviembre de 2009.

- 46.** Los proyectos que contaron con una preparación rigurosa y minuciosa eran menos proclives a los aumentos en los costes, con en el caso del Perpiñán-Figueras, finalizado más o menos dentro de los plazos y del presupuesto (véase el **recuadro 7**). En cambio, la exposición al riesgo era mayor en otros proyectos con preparación menos rigurosa y minuciosa, como el tramo Madrid-Levante, respecto del cual el BEI manifestó su preocupación, que hasta la fecha ha experimentado un aumento del 89 % en los costes (véase el apartado 35).
- 47.** Estos aumentos de los costes no afectaron directamente al presupuesto de la UE, porque la inversión europea se limitó a los importes inicialmente asignados. No obstante, deberían ser tenidos en cuenta a la luz de las necesidades de inversión a gran escala en los proyectos prioritarios y de la creciente importancia concedida a la capacidad de atraer la inversión privada. El riesgo de aumentos en los costes de los proyectos pueden agravar los problemas relativos a la baja tasa de rentabilidad y disuadir a los inversores del sector privado.
- 48.** A fin de tener en cuenta la complicada naturaleza de los proyectos y el riesgo que suponen los aumentos de costes, se han establecido provisiones en algunos de ellos (como por ejemplo, el túnel de base del Brennero) para cubrir contingencias y paliar la repercusión que estos aumentos pueden tener en los presupuestos generales.

RENDIMIENTO DEL TRANSPORTE EN LOS TRAMOS FINANCIADOS POR LA UE EN EL MARCO DE LOS PROYECTOS PRIORITARIOS

- 49.** Los servicios de pasajeros de alta velocidad se conciben normalmente para abastecer el mercado entre grandes zonas urbanas y para competir con el transporte por carretera y con el transporte aéreo de corta distancia, por lo que la capacidad de ofrecer viajes de punto a punto fiables, cómodos y por encima de todo rápidos es de fundamental importancia. En cuanto al transporte de mercancías, el principio es claro. Cuanto más largo sea el trayecto, mayores posibilidades existen de que el ferrocarril sea competitivo respecto de otros medios de transporte, especialmente el transporte por carretera. Las rutas transeuropeas de larga distancia tienen que atravesar más de una red nacional.

50. Una vez terminada y en funcionamiento, el grado de explotación de una infraestructura ferroviaria depende de que los servicios ferroviarios funcionen según lo previsto. El Tribunal examinó:
- o si el rendimiento del transporte responde las expectativas tanto en los tramos dedicados al servicio de pasajeros de alta velocidad como en los tramos convencionales para el transporte de mercancías o mixto;
 - o en qué medida las restricciones del sistema limitan el rendimiento en los ejes donde se ubican los tramos cofinanciados por la UE y los avances logrados en paliarlas.
51. En el **anexo VI** se muestra la situación de uso de los tramos cofinanciados por la UE examinados en la fiscalización.

Fotografía 4. Tren de pasajeros de alta velocidad AVE en la estación de Chamartín antes de su salida en la línea Madrid-Segovia-Valladolid que atraviesa los 28 km del túnel de Guadarrama.



© Tribunal de Cuentas Europeo, marzo de 2009.

EL RENDIMIENTO DE LOS TRAMOS DEDICADOS A LOS SERVICIOS DE PASAJEROS DE ALTA VELOCIDAD RESPONDE A LAS EXPECTATIVAS

52. Ocho de los 21 tramos examinados en el control contribuyeron a la construcción de nuevas líneas de pasajeros de alta velocidad, y siete de ellos estaban en funcionamiento en el momento de la fiscalización (**fotografía 4**). Los servicios ferroviarios funcionan según lo previsto en seis de estas líneas, y los problemas que demoraron la plena entrada en funcionamiento de los servicios ferroviarios en la otra línea han sido resueltos recientemente (HSL Zuid). Los promotores de los proyectos normalmente previeron que los proyectos repercutirían significativamente en los mercados destinatarios, y los datos disponibles muestran que el rendimiento real respondió a las expectativas (véase el **recuadro 9**). El hecho de que la infraestructura se destine a servicios bien definidos y homogéneos significa que su explotación, aun siendo sumamente técnica, no se complica por la necesidad de adaptarse a un uso mixto.

RECUADRO 9

LOS SERVICIOS DE PASAJEROS DE ALTA VELOCIDAD CUMPLEN LOS OBJETIVOS

El tramo **Madrid-Barcelona AVE** ha reducido la duración del trayecto entre ambas ciudades, pasando de 6h35 en 1998 a 2h30, en detrimento de las rutas aéreas. El número de pasajeros también aumentó, pasando de 2 620 000 en 2007 a 5 800 000 en 2008.

El tramo de la **Estación Central de Berlín** alcanzó un ahorro de 25 minutos en el transbordo entre los ejes Norte-Sur y Este-Oeste, facilitando también nuevas posibilidades de trayectos.

El tramo **TGV Est (fase 1)** alcanza velocidades de hasta 320 km/h, de modo que ha disminuido la duración del viaje entre París y Estrasburgo, pasando de 3h50 a 2h20, y entre París y Luxemburgo, de 3h35 a 2h05, con la consiguiente reducción de los servicios aéreos entre París y los aeropuertos de las ciudades que ahora se benefician de la conexión por vía férrea de alta velocidad.

Además de mejorar el transporte directo de pasajeros, las líneas de pasajeros de alta velocidad **Fráncfort-Colonia** y **Núremberg-Ingolstadt** han permitido liberar capacidad en las líneas de uso mixto y mercancías ya existentes.

EL RENDIMIENTO DEL TRANSPORTE AÚN NO RESPONDE A LAS EXPECTATIVAS EN LOS TRAMOS CON TRÁFICO CONVENCIONAL DE MERCANCÍAS O MIXTO

- 53.** De los tramos examinados en la fiscalización, trece correspondían a infraestructura para uso mixto o de mercancías, cinco de las cuales ya habían entrado en funcionamiento. Estos tramos generalmente tenían por objeto la descongestión de los cuellos de botella, el aumento de la capacidad y la reducción de la duración del recorrido (véase también el **recuadro 10** relativo a los túneles alpinos).
- 54.** El logro de los objetivos de rendimiento en los cinco tramos actualmente en funcionamiento ha planteado problemas tales que hasta la fecha ninguno está siendo explotado según lo previsto. Los principales factores que influyen en el logro de los objetivos de rendimiento son los referidos a la demanda de servicios que pueden prestarse en la infraestructura y a la interoperabilidad y otras limitaciones de la red ferroviaria que provoca interrupciones en los servicios ferroviarios transeuropeos. Esto viene a confirmar que el progreso global del transporte ferroviario transeuropeo depende de la creación de sinergias entre las repercusiones de las medidas legislativas en los mercados y las medidas políticas de la interoperabilidad y cofinanciación, opinión también manifestada por los coordinadores²⁸.

²⁸ *Position paper of the European Transport Coordinators* (Karel Van Miert, Étienne Davignon, Carlo Secchi, Laurens Jan Brinkhorst, Péter Balázs, Karla Peijs, Luís Valente de Oliveira, Pavel Telička y Karel Vinck) *on the Future of TEN-T Policy*, Bruselas, 6 de octubre de 2009.

RECUADRO 10

TRAMOS ESPECIALES: LOS TÚNELES ALPINOS DEL BRENNERO Y DE MONT-CENIS

Se trata de tramos de gran magnitud que forman túneles entre Austria e Italia (**Brennero**) y Francia e Italia (**Mont-Cenis**) para facilitar un transporte de pasajeros y mercancías más eficiente evitando la necesidad de atravesar los Alpes a través de las rutas restringidas existentes, lo cual no es deseable desde el punto de vista del transporte y del medio ambiente. Aunque prevén el uso mixto, los túneles están primordialmente destinados al transporte de mercancías; los promotores esperan transformar el mercado en estas rutas al posibilitar el transporte de un volumen de mercancías sensiblemente superior al actual, en detrimento de otros medios de transporte. Se trata de proyectos a largo plazo, con una duración de 10-15 años, y que actualmente se hallan en sus fases de planificación y exploración.

Fotografía 5. Entrada del túnel de exploración para el túnel de base del Brennero en Fortezza.



© Tribunal de Cuentas Europeo, marzo de 2009.

LAS REPERCUSIONES NEGATIVAS DE LAS LIMITACIONES DEL SISTEMA SON PRÁCTICAMENTE EQUIVALENTES A LOS BENEFICIOS DERIVADOS DE LAS COSTOSAS INVERSIONES EN INFRAESTRUCTURA

- 55.** El uso que se hace de la infraestructura ferroviaria depende de distintos factores, como las condiciones económicas generales²⁹, los desarrollos llevados a cabo en los puertos, los túneles, etc. (véase el **recuadro 11**), así como inversiones en otros elementos de la red ferroviaria (véase el **recuadro 12**).
- 56.** Las limitaciones del sistema también revisten una importancia considerable. En los servicios de pasajeros de alta velocidad transeuropeos (como los que circulan entre París, Bruselas y Londres) se adoptan medidas específicas para que los trenes no tengan que parar en las fronteras. Así, las locomotoras están equipadas de tal modo que son interoperables con múltiples sistemas de energía de tracción y de control (señalización) de los trenes, y se han suscrito acuerdos sobre las normas de explotación de estas líneas específicas, etc. Pese a la complicación que supone, ello es posible porque el servicio se dedica a ese único propósito, y existe la clara voluntad por parte de los interesados de solucionar los problemas que puedan surgir.

²⁹ Segundo informe sobre el seguimiento de la evolución del mercado ferroviario, COM(2009) 676 final, Bruselas, 18 de diciembre de 2009.

Fotografía 6. Ejes de vagones en las instalaciones de cambio de gálibo de Transfesa en Cerbère, en la frontera franco-española.



© Tribunal de Cuentas Europeo, febrero de 2009.

RECUADRO 11

TRAMOS DE LA INFRAESTRUCTURA CUYA EXPLOTACIÓN DEPENDE DE LA FINALIZACIÓN DE OTROS TRABAJOS

La ruta [Betuwe](#) recorre de este a oeste la distancia entre el puerto de Róterdam y la frontera entre los Países Bajos y Alemania, y está exclusivamente dedicada al tráfico de mercancías. Aunque la infraestructura de esta línea entró plenamente en funcionamiento para los servicios ferroviarios en junio de 2007 con una capacidad media máxima realista de 380 al día, actualmente circulan 20 trenes diarios, y se espera que aumenten a 150 diarios en 2013: la incorporación de locomotoras compatibles con el sistema de señalización de nivel 2 de la ERTMS ha sido hasta la fecha un factor de limitación. Sin embargo, está previsto que el tráfico aumente hasta alcanzar los 380 trenes diarios cuando finalicen los trabajos previstos en las instalaciones portuarias Maasvlakte 2.

La utilización del tramo cofinanciado por la UE que se está construyendo en [Kufstein–Innsbruck](#), en el corredor del Brennero, entre Múnich y Verona, quedará limitado por el volumen de tráfico que puede atravesar el paso de montaña en la estación Brennersee. Esta situación mejorará sensiblemente en 2022, cuando las líneas ferroviarias que atraviesan el [túnel de base del Brennero](#), actualmente en construcción, funcionen en el corredor.

La explotación del tramo internacional [Perpiñán-Figueras](#) depende parcialmente de los flujos de tráfico de mercancías entre España y Francia, y las obras realizadas en los puertos (como el Barcelona) tendrán mucha influencia.

RECUADRO 12

INFRAESTRUCTURA DESARROLLADA PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS SIN DEMANDA A CORTO O MEDIO PLAZO

Las líneas de alta velocidad y de alta capacidad [Roma-Nápoles](#) y [Bolonia-Florenia](#) se construyeron para trenes tanto de mercancías como de pasajeros. Para que los trenes de mercancías puedan circular como los de pasajeros, fueron necesarias importantes inversiones destinadas a las interconexiones con la línea convencional. También fue necesario construir túneles, puentes y viaductos para reducir pendientes, e incrementar la capacidad de carga por eje. En estas líneas todavía no circulan trenes de mercancías y, aunque se prevé que esto ocurra en el futuro, los operadores de trenes todavía no tienen planes específicos al respecto.

En las líneas [Roma-Nápoles](#), [Bolonia-Florenia](#) y [Piolletto-Treviglio](#), las actuales locomotoras de mercancías no pueden circular a la velocidad mínima obligatoria de 120 km/h.

La línea [Raca-Trnava-Piestany](#) admite velocidades de los trenes de hasta 160 km/h; no obstante, en Eslovaquia no circulan actualmente trenes que puedan alcanzar esas velocidades.

57. Sin embargo, la situación de las líneas convencionales con uso mixto para mercancías y pasajeros resulta más problemática. Cruzar las fronteras que separan algunas redes ferroviarias nacionales sigue siendo complicado, hasta tal punto, que muchos servicios ferroviarios transeuropeos se interrumpen por la necesidad de detenerse en los puntos fronterizos. El Tribunal observó varias complicaciones, como diferencias de gálibo, de energía de tracción, de sistemas de control (señalización), de longitud de los trenes y de normas de explotación. Otras razones por las que los trenes tienen que parar son la no aceptación del material rodante cuyo uso está autorizado en otros Estados miembros, formación y certificación del personal ferroviario, controles técnicos y comerciales y gestión del tráfico en tiempo real (véase, en el **anexo VII**, un examen de estos problemas acompañado de ejemplos de los tramos recogidos en la muestra de la fiscalización y de los ejes transeuropeos en los que se sitúan). Si bien estas complicaciones registradas en las fronteras no se traducen necesariamente en retrasos significativos, su efecto acumulativo sí puede serlo, sobre todo porque puede provocar problemas de gestión del tráfico, con riesgo de atascos y con los consiguientes retrasos (véase el **recuadro 13**).

Fotografía 7. Instalaciones para el control del tráfico en la estación de Brennersee.



© Tribunal de Cuentas Europeo, febrero de 2009.

RECUADRO 13

RECORRIDO DE UN TREN DE MERCANCÍAS DESDE MÚNICH HASTA LA ESTACIÓN DE BRENNERSEE

Antes de salir de Múnich se realiza un control técnico y comercial (véase la **fotografía 2**, p. 18) para comprobar que la composición del tren es correcta y que el sistema de frenado funciona perfectamente. El tren, equipado con dos locomotoras, es conducido por un único maquinista de habla alemana.

Al entrar en la red ferroviaria austriaca en Kufstein no es necesario realizar cambio alguno porque las normas de explotación de Alemania y Austria están armonizadas, y sus respectivas autoridades ferroviarias aceptan oficialmente las normas del otro respecto de algunas diferencias menores. Se añade una tercera locomotora para ayudar en la subida a Brennersee (véase la **fotografía 8**).

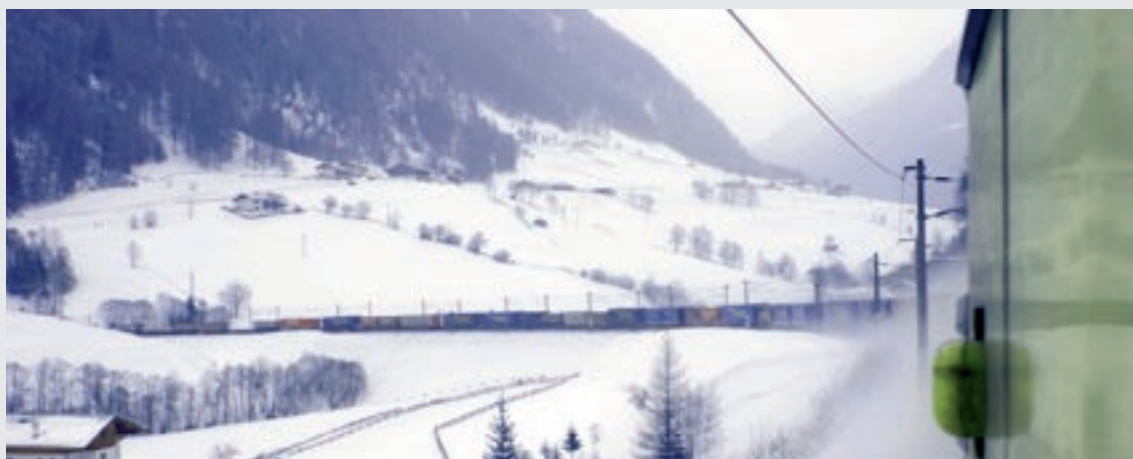
Al alcanzar la estación de alta montaña de Brennersee (frontera austro-italiana), se lleva a cabo un remolque para retirar las dos locomotoras que ya no son necesarias. A continuación se llevan a cabo otras operaciones necesarias por las diferencias entre las normas de explotación de Italia y Austria:

- o cambio de conductor: las normas de explotación de Italia exigen que en el tren haya dos maquinistas de habla italiana (con licencia para conducir trenes en Italia), los cuales sustituyen al maquinista de habla alemana (con licencia para conducir trenes en Alemania y Austria);
- o cambio de indicadores de cola: en Alemania y Austria es necesario llevar paneles reflectantes en la parte trasera del tren)³⁰, mientras que en Italia éstos no se aceptan y es obligatorio llevar luces de cola encendidas (véase la **fotografía 9**, p. 47).

Pese a que se había realizado un control técnico antes de salir de Múnich y el viaje hasta Verona es sólo de 448 km (o sea, inferior al máximo de 700 km exigido por las normas italianas), se realiza un nuevo control en la estación de Brennersee, el cual dura unos 25 minutos. Este control adicional se lleva a cabo porque la empresa ferroviaria italiana no acepta el control técnico realizado por la empresa ferroviaria alemana en Múnich. Sin embargo, en el trayecto inverso no se efectúa este control porque la empresa ferroviaria alemana acepta el control anterior de su homóloga italiana.

³⁰ El diseño preciso de los paneles reflectantes según las normas de funcionamiento alemanas y austríacas es ligeramente diferente, pero ambos países aceptan los del otro.

Fotografía 8. Un tren de mercancías asciende por los Alpes austriacos hacia la estación de Brennersee.



© Tribunal de Cuentas Europeo, febrero de 2009.

- 58.** Los progresos logrados en paliar estas limitaciones pueden traducirse en mejoras del transporte transeuropeo equivalentes a los beneficios derivados de las grandes inversiones en infraestructura (el **cuadro 4** ofrece una comparación perteneciente al proyecto prioritario 1). Estos progresos se incidirían más en la cooperación entre las autoridades de los Estados miembros que en la inversión financiera en infraestructura.

CUADRO 4**25 MINUTOS AHORRADOS Y 25 MINUTOS PERDIDOS EN EL PROYECTO PRIORITARIO 1****25 minutos**

El tiempo de viaje ahorrado por la construcción de una nueva línea de alta velocidad en Alemania, entre Núremberg e Ingolstadt, con un coste total de 2 336 millones de euros (con una cofinanciación de la UE de 134 millones de euros de la RTE-T).

El tiempo adicional necesario para realizar un control técnico a los trenes que entran en Italia en la estación de Brennersee en la frontera austro-italiana, porque la empresa ferroviaria italiana no acepta el control técnico ya efectuado en el punto de partida en Múnich por su homólogo alemán.

59. Pese a que la existencia de estas limitaciones en los principales corredores es bien conocida en el sector ferroviario europeo, Europa no cuenta con un estudio que describa exhaustivamente estos problemas, cuantifique su impacto e identifique posibles soluciones en todos los ejes importantes.
60. Superar las limitaciones de las redes en los ejes transeuropeos requerirá acuerdos entre los Estados miembros. Las tentativas en este sentido son relativamente recientes, ya que los avances en el terreno bilateral han sido históricamente difíciles. No obstante, existe una notable excepción con algún éxito importante, en la que instituciones de Estados miembros cooperan para mejorar el rendimiento del transporte por ferrocarril en un eje ferroviario (véase el **recuadro 14**). Se están llevando a término otras iniciativas similares, a menudo con el apoyo de los coordinadores nombrados por la Comisión, como en el caso del corredor del Brennero.
61. En Europa se ha avanzado en este sentido con la aprobación en 2008 de normas de la UE destinadas a facilitar la aceptación mutua de material rodante entre las redes ferroviarias nacionales³¹.

³¹ Directiva 2008/57/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de junio de 2008 sobre la interoperabilidad del red ferroviaria dentro de la Comunidad (DO L 191 de 18.7.2008, p. 1).

RECUADRO 14

GRUPO INTERNACIONAL PARA LA MEJORA DE LA CALIDAD DEL TRANSPORTE FERROVIARIO (*INTERNATIONAL GROUP FOR IMPROVING THE QUALITY OF RAIL TRANSPORT IN THE NORTH-SOUTH CORRIDOR (RÓTERDAM-GÉNOVA), «IQC»*)

Desde 2003, las autoridades ferroviarias alemanas, neerlandesas, italianas y suizas han cooperado para estudiar y resolver los problemas del corredor. Entre sus logros más sobresalientes cabe destacar el reconocimiento mutuo de los maquinistas y los procedimientos de aceptación y aprobación recíprocas del material rodante. En 2008, se estableció una agrupación europea de interés económico y una oficina de gestión de programas para dirigir el trabajo de la agrupación. Se aprobó un plan de acción de 14 puntos en el que se reflejan los resultados del presente informe pues destaca la importancia de aspectos tales como el despliegue del ERMTS, las normas de explotación y la certificación del personal como limitaciones fundamentales del transporte transeuropeo.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- 62.** Mediante la cofinanciación del desarrollo de la infraestructura ferroviaria, la Unión Europea ha contribuido a crear nuevas posibilidades para el transporte ferroviario transeuropeo. No obstante, es posible adoptar algunas medidas para mejorar la eficiencia de los fondos europeos.
- 63.** Los proyectos prioritarios constituyen el principal mecanismo de coordinación y concentración de los recursos financieros, por lo que importa que su definición refleje las necesidades presentes y previstas para el futuro. Sin embargo, hasta la fecha, no se han definido sobre la base de un análisis de los flujos de tráfico actuales y previstos ni representan descripciones definitivas de los principales ejes ferroviarios transeuropeos (véanse los apartados 19 a 24).

RECOMENDACIÓN 1

Para concentrar los fondos europeos, la Comisión debería, al volver a considerar la definición de los proyectos prioritarios:

- trabajar con los Estados miembros y con las instituciones ferroviarias en el fortalecimiento de las bases analíticas y de conocimiento sobre los flujos de tráfico ferroviario actuales y previstos;
- identificar los corredores transeuropeos que cuentan con una importante demanda actual o prevista.

- 64.** Es fundamental la orientación de las inversiones de la UE en infraestructuras en el marco de la RTE-T. Ha mejorado la concentración de la cofinanciación de la RTE-T en puntos transfronterizos, pero aún queda mucho por hacer en estos emplazamientos dentro de los proyectos prioritarios de la muestra. Los coordinadores han realizado una contribución positiva, pero es necesario realizar un mejor análisis de los cuellos de botella. Se registraron insuficiencias en los procedimientos de autorización de la Comisión para proyectos del Fondo de Cohesión, y cabe aún introducir mejoras en los procedimientos de selección de los proyectos de la RTE-T (véanse los apartados 25 a 38).

RECOMENDACIÓN 2

La Comisión debería:

- o garantizar un análisis riguroso de los principales tramos congestionados de los proyectos prioritarios que sirva de fundamento para las decisiones relativas a la orientación de los fondos de la RTE-T;
- o aprovechar la labor desempeñada por los coordinadores y considerar la posibilidad de nombrar a otros coordinadores para cubrir otros proyectos prioritarios;
- o asegurarse del rigor de los procedimientos de aprobación de los proyectos pertenecientes a la política de cohesión, sobre todo en el examen de las características técnicas y, a la luz del elevado riesgo de aumentos en los costes, comprobar que los proyectos propuestos han sido minuciosamente preparados basándose en las buenas prácticas del sector, como en los proyectos terminados dentro de los plazos y del presupuesto;
- o mejorar la calidad de los análisis de costes y beneficios aplicados en los procesos de selección de la RTE-T.

- 65.** Los proyectos de infraestructura cofinanciados por la UE realizaron la infraestructura prevista con arreglo a las especificaciones y, una vez finalizados, han creado nuevas y mejores posibilidades de transporte en tramos clave de los proyectos prioritarios. En muchos casos se introdujeron modificaciones en las especificaciones técnicas debido a circunstancias surgidas durante la construcción (véanse los apartados 39 a 48).

RECOMENDACIÓN 3

La Comisión debería asumir la iniciativa de **facilitar el intercambio de conocimientos** y experiencia sobre desarrollo de infraestructura ferroviaria entre los promotores de proyectos, basándose en experiencias anteriores como la del proyecto Netlipse.

66. Se han logrado mejoras mensurables en las líneas dedicadas a los servicios de pasajeros de alta velocidad que funcionan plenamente según lo previsto. Sin embargo, el uso de tramos convencionales para el uso mixto y de mercancías que se benefician de la financiación europea está influido por una serie de factores que impiden el funcionamiento pleno de los servicios ferroviarios con los niveles previstos. La red ferroviaria europea sigue teniendo limitaciones, sobre todo en los puntos fronterizos (véanse los apartados 49 a 61).

RECOMENDACIÓN 4

La Comisión debería:

- o considerar si sería posible mejorar la eficiencia de los fondos europeos prestando mayor atención a la [resolución de las limitaciones prácticas](#) del transporte ferroviario transfronterizo que no están intrínsecamente ligadas a la infraestructura;
- o fomentar y apoyar la [colaboración entre instituciones ferroviarias de los Estados miembros en el ámbito de los corredores](#) (como en el caso de la estructura del corredor Róterdam-Génova) para eliminar los obstáculos al buen funcionamiento del transporte ferroviario en la infraestructura actual.

El presente informe ha sido aprobado por la Sala II, presidida por Morten LEVYSOHN, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo, en su reunión del día 8 de septiembre de 2010.

Por el Tribunal de Cuentas



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente

Fotografía 9. Luces de cola necesarias para circular por Italia antes de ser colocadas en la estación de Brennersee.



© Tribunal de Cuentas Europeo, febrero de 2009.

SÍNTESIS DE LAS PRINCIPALES NORMAS EUROPEAS SOBRE EL SECTOR FERROVIARIO

| | | Acto legislativo | Modificaciones | |
|-------------------------------|--|---|--|--|
| Organismos y mercados | Desarrollo de los ferrocarriles comunitarios | Directiva 91/440/CEE del Consejo, de 29 de julio de 1991, sobre el desarrollo de los ferrocarriles comunitarios. | Directiva 2001/12/CE Directiva 2004/51/CE Directiva 2007/58/CE | |
| | Agencia Ferroviaria Europea | Reglamento (CE) nº 881/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, por el que se crea una Agencia Ferroviaria Europea. | Reglamento (CE) nº 1335/2008 | |
| | Concesión de licencias | Directiva 95/18/CE del Consejo de 19 de junio de 1995 sobre concesión de licencias a las empresas ferroviarias. | Directiva 2001/13/CE Directiva 2004/49/CE | |
| | Adjudicación de la capacidad de infraestructura ferroviaria y aplicación de cánones por su utilización | Directiva 2001/14/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2001, relativa a la adjudicación de la capacidad de infraestructura ferroviaria, aplicación de cánones por su utilización y certificación de la seguridad. | Decisión 2002/844/CE Directiva 2004/49/CE Directiva 2007/58/CE | |
| | Normas sobre ayudas estatales | Comunicación de la Comisión: Directrices comunitarias sobre las ayudas estatales a las empresas ferroviarias. | (2008/C 184/07) | |
| Seguridad e interoperabilidad | Interoperabilidad | Interoperabilidad del sistema ferroviario convencional | Directiva 2001/16/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de marzo de 2001, relativa a la interoperabilidad del sistema ferroviario transeuropeo convencional. | Directiva 2004/50/CE Directiva 2007/32/CE |
| | | Interoperabilidad del sistema ferroviario transeuropeo de alta velocidad | Directiva 96/48/CE del Consejo, de 23 de julio de 1996, relativa a la interoperabilidad del sistema ferroviario transeuropeo de alta velocidad. | Directiva 2004/50/CE Directiva 2007/32/CE |
| | | Interoperabilidad del sistema ferroviario dentro de la Comunidad | Directiva 2008/57/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de junio de 2008 sobre la interoperabilidad del sistema ferroviario dentro de la Comunidad. | |
| | Seguridad | Seguridad de los ferrocarriles | Directiva 2004/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la seguridad de los ferrocarriles comunitarios. Reglamento (CE) nº 653/2007 de la Comisión de 13 de junio de 2007 sobre el uso de un formato europeo común para los certificados de seguridad y los documentos de solicitud, de conformidad con el artículo 10 de la Directiva 2004/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, y sobre la validez de los certificados de seguridad expedidos en virtud de la Directiva 2001/14/CE del Parlamento Europeo y del Consejo. | Directiva 2008/110/CE |

| | | Acto legislativo | Modificaciones |
|---------------------------|----------------------------------|---|----------------|
| Trabajadores ferroviarios | Maquinistas | Directiva 2007/59/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2007 sobre la certificación de los maquinistas de locomotoras y trenes en el sistema ferroviario de la Comunidad. | |
| | Trabajadores móviles | Directiva del Consejo relativa al Acuerdo celebrado en 2004 entre la Comunidad de Ferrocarriles Europeos (CER) y la Federación Europea de Trabajadores del Transporte (ETF) sobre determinados aspectos de las condiciones de trabajo de los trabajadores móviles que realizan servicios de interoperabilidad transfronteriza en el sector ferroviario. | |
| Derechos de los pasajeros | Obligaciones de servicio público | Reglamento (CE) nº 1370/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2007 sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) nº 1191/69 y (CEE) nº 1107/70 del Consejo. | |
| | Derechos de los pasajeros | Reglamento (CE) nº 1371/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2007 sobre los derechos y las obligaciones de los viajeros de ferrocarril. | |

ESPECIFICACIONES TÉCNICAS SOBRE INTEROPERABILIDAD

| Categoría | Descripción | Referencia |
|---|---|-------------|
| ETI de alta velocidad (adoptado por Decisión de la Comisión) | Subsistema Mantenimiento | |
| | Control y mando y señalización Control y mando y señalización. Rectificación | 2002/731/CE |
| | Subsistema Infraestructura | 2002/732/CE |
| | Subsistema Energía | 2002/733/CE |
| | Subsistema Material rodante | 2002/735/CE |
| | Subsistema Explotación | 2002/734/CE |
| | Subsistema Control y mando ERTMS que modifica el anexo A de la Decisión 2006/679/CE | 2006/860/CE |
| | Subsistema control y mando ERTMS por el que se modifica el anexo A de la Decisión 2006/679/CE y el anexo A de la Decisión 2006/860/CE | 2008/386/CE |
| ETI revisadas de alta velocidad (adoptado por Decisión de la Comisión) | Subsistema Infraestructura | 2008/217/CE |
| | Subsistema Explotación, anexo A, anexo P 9 | 2008/231/CE |
| | Subsistema Material rodante Material rodante. Rectificación | 2008/232/CE |
| | Subsistema Energía | 2008/284/CE |
| | Control y mando y señalización, por el que se modifica el anexo A de la Decisión 2002/731/CE de 30 de mayo de 2002 Control y mando y señalización, por el que se modifica el anexo A de la Decisión 2002/731/CE de 30 de mayo de 2002. Rectificación | 2004/447/CE |
| | Control y mando y señalización, por el que se modifica el anexo A de la Decisión 2006/860/CE respecto de la alta velocidad y el ferrocarril convencional | 2007/153/CE |

| Categoría | Descripción | Referencia |
|---|---|----------------------------|
| ETI del transporte ferroviario convencional (adoptado por Decisiones o Reglamentos de la Comisión) | Aplicaciones telemáticas para los servicios de transporte de mercancías | (CE) n° 62/2006 |
| | Aspectos del ruido del material rodante convencional | 2006/66/CE |
| | Control y mando y señalización | 2006/679/CE |
| | Control y mando y señalización | 2009/561/CE |
| | Subsistema Control y mando ERTMS y por el que se modifica el anexo A de la Decisión 2006/679/CE | 2006/860/CE |
| | Subsistema Mando ERTMS por el que se modifica el anexo A de la Decisión 2006/679/CE y el anexo A de la Decisión 2006/860/CE | 2008/386/CE |
| | Material rodante: vagones de mercancías. Modificación de las Decisiones 2006/861/CE y 2006/920/CE | 2006/861/CE 2009/107/CE |
| | Explotación y gestión del tráfico. Modificación de las Decisiones 2006/861/CE (anexo P 5) y 2006/920/CE (anexo P 9) | 2006/920/CE 2009/107/CE |
| | Plan de aplicación del ERTMS | 2009/561/CE |
| ETI transversal (ferrocarril convencional y de alta velocidad) (adoptado por Decisión de la Comisión) | Seguridad en los túneles | 2008/163/CE |
| | Personas con movilidad reducida | 2008/164/CE |

LISTA DE LOS PROYECTOS PRIORITARIOS DE LA RTE-T

| «Proyectos Essen» (Orientaciones RTE-T 1996) | Proyectos prioritarios (Orientaciones RTE-T 2004) |
|---|---|
| Tren de alta velocidad / transporte combinado norte-sur: Núremberg- Erfurt-Halle/Leipzig-Berlín / Eje del Brennero: Verona-Múnich | PP1 Eje ferroviario Berlín-Verona/Milán-Bolonia-Nápoles- Messina-Palermo |
| Tren de alta velocidad (París-Bruselas-Colonia-Ámsterdam- Londres) | PP2 Eje ferroviario de alta velocidad París-Bruselas/Bruselas- Colonia-Ámsterdam-Londres |
| Tren de alta velocidad: Madrid-Barcelona-Perpiñán-Montpellier; Madrid-Vitoria-Dax | PP3 Eje ferroviario de alta velocidad Lisboa/Oporto-Madrid- Barcelona-Perpiñán-Montpellier; Madrid-Vitoria-Dax-Burdeos- Tours |
| Eje ferroviario de alta velocidad este | PP4 Eje ferroviario de alta velocidad este |
| Ruta Betuwe | PP5 Ruta Betuwe |
| Tren de alta velocidad / transporte combinado: Lyon-Trieste | PP6 Eje ferroviario Lyon-Trieste-Divaca/Koper/Divaca-Ljubliana -Budapest-frontera ucraniana |
| | PP8 Eje multimodal Portugal/España-resto de Europa |
| Eje ferroviario Cork-Dublín-Belfast-Stranraer | PP9 Eje ferroviario Cork-Dublín-Belfast-Stranraer |
| Enlace fijo del Öresund | PP11 Enlace fijo del Öresund |
| Eje ferroviario-vial del triángulo nórdico | PP12 Eje ferroviario-vial del triángulo nórdico |
| Línea principal de la costa oeste | PP14 Línea principal de la costa oeste |
| | PP16 Eje ferroviario de mercancías Sines/Algeciras-Madrid-París |
| | PP17 Eje ferroviario París-Estrasburgo-Stuttgart-Viena-Bratislava |
| | PP19 Interoperabilidad del ferrocarril de alta velocidad en la Península Ibérica |
| | PP20 Eje ferroviario del Fehmarn Belt |
| | PP22 Eje ferroviario Atenas-Sofía-Budapest-Viena-Praga- Núremberg/Dresde |
| | PP23 Eje ferroviario Gdansk-Varsovia-Brno/Bratislava-Viena |
| | PP24 Eje ferroviario Lyon/Génova-Basilea-Duisburgo-Róterdam/ Amberes |
| | PP26 Eje ferroviario-vial Irlanda/Reino Unido/Europa continental |
| | PP27 Eje «Rail Baltica»: Varsovia-Kaunas-Riga-Tallin-Helsinki |
| | PP28 «Eurocaprail» en el eje ferroviario Bruselas-Luxemburgo- Estrasburgo |
| | PP29 Eje ferroviario del corredor intermodal Jónico/Adriático |

MUESTRA DE TRAMOS DE INFRAESTRUCTURA COFINANCIADOS POR LA UE EMPLEADA EN LA FISCALIZACIÓN

- Se analizó una muestra de 21 tramos de infraestructura beneficiarios de la cofinanciación de la UE (y de decisiones de financiación relacionadas). Los tramos se hallaban situados en ocho de los proyectos prioritarios (1, 2, 3, 5/24, 6, 4/17, 19 y 23). En el cuadro que figura a continuación se ofrece más información sobre la muestra.
- La muestra abarcaba una elevada proporción de inversiones de la UE en infraestructura ferroviaria; en conjunto, un total de 8 683 millones de euros (1 613 millones de euros de la RTE-T y 7 070 millones de euros del Fondo de Cohesión, ISPA y el FEDER). Esto representa un 77 % del total de las inversiones europeas en los proyectos prioritarios de la muestra, y el 36 % de las inversiones de todas las fuentes.
- Los tramos de la muestra abarcaban, en la medida de lo posible:
 - tramos terminados o prácticamente terminados;
 - tramos transfronterizos y congestionados;
 - corredores importantes de pasajeros y de mercancías (que coincidían parcialmente con los corredores del ERTMS);
 - conexiones entre Estados miembros de la UE-15 y de la UE-10;
 - tramos también financiados por inversores privados;
 - principales tramos alpinos de túneles.

TRAMOS DE LOS PROYECTOS PRIORITARIOS COFINANCIADOS POR LA RTE-T, EL FONDO DE COHESIÓN (CF) O EL FEDER EXAMINADOS EN LA FISCALIZACIÓN

| | | Líneas especiales de pasajeros | Línea de uso mixto | Líneas especiales de mercancías |
|--|-----------------------------------|---|--|---------------------------------|
| Tramos terminados | En servicio | Estación Central de Berlín (DE) [RTE-T] Fráncfort del Meno - Colonia (DE) [RTE-T] Núremberg-Ingolstadt (DE) [RTE-T] TGV Est Fase 1 (FR) [RTE-T] Madrid-Valladolid (ES) [CF, FEDER, RTE-T] Madrid-Barcelona (ES) [CF, RTE-T] HSL Zuid (NL) [RTE-T] | Pioltello-Treviglio (IT) [RTE-T] Raca-Trnava-Piestany (SK) [CF] Roma-Nápoles (IT) [FEDER, RTE-T] Messina-Patti (IT) [FEDER] | Ruta de Betuwe (NL) [RTE-T] |
| | A la espera de entrar en servicio | | Perpiñán-Figueras (FR, ES) [RTE-T] Bolonia-Florenca (IT) [RTE-T] | |
| Tramos en construcción | | Madrid-Levante (ES) [CF, FEDER, RTE-T] | Karlsruhe-Basilea (DE) [RTE-T] Kufstein-Innsbruck (AT) [RTE-T] Linz-St Polten (AT) [RTE-T] Varsovia-Gdynia (PL) [CF] | |
| Tramos en las fases de planificación y experimentación | | | Túnel de base del Brennero (AT, IT) [RTE-T] Túnel de base Lyon-Turín (FR, IT) [RTE-T] | |

**COORDINADORES NOMBRADOS POR LA COMISIÓN PARA
LOS PROYECTOS FERROVIARIOS PRIORITARIOS EUROPEOS
A JUNIO DE 2010**

| Proyecto ferroviario prioritario | Coordinador |
|----------------------------------|------------------------|
| 1 | Pat Cox |
| 3 | Carlo Secchi |
| 6 | Laurens Jan Brinkhorst |
| 17 | Péter Balázs |
| 19 | Carlo Secchi |
| 22 | Gilles Savary |
| 27 | Pavel Telička |
| Despliegue del ERTMS | Karel Vinck |

TRAMOS COFINANCIADOS POR LA UE EXAMINADOS EN LA FISCALIZACIÓN: ESTADO DE CONSTRUCCIÓN Y DE UTILIZACIÓN

| Tramo de mercancías | Listos para su utilización | | | Grado de utilización | | | | |
|------------------------------------|----------------------------|-----------------|----------------------------|----------------------|----------------------------|--|--|----------------------|
| | Construcción finalizada | En construcción | Listos para su utilización | Utilización plena | Utilización plena prevista | A la espera de otros desarrollos en la red de transporte | Uso pleno del potencial improbable a corto o medio plazo | Tramos a largo plazo |
| Ruta Betuwe | ✓ | | ✓ | | | ✓ | | |
| Tramos de uso mixto (convencional) | Túnel de base Lyon-Turín | | ✓ | | | | | ✓ |
| | Túnel de base del Brennero | | ✓ | | | | | ✓ |
| | Varsovia-Gdynia | | ✓ | | | ✓ | | |
| | Linz-St Polten | | ✓ | | | ✓ | | |
| | Kufstein-Innsbruck | | ✓ | | | | ✓ | |
| | Karlsruhe-Basilea | | ✓ | | | ✓ | | |
| | Bolonia-Florenca | ✓ | | | | | | ✓ |
| | Perpiñán-Figueras | ✓ | | | | | ✓ | |
| | Messina-Patti | ✓ | | ✓ | | | | ✓ |
| | Roma-Nápoles | ✓ | | ✓ | | | | ✓ |
| | Raca-Trnava-Piestany | ✓ | | ✓ | | | | ✓ |
| | Pioltello-Treviglio | ✓ | | ✓ | | | | ✓ |
| Tramos de pasajeros dedicados | Madrid-Levante | | ✓ | | | ✓ | | |
| | HSL Zuid | ✓ | | ✓ | | ✓ | | |
| | Madrid-Barcelona | ✓ | | ✓ | ✓ | | | |
| | Madrid-Valladolid | ✓ | | ✓ | ✓ | | | |
| | TGV Est (Fase 1) | ✓ | | ✓ | ✓ | | | |
| | Núremberg-Ingolstadt | ✓ | | ✓ | ✓ | | | |
| | Fráncfort del Meno-Colonia | ✓ | | ✓ | ✓ | | | |
| | Estación Central de Berlín | ✓ | | ✓ | ✓ | | | |

LIMITACIONES DEL SISTEMA EN LOS PUNTOS TRANSFRONTERIZOS DE LOS EJES FERROVIARIOS TRANSEUROPEOS OBSERVADAS EN LA FISCALIZACIÓN

GÁLIBO

1. La mayoría de los ferrocarriles de la Unión Europea funcionan con el gálibo estándar UIC; sin embargo, la red ferroviaria tradicional de España, que funciona con un gálibo más ancho, constituye una importante excepción a esta norma. Esta diferencia de gálibo significa que sólo los trenes que cuentan con tecnología especial de ajuste del gálibo pueden pasar entre España y Francia; todos los demás deben detenerse en la frontera. Los trenes de mercancías que cruzan la frontera, bien se descargan y se vuelven a cargar, bien cambian los ejes en unas instalaciones especiales (véase la **fotografía 6**). Gracias a la inversión en infraestructura se están logrando progresos en este aspecto (cuatro tramos examinados en la fiscalización situados en los proyectos prioritarios 3 y 19 están relacionados con esta cuestión):
 - o la red española de transporte de viajeros de alta velocidad AVE se está construyendo con el gálibo UIC y se prevé su conexión a la red francesa entre Perpiñán y Figueras y entre Irún y Hendaya;
 - o en las intersecciones entre los gálivos UIC e ibérico dentro de la red española, se facilitará la interoperabilidad mediante instrumentos de cambio de gálibo, como en las proximidades de la estación de Chamartín, en Madrid, y de la estación de Medina del Campo.

ENERGÍA DE TRACCIÓN

2. La interoperabilidad de algunos sistemas nacionales sigue siendo problemática porque la electricidad suministrada a las vías férreas de los Estados miembros limítrofes funcionan con arreglo a diferentes normas técnicas, lo cual ocasiona complicaciones en los puntos transfronterizos (véase el **recuadro A**). Teniendo en cuenta los elevados costes y las dificultades técnicas, es poco probable que el problema se resuelva completamente invirtiendo en nuevas infraestructuras especializadas de aprovisionamiento de energía en el ámbito nacional, por lo que el problema se está abordando desde una perspectiva pragmática. Así, por ejemplo, cuando los sistemas energéticos no son interoperables, cabe las siguientes opciones:
 - o los trenes con sistema de energía único paran en las fronteras para cambiar de locomotora, lo que supone como mínimo 15 minutos de maniobras con el riesgo de acumulación con otros retrasos;

¹ UIC: *Union International de Chemins de Fer* (Unión Internacional de Ferrocarriles).

ANEXO VII

- o las empresas ferroviarias invierten en equipar sus locomotoras para que puedan funcionar con otros sistemas de energía;
- o se emplean locomotoras diésel, cuyo uso sigue siendo común pero son consideradas menos eficientes e indeseables desde el punto de vista de la energía limpia.

LONGITUD DE LOS TRENES

3. La longitud permitida para los trenes en las redes nacionales no siempre es uniforme, ni siquiera en el mismo corredor transeuropeo. Estas restricciones se imponen como consecuencia de las características de la infraestructura tales como la existencia de apartaderos, curvas cerradas en las líneas, la presencia de pendientes pronunciadas (como en las travesías alpinas). Por ejemplo, los trenes franceses pueden tener una longitud de hasta 600 metros, mientras en España sólo se permite una longitud máxima de 450 metros (proyecto prioritario 3). Independientemente de las diferencias de gálibo en esta frontera, o bien en el lado francés sólo se permite la circulación de trenes de mercancías de sólo 450 metros, o, para que entren y salgan de Francia trenes más largos, hay que tomarse un tiempo para dividir y volver a montar los trenes con el consiguiente riesgo de que se produzcan mayores retrasos en la frontera.

RECUADRO A

EJEMPLOS DE INTEROPERABILIDAD ENTRE SISTEMAS DE ALIMENTACIÓN DE LA TRACCIÓN

Los sistemas de energía de Alemania y Austria son compatibles y no plantean un problema de interoperabilidad para las locomotoras de sistema único, mientras que los de los Países Bajos y Alemania (proyecto prioritario 5) no son interoperables, como tampoco lo son los de Austria e Italia (proyecto prioritario 1). Esto constituye una fuente de complicaciones en los puntos transfronterizos, como por ejemplo en Brennersee.

SISTEMAS DE CONTROL (SEÑALIZACIÓN) DE LOS TRENES

4. Actualmente existen más de 20 sistemas de control (señalización) autónomos en la Unión Europea que no son interoperables, lo cual representa una importante barrera a la interoperabilidad transeuropea. El ERTMS tiene por objeto contribuir a la creación de una red ferroviaria Europea sin interrupciones sustituyendo los diferentes sistemas de control nacionales en Europa. Este sistema facilita también el transporte por ferrocarril de alta velocidad, permite incrementar la capacidad de las vías férreas y mejora la seguridad. El ERTMS consta de dos componentes básicos: el Sistema Europeo de Control de Trenes (*European Train Control System* (ETCS)), sistema automático de protección de los trenes que sustituye a los actuales sistemas nacionales, y el Sistema Global de Comunicaciones Móviles-Ferrocarril (GSM-R), sistema de radiocomunicación utilizado para intercambiar información (voz y datos) entre los equipos terrestres y los embarcados. Los Estados miembros han acordado un plan de despliegue europeo del ERTMS, pese a que, dados los horizontes temporales actuales, se prevé que sea un proceso largo, en muchos casos ligado a los calendarios de renovación de los sistemas de control actuales. Durante esta fase de despliegue, en los casos en que el ERTMS no funcione en todo un corredor y algunos tramos todavía utilicen el actual sistema, las locomotoras tendrán que estar adaptadas tanto al ERTMS como a los sistemas existentes, lo cual implica un incremento en los costes de instalación y de mantenimiento para la empresa de transporte ferroviario. Esto afectará sobre todo al transporte de mercancías, en el que las locomotoras normalmente circulan por una gama más amplia de rutas.

² Decisión 2009/561/CE de la Comisión de 22 de julio de 2009 por la que se modifica la Decisión 2006/679/CE sobre la especificación técnica de interoperabilidad referente al subsistema de control y mando y señalización del sistema ferroviario transeuropeo convencional («plan de despliegue europeo») [C(2009) 5607 final].

DIFERENCIAS EN LAS NORMAS DE EXPLOTACIÓN

5. Cada Estado miembro cuenta con su propio sistema de normas de explotación para el tráfico ferroviario en las redes nacionales (similares a los códigos de la circulación para las carreteras). Estas normas regulan los elementos clave los equipos del tren relacionados con la seguridad, y determinan cómo deben comportarse los maquinistas en todas las circunstancias previsibles del tráfico. En algunos casos, los Estados miembros limítrofes cuentan con normas de explotación muy similares, y aceptan las prácticas de explotación de sus vecinos hasta el punto de que los trenes pueden pasar de un país a otro sin que las diferencias normativas requieran su parada en la frontera (por ejemplo, Alemania y Austria). En muchos otros casos, sin embargo, las diferencias normativas entre redes vecinas impiden a los trenes pasar de una red a otra sin detenerse en la frontera para realizar ajustes en el tren (las variaciones relativas, por ejemplo, a las luces de cola, al número de maquinistas, a los extintores, etc.) o para cambiar las locomotoras (véase el **recuadro 13**). Si bien estos ajustes en las fronteras no provocan retrasos significativos de por sí, el hecho de que los trenes tengan que detenerse en los puntos fronterizos ocasiona problemas en la gestión del tráfico y entraña el riesgo del consiguiente retraso acumulativo.

ACEPTACIÓN MUTUA DEL MATERIAL RODANTE

6. El material rodante ferroviario debe someterse a controles técnicos para garantizar que es adecuado para el uso de la infraestructura ferroviaria (proceso denominado homologación). Estos controles son realizados por cada Estado miembro respecto de su propia infraestructura por las autoridades nacionales competentes en seguridad ferroviaria, que posteriormente expiden certificados sobre el material rodante. Sin embargo, para que una locomotora o un vagón circule por las redes de más de un Estado miembro, tienen que someterse al procedimiento de autorización de cada país, lo cual constituye un proceso largo y a veces oneroso. Así pues, para facilitar el acceso a la red ferroviaria europea en general, sería deseable que el material rodante aprobado en un Estado miembro sea aceptado en la red ferroviaria de otro. Esto no es siempre así, y los trenes con locomotoras que no han recibido autorización para ser utilizados en el país vecino tendrán que pararse en la frontera para cambiar la locomotora (aunque no exista otra interoperabilidad ni otras limitaciones). En la Unión Europea se están adoptando medidas para mejorar esta situación³.

³ Directiva 2008/57/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de junio de 2008 sobre la interoperabilidad de la red ferroviaria dentro de la Comunidad.

CERTIFICACIÓN DEL PERSONAL FERROVIARIO

7. Es importante que la comunicación entre el personal ferroviario y los centros de control ferroviario pueda desarrollarse de manera eficaz y que el personal ferroviario sepa circular con arreglo a las normas de explotación. Esta cuestión es relativamente sencilla para los trenes que sólo circulan en la red ferroviaria de un Estado miembro, pero en las rutas transeuropeas en las que los trenes atraviesan las fronteras entre redes nacionales, la situación se complica, ya que el personal ferroviario deberá hablar otros idiomas y contar con la certificación necesaria para circular con arreglo a las normas de explotación de más de un Estado miembro. El cambio del personal a bordo es pues otra de las razones por las que los trenes se detienen en las fronteras. Las empresas ferroviarias suelen programar pragmáticamente los servicios transeuropeos para que los cambios del personal coincidan con otras actividades normalmente necesarias en las fronteras, como, por ejemplo, cambio de locomotora, entrega de trenes a otra empresa ferroviaria y otros factores debidos a las diferentes normas de explotación. Se programa asimismo para que los maquinistas puedan volver a casa en el plazo de un día laborable. No obstante, cuando los servicios transeuropeos requieren que se crucen las fronteras sin detenerse, como en el caso de los servicios de transporte de viajeros de alta velocidad, deben buscarse soluciones relativas a la formación y a la certificación del personal ferroviario (véase el **recuadro B**). En la Unión Europea se están adoptando medidas para mejorar esta situación⁴.

⁴ Directiva 2007/59/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2007 sobre la certificación de los maquinistas de locomotoras y trenes en el sistema ferroviario de la Comunidad (DO L 315 de 3.12.2007, p. 51).

RECUADRO B

SOLUCIONES TRANSFRONTERIZAS PARA LA CERTIFICACIÓN DEL PERSONAL FERROVIARIO

En el tramo de las líneas de alta velocidad **París-Londres** del proyecto prioritario 2, las autoridades ferroviarias francesas y británicas acordaron un vocabulario común para que maquinistas con formación especial pudieran conducir durante la totalidad del trayecto.

En el tramo **Mannheim y Metz** del proyecto prioritario 4, que constituye históricamente un punto transfronterizo complicado, se acordó un programa de formación específico para conceder una certificación especial al personal ferroviario alemán y francés.

CONTROLES TÉCNICOS Y COMERCIALES

8. Existen dos razones principales por las cuales se llevan a cabo controles técnicos y comerciales. En primer lugar, para los servicios de larga distancia, algunos sistemas nacionales establecen intervalos máximos de realización de dichos controles, cuyo objetivo es garantizar la seguridad del tren (así, por ejemplo, el intervalo es de 700 km en Italia). Sin embargo, se observó un caso en el que se solicitaron estos controles en una estación fronteriza en mitad de un trayecto con una duración completa inferior a la máxima estipulada. En segundo lugar, para los servicios ferroviarios (sobre todo de mercancías) que cruzan fronteras, varias empresas ferroviarias en calidad de socios comerciales suelen responsabilizarse del tren en las distintas redes nacionales entregando el tren en las estaciones fronterizas. Tradicionalmente, ambas empresas ferroviarias llevan a cabo sus propios controles técnicos y comerciales, repitiendo dos veces el mismo control. Se observó un caso en el que dos empresas ferroviarias de diferentes Estados miembros estaban trabajando en la aceptación de los controles efectuados por la otra. Estas entregas basadas en la confianza pueden ahorrar tiempo en las estaciones transfronterizas (véase el **recuadro C**). En la Unión Europea se están adoptando medidas para mejorar esta situación con arreglo a la Directiva 2008/57/CE.

RECUADRO C

ENTREGAS BASADAS EN LA CONFIANZA EN BRATISLAVA VYCHOD

Para la entrega de trenes en la terminal fronteriza, tanto la empresa ferroviaria austríaca como la eslovaca llevaron a cabo controles técnicos y comerciales, cada uno de una duración mínima de 30 minutos. Para paliar este retraso innecesario, se está elaborando un acuerdo recíproco en virtud del cual los controles efectuados por una empresa ferroviaria serán aceptados por la otra, lo cual implica un ahorro potencial de 30 minutos.

GESTIÓN DEL TRÁFICO EN TIEMPO REAL

9. La gestión del tráfico en tiempo real es especialmente importante en los tramos proclives a la congestión, como cuellos de botella y puntos transfronterizos en los que deben parar muchos trenes transeuropeos (entre otros ejemplos hallados en los proyectos prioritarios examinados en la fiscalización cabe destacar la frontera de los Países Bajos con Alemania en Emmerich y la frontera austro-italiana en Brennersee (véase la **fotografía 7**)). En estos puntos pueden producirse congestiones cuando los trenes no llegan a tiempo para ocupar la franja asignada para entrar en la red ferroviaria vecina y, por tanto, deben esperar a que les sea asignada una nueva franja. El conocimiento en tiempo real de la situación de los trenes y la comunicación entre los encargados de la gestión del tráfico de las redes colindantes es importante en tales circunstancias. Las herramientas de comunicación no tienen que ser complicadas (por ejemplo, al parecer, los contactos entre los encargados del tráfico neerlandeses y alemanes en Emmerich han mejorado gracias al uso del teléfono y del correo electrónico). Si bien todavía deben desarrollarse interfaces informáticas eficaces cuyo objetivo sea integrar los sistemas de tráfico nacionales, ya se están llevando a cabo algunos proyectos para mejorar la información en tiempo real de que pueden disponer las empresas ferroviarias sobre la situación de sus trenes (véase el **recuadro D**).

RECUADRO D

EUROPTIRAILS

La herramienta Europtirails (bajo la responsabilidad de RailNetEurope desde 2007) puede lograr la supervisión en línea y en tiempo real del tráfico ferroviario europeo por vez primera y, gracias a ello, indicar dónde se podrían desarrollar medidas adecuadas para mejorar la calidad. Podría proporcionar, asimismo, una base para evaluar el rendimiento, comparando, por ejemplo, la duración prevista del trayecto con la duración real.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

RESUMEN

II. Primer guión

La Comisión está de acuerdo en que la definición de los proyectos prioritarios no se ha basado en un análisis de los flujos de tráfico actuales y previstos. Es importante señalar, sin embargo, que si bien se han realizado tales estudios, tanto para proyectos individuales como para la red, todavía no han dado lugar a resultados concluyentes y no pueden utilizarse como tales.

La Comisión considera que resultará especialmente difícil proporcionar una descripción definitiva de los principales ejes ferroviarios transeuropeos, pues se encuentran en un estado constante de flujo dependiendo de la migración, el comercio y el contexto geopolítico. No obstante, la Comisión también comparte la opinión de que la definición de la red principal debería basarse en criterios objetivos. Por tanto, en el futuro, los proyectos prioritarios deberían continuar basándose en un acuerdo político entre el Consejo y el Parlamento Europeo, pero basándose aún más en las mejores pruebas disponibles.

II. Segundo guión

La Comisión acoge con satisfacción el reconocimiento por el Tribunal de las mejoras derivadas de la concentración de la cofinanciación de la RTE-T en puntos transfronterizos y del trabajo de los coordinadores. Acuerda que es preciso trabajar más en la definición de cuello de botella y se dedicará a ello.

La Comisión considera que los procedimientos para aprobar proyectos son sólidos, particularmente tras su importante revisión para el período de programación 2007-2013. Estos procedimientos se reforzaron considerablemente mediante la integración del Fondo de Cohesión en la programación y las medidas específicas para mejorar la preparación de los proyectos, la documentación y la calidad de las evaluaciones de la Comisión.

II. Tercer guión

La Comisión acoge con satisfacción esta evaluación positiva de los logros de los proyectos cofinanciados por la RTE-T y el Fondo de Cohesión. Pone de relieve que, como señala el Tribunal en su apartado 47, los aumentos en los costes no tienen impacto en el presupuesto de la UE porque la contribución de la UE se fija al principio de los proyectos.

II. Cuarto guión

La Comisión comparte el análisis del Tribunal sobre las mejoras mensurables en las líneas dedicadas a servicios de pasajeros de alta velocidad. Está trabajando para mejorar la situación en los tramos convencionales para el uso mixto y de mercancías.

III. Primer guión

La Comisión ya mantiene estrechos contactos con los Estados miembros y las instituciones ferroviarias. Continuará trabajando estrechamente con ellos. Además, como parte de su ejercicio de consulta a los interesados sobre las directrices de la RTE-T, actualmente en curso, la Comisión está buscando aportaciones sobre cómo pueden realizarse mejor los corredores transeuropeos para los que existe una importante demanda actual o prevista.

III. Segundo guión

La Comisión está de acuerdo en que los coordinadores desempeñan un papel vital y designó tres nuevos coordinadores el 8 de junio de 2010, con lo que suman nueve.

La Comisión está de acuerdo en que es preciso seguir trabajando en la definición de cuello de botella y continuará dedicándose a ello. Los coordinadores europeos han analizado los cuellos de botella en los proyectos prioritarios de los que son responsables. La Comisión también ha informado sobre los cuellos de botella en sus informes anuales.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

INTRODUCCIÓN

III. Tercer guión

La Comisión considera que los procedimientos de aprobación de los proyectos con arreglo a la Política de Cohesión para el periodo de programación 2007-2013 son buenos. La Comisión continúa trabajando en su mejora y está invirtiendo considerables recursos para contribuir a la mejora de la preparación de los proyectos.

La Comisión acoge con satisfacción el reconocimiento del Tribunal respecto de las mejoras realizadas en los procedimientos de selección de la RTE-T; sin embargo, admite que se puede mejorar por lo que se refiere al uso del análisis de los costes y beneficios. La Agencia Ejecutiva de la RTE-T está trabajando para desarrollar este aspecto; sin embargo, dado que la financiación de la RTE-T solamente cofinancia un importe limitado de cada proyecto en comparación con lo financiado por los Estados miembros, es lógico que la responsabilidad de evaluar los costes y beneficios recaiga en ellos, particularmente dado que casi todos los datos y previsiones provienen de ellos.

III. Cuarto guión

La Comisión reconoce la importancia del intercambio de información entre los promotores de proyectos. La Agencia Ejecutiva de la RTE-T lo facilitará organizando en sus talleres debates con los beneficiarios actuales y potenciales sobre las mejores prácticas e intercambio de conocimientos entre todos los promotores de proyectos, particularmente en el sector ferroviario.

III. Quinto guión

Al adoptar especificaciones técnicas para la interoperatividad, la Comisión ha trabajado y continuará trabajando en estas «limitaciones prácticas». Los coordinadores europeos también dedican esfuerzos particulares a estas cuestiones.

11. Nota a pie de página 6

Cuando presenta cifras relativas a inversiones en sus documentos, la Comisión se basa en la información proporcionada por los Estados miembros. Reconociendo que la calidad de los datos financieros se beneficiaría de una mejora, la Comisión realizó considerables esfuerzos que resultaron en que la información contenida en el informe de junio de 2010 de la Comisión fuera considerablemente mejor que en informes anteriores.

14.

La Comisión subraya que, antes de 2007, los proyectos del Fondo de Cohesión se adoptaban teniendo en cuenta cada proyecto y conforme a los créditos presupuestarios disponibles. La base jurídica para los proyectos prioritarios no se aplicó hasta después de 2004.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

OBSERVACIONES

22.

La Comisión entiende que el Tribunal, al declarar que «los proyectos prioritarios propiamente dichos no pueden considerarse descripciones definitivas de los principales ejes ferroviarios transeuropeos» quiere decir que es preciso que exista un acuerdo general sobre lo que son los principales ejes, y que este acuerdo debe ser lo más estable posible a lo largo del tiempo.

La Comisión considera que es probable que sea particularmente difícil proporcionar una descripción definitiva de los principales ejes ferroviarios transeuropeos, pues se encuentran en un estado constante de cambio en función de la migración, el comercio y el contexto geopolítico. La Comisión, no obstante, también comparte la opinión de que la definición de la red principal debe basarse en criterios objetivos. Por tanto, en el futuro, los proyectos prioritarios deberían continuar basándose en un acuerdo político entre el Consejo y el Parlamento Europeo, pero basándose aún más en las mejores pruebas disponibles.

22. Tercer guión

Si bien la Comisión reconoce que algunas conexiones a puertos marinos importantes no están incluidas en los proyectos prioritarios, subraya que muchas sí lo están. El 4 de mayo de 2010, como parte de su proceso de revisión de la RTE-T, la Comisión presentó un documento de trabajo que establece la metodología para identificar una futura red RTE-T. Esto debería evitar que volviese a ocurrir en el futuro una situación como la descrita por el Tribunal.

Recuadro 4

La Comisión reconoce que los corredores del ERMTS no coinciden al 100 % con los proyectos prioritarios. El ERMTS tiene requisitos que deben cumplirse tanto para la infraestructura como para el material rodante. El proceso de revisión de la RTE-T está diseñado para abordar esta cuestión, y una posibilidad es incluir corredores del ERMTS directamente en los proyectos prioritarios.

La Comisión entiende que las autoridades polacas presentarán una solicitud de financiación para la parte del eje Norte-Sur polaco de Varsovia a Gdynia a finales de 2010, que incluirá al ERMTS y que tendrá un coste total indicativo de 386 millones de euros.

23.

La Comisión está de acuerdo en que hay margen para mejorar la definición de los proyectos prioritarios. Esto se está abordando a través del proceso de revisión de la RTE-T.

24.

La Comisión está de acuerdo en que la definición de los proyectos prioritarios no se ha basado en un análisis de los flujos de tráfico actuales y previstos. Es importante señalar, sin embargo, que si bien se han realizado tales estudios tanto para proyectos individuales como para la red, aún no han arrojado resultados concluyentes y no pueden utilizarse en su estado actual.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Como ha señalado el Tribunal, la Comisión reconoce la necesidad de revisar la política de la RTE-T. Este estudio se está llevando a cabo actualmente e incluye un examen de la metodología para definir la futura red de la RTE-T.

29.

La Comisión considera que la financiación de la UE ha tenido una influencia significativa en todos los tramos de la RTE-T revisadas por el Tribunal para esta auditoría. Esto ha incluido la mejora de los proyectos previstos originalmente o la reducción de su riesgo.

30.

La Comisión considera que, en los países cubiertos por el Fondo de Cohesión, muchos proyectos ferroviarios no podrían continuar sin la considerable cofinanciación de la UE, del Fondo de Cohesión o del FEDER, incluidos los tramos transfronterizos, mejorando así la accesibilidad y el rendimiento para todos los usuarios. El requisito es dar prioridad a los proyectos técnica y económicamente maduros que sean viables dentro del período de programación; de otra manera, los beneficiarios podrían perder los fondos.

La definición de grandes proyectos del artículo 39 del Reglamento (CE) n° 1083/2006 se ha modificado para facilitar que los Estados miembros presenten grandes proyectos transfronterizos.

33.

La Comisión está de acuerdo en que es preciso seguir trabajando en la definición de cuello de botella, y continuará dedicándose a ello. Los coordinadores europeos han analizado los cuellos de botellas en los proyectos prioritarios de los que son responsables. La Comisión también informó sobre los cuellos de botella en sus informes anuales.

34.

Para el período 2007-2013, la Comisión mejoró sus procedimientos de aprobación de grandes proyectos cofinanciados por el FEDER y el Fondo de Cohesión. Los grandes proyectos cofinanciados por el Fondo de Cohesión en el período 2000-2006 fueron a menudo aprobados por tramos por razones presupuestarias. En este sentido, la calidad de la preparación de los tramos individuales puede no reflejar la calidad de la preparación y el desarrollo del eje global.

35.

La consulta interna de los servicios pertinentes de la Comisión («consulta inter-servicios») ha sido y sigue siendo un elemento crucial en el proceso de evaluación y aprobación.

En el período de programación 2007-2013, la Comisión ha establecido Jaspers, que proporciona asistencia técnica a los nuevos Estados miembros para contribuir a la mejora de la calidad de los proyectos en una fase temprana. También tiene un contrato con expertos externos para asesoría técnica en la evaluación de grandes proyectos.

En el marco de la gestión compartida, el promotor del proyecto es responsable de definir adecuadamente las especificaciones técnicas del mismo. La adopción de especificaciones técnicas (véase el Anexo I) contribuye significativamente a la mejora de la calidad técnica de la infraestructura ferroviaria. El proyecto Madrid-Levante se aprobó en etapas, por tramos, por razones presupuestarias, y no en su totalidad, pues la red implica un total de 940 km de vía férrea de alta velocidad. Se consultó al BEI y sus recomendaciones se tuvieron en cuenta progresivamente en este proyecto. El BEI consideró justificada la financiación de estos proyectos y está proporcionando importantes préstamos al efecto, además de la ayuda del Fondo de Cohesión.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

La Comisión discrepa del argumento de que los consiguientes incrementos de los costes estén relacionados con las preocupaciones del BEI. Considera que, tal como se ha explicado en la respuesta al punto 46, ello se debe a otros factores.

37. Primer guión

La Comisión desea subrayar que los expertos externos están plenamente implicados en el proceso de selección de los proyectos RTE-T. Hay también un observador externo que proporciona amplia información a la Agencia Ejecutiva de la RTE-T sobre todo el proceso de evaluación externo.

38.

Si bien la Comisión acoge con satisfacción el reconocimiento por el Tribunal de las mejoras realizadas en los procesos de selección, acepta que cabe introducir mejoras por lo que se refiere al uso del análisis de costes y beneficios. En el futuro, la Agencia Ejecutiva de la RTE-T desarrollará un enfoque más sistemático del análisis de costes y beneficios que tenga en cuenta el trabajo existente. A estos efectos, trabajará con los proyectos seleccionados en la prioridad 3 de la convocatoria anual de 2010 para mejorar la preparación de los proyectos, incluyendo el desarrollo de enfoques coherentes respecto del análisis de costes y beneficios.

Sin embargo, dado que la financiación de la RTE-T solamente cofinancia un importe limitado de cada proyecto en comparación con lo financiado por los Estados miembros, es lógico que la responsabilidad de evaluar los costes y beneficios recaiga en éstos, particularmente dado que casi todos los datos y previsiones provienen de los mismos.

Por lo que respecta al modelo coherente de flujos de tráfico ferroviario europeos, aún hay que convencer a la Comisión de que las perspectivas adicionales que proporcionaría justificarían el nivel potencialmente significativo de recursos necesarios para que fructifique.

44.

El 8 de junio de 2010 se adoptó un memorándum de acuerdo proponiendo los pasos para remediar esta situación. Los tres Estados miembros afectados por el PP3 (Francia, España y Portugal) lo han firmado.

45.

A la Comisión le gustaría poner de relieve que los aumentos de costes son típicos de grandes proyectos de infraestructura.

46.

La Comisión está de acuerdo por lo que respecta a los beneficios de una preparación rigurosa y minuciosa de los proyectos; sin embargo, como manifiesta el Tribunal en el apartado anterior, los aumentos de costes en los casos estudiados se debieron generalmente a razones ligadas a factores imprevistos.

Por lo que respecta al tramo Madrid-Levante (pero también a otros proyectos igualmente complejos), los aumentos de costes mencionados por el Tribunal podrían deberse a diversos factores, algunos de ellos imprevistos. Por ejemplo, la elevada inflación en los proyectos de construcción en España y un aumento imprevisto de los costes debido a unas condiciones geológicas difíciles han tenido un efecto significativo en el proyecto Madrid-Levante citado por el Tribunal.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

47-48.

La Comisión comparte la opinión del Tribunal de que los aumentos de costes no tuvieron un impacto directo en el presupuesto de la UE y observa que el Tribunal tampoco ha documentado ningún impacto indirecto.

La Comisión desea subrayar que, según el nuevo modelo de decisiones de financiación para los fondos de la RTE-T durante el período 2007-2013, los beneficiarios y promotores de proyectos tienen que presentar un plan de acción estratégico detallando cómo se ejecutará el proyecto, incluyendo en términos de planificación, el plan de gestión del riesgo y la gobernanza del proyecto. La Agencia Ejecutiva de la RTE-T ya ha desarrollado directrices sobre esta cuestión y está trabajando en el intercambio de buenas prácticas entre los beneficiarios.

Recuadro 8

La fase II del proyecto Varsovia-Gdynia se enfrentó a muchos problemas independientes de los procedimientos de aprobación de la Comisión, tales como considerables retrasos en los procedimientos de licitación, problemas con la compra de terrenos y acceso al solar, así como conflictos con los contratistas. La Comisión ha planteado en varias ocasiones la cuestión del aumento de costes en la fase II del proyecto Varsovia-Gdynia, y las autoridades polacas han anunciado que presentarán una propuesta modificada al efecto. La Comisión dejó claro que no tramitará esta modificación sin que las autoridades polacas presenten un análisis horizontal sobre el aumento de costes en el sector ferroviario y cómo se aborda.

54.

La Comisión está de acuerdo con el Tribunal en que el progreso global del transporte ferroviario transeuropeo depende de la creación de sinergias entre las repercusiones de las medidas legislativas en los mercados y las medidas políticas de la interoperabilidad y cofinanciación.

Recuadro 11

La Comisión está supervisando de cerca esta situación en el marco del corredor A del ERMTS. Ha adoptado un plan europeo de desarrollo para el ERMTS, así como una propuesta de reglamento para los corredores de transporte de mercancías por ferrocarril, que fue adoptada el 15 de junio de 2010 por el Parlamento Europeo y el Consejo. Por otra parte, la Comisión ha designado coordinadores de la RTE-T.

Recuadro 12

La Comisión es consciente de que ningún tren de mercancías utiliza actualmente las líneas de alta capacidad y alta velocidad Roma-Nápoles y Bolonia-Florenia. Sin embargo, gracias a la introducción de estas líneas de alta capacidad y alta velocidad, ha habido más capacidad de transporte de mercancías en las líneas convencionales existentes. En todo caso, la mayoría de los beneficios esperados de los tramos financiados por el FEDER se refieren al mejor acceso de los pasajeros a la red ferroviaria y no al transporte de mercancías.

57.

La Comisión reconoce que el progreso hacia la interoperatividad es lento. La armonización radical no es posible, dado que la infraestructura ferroviaria y el material rodante tienen una vida larga y los costes de inversión del sector deben ser realistas.

Sin embargo, la cantidad de infraestructura y material rodante interoperable está aumentando y el número de excepciones solicitadas por los Estados miembros en cuanto a la normativa de aplicación de la Comisión que establece especificaciones técnicas de interoperabilidad (ETI) es limitado. Esto muestra que las ETI existentes

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

se están aplicando con éxito. Por lo que respecta a la red de la RTE-T, se espera que las ETI estén finalizadas en 2010. Esto beneficiará tanto a la RTE-T como a los proyectos financiados por la política de cohesión.

La Comisión continuará sus esfuerzos centrándose en la aplicación de las ETI que arrojen beneficios significativos a corto o medio plazo, como aplicaciones telemáticas para señalización, transporte de pasajeros y de mercancías. También ha creado organizaciones de corredores para identificar y abordar todos los problemas que obstaculizan la competitividad del transporte de mercancías por ferrocarril a lo largo de los ejes.

En cuanto a las medidas del apartado 8 del Anexo VII, la Comisión considera que se están tomando medidas a nivel europeo para mejorar la situación:

1. En el marco de la Directiva 2008/57/CE, hay actividades en curso para clasificar todas las normas nacionales relativas al tráfico ferroviario, evaluar cuáles son equivalentes y evitar por tanto la duplicación de controles, en especial en las fronteras.
2. En el marco de los corredores del ERMTS, unos grupos de trabajo están identificando todos los obstáculos existentes —en particular los retrasos en las fronteras— analizando los obstáculos específicos de cada frontera.

60.

Los coordinadores europeos han hecho esfuerzos para aliviar las limitaciones del sistema en los corredores, que se ampliarán a raíz de la propuesta de reglamento sobre el transporte de mercancías por ferrocarril.

La propuesta de reglamento de la Comisión de noviembre de 2008 por el que se crea una estructura para cada corredor de transporte de mercancías por ferrocarril es también significativa a este respecto. Desarrollará una cooperación reforzada entre los administradores de infraestructuras para la gestión del tráfico (medidas operativas) y la inversión (principalmente para suprimir los cuellos de botella y armonizar las condiciones técnicas). Se basa en la experiencia con los corredores Róterdam-Génova y Amberes-Lyon/Basilea.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

62.

La Comisión acoge con satisfacción el trabajo del Tribunal, que es especialmente oportuno dada la próxima revisión de las redes de la RTE-T.

63.

La Comisión está de acuerdo con el Tribunal en que los proyectos prioritarios constituyen el principal mecanismo de coordinación y concentración de los recursos financieros en las redes de la RTE-T y continúa en esta línea, garantizando al mismo tiempo la complementariedad con los objetivos de desarrollo regional y la política de cohesión. En esta perspectiva, comprende porqué el Tribunal desea que los proyectos prioritarios se definan sobre la base de un análisis de los flujos de tráfico actuales y previstos. Es importante señalar, sin embargo, que si bien se han realizado tales estudios, tanto para proyectos individuales como para la red, todavía no han dado lugar a resultados concluyentes y no pueden utilizarse como tales.

La Comisión considera que resultará especialmente difícil proporcionar una descripción definitiva de los principales ejes ferroviarios transeuropeos, pues se encuentran en un estado constante de flujo dependiendo de la migración, el comercio y el contexto geopolítico. No obstante, la Comisión también comparte la opinión de que la definición de la red principal debería basarse en criterios objetivos. Por tanto, en el futuro, los proyectos prioritarios deberían continuar basándose en un acuerdo político entre el Consejo y el Parlamento Europeo, pero basándose aún más en las mejores pruebas disponibles.

Recomendación 1, primer guión

La Comisión ya mantiene estrechos contactos con los Estados miembros y las instituciones ferroviarias. Continuará trabajando estrechamente con ellos en cuestiones de tráfico ferroviario.

Recomendación 1, segundo guión

Como parte de su ejercicio de consulta a los interesados sobre las directrices de la RTE-T, actualmente en curso, la Comisión está buscando aportaciones sobre cómo puede realizarse mejor esto.

64.

La Comisión acoge con satisfacción el reconocimiento por el Tribunal de las mejoras derivadas de la concentración de la cofinanciación de la RTE-T en puntos transfronterizos y del trabajo de los coordinadores. Acuerda que es preciso trabajar más en la definición de cuello de botella y se dedicará a ello.

La Comisión observa que los procedimientos de aprobación de proyectos del Fondo de Cohesión han cambiado sustancialmente a partir de 2007.

La Comisión acoge con satisfacción el reconocimiento del Tribunal respecto de las mejoras realizadas en los procedimientos de selección de la RTE-T; sin embargo, admite que se puede mejorar por lo que se refiere al uso del análisis de los costes y beneficios.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Recomendación 2, primer guión

La Comisión está de acuerdo en que es preciso seguir trabajando en la definición de cuello de botella, y continuará dedicándose a ello. Los coordinadores europeos han analizado los cuellos de botella en los proyectos prioritarios de los que son responsables. La Comisión también informó sobre los cuellos de botella en sus informes anuales.

Recomendación 2, segundo guión

La Comisión está de acuerdo en que los coordinadores desempeñan un papel vital y designó tres nuevos coordinadores el 8 de junio de 2010.

Recomendación 2, tercer guión

La Comisión considera que los procedimientos de aprobación de los proyectos son buenos, particularmente tras su importante revisión para el período de programación 2007-2013. La Comisión continúa trabajando en su mejora y está invirtiendo considerables recursos para contribuir a la mejora de la preparación y evaluación de los proyectos. En cuanto a las características técnicas de los proyectos, su revisión mejorará considerablemente gracias al desarrollo continuo de las ETI.

Recomendación 2, cuarto guión

La Comisión admite que se puede mejorar por lo que se refiere al uso del análisis de los costes y beneficios. En el futuro, la Agencia Ejecutiva de la RTE-T desarrollará un enfoque más sistemático del análisis de costes y beneficios. A estos efectos, trabajará con los proyectos seleccionados en la prioridad 3 de la convocatoria anual de 2010 para mejorar la preparación de los proyectos, incluyendo el desarrollo de enfoques coherentes respecto del análisis de costes y beneficios.

Sin embargo, dado que la financiación de la RTE-T solamente cofinancia un importe limitado de cada proyecto en comparación con lo financiado por los Estados miembros, es lógico que la responsabilidad de evaluar los costes y beneficios recaiga en éstos, particularmente dado que casi todos los datos y previsiones provienen de los mismos.

Recomendación 3

La Comisión reconoce la importancia del intercambio de información entre los promotores de proyectos. La Agencia Ejecutiva de la RTE-T lo facilitará organizando en sus talleres debates con los beneficiarios actuales y potenciales sobre las mejores prácticas e intercambio de conocimientos entre todos los promotores de proyectos, particularmente en el sector ferroviario.

66.

La Comisión comparte el análisis del Tribunal sobre las mejoras mensurables en las líneas dedicadas a servicios de pasajeros de alta velocidad. Está trabajando para mejorar la situación en los tramos convencionales para el uso mixto y de mercancías.

Recomendación 4, primer guión

Al adoptar especificaciones técnicas para la interoperatividad, la Comisión ha trabajado y continuará trabajando en estas «limitaciones prácticas». Los coordinadores europeos también dedican esfuerzos particulares a estas cuestiones.

Recomendación 4, segundo guión

En noviembre de 2008, la Comisión propuso un reglamento que creaba una estructura para cada corredor de transporte de mercancías por ferrocarril que reforzará la cooperación entre los administradores de infraestructuras (supervisados por los Estados miembros), para la gestión del tráfico (medidas operativas) y para la inversión (principalmente suprimiendo cuellos de botella y armonizando las condiciones técnicas). Se basa en la experiencia con los corredores Róterdam-Génova y Amberes-Lyon/Basilea.

Tribunal de Cuentas Europeo

Informe Especial 8/2010

**Mejora del rendimiento del transporte en los ejes ferroviarios transeuropeos:
¿Ha sido eficaz la inversión de la UE en infraestructura ferroviaria?**

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea

2010 — 71 pp. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9207-819-5

doi:10.2865/99155

Cómo obtener las publicaciones de la Unión Europea

Publicaciones gratuitas

- A través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- En las representaciones o delegaciones de la Unión Europea. Para ponerse en contacto con ellas, consulte el sitio <http://ec.europa.eu> o envíe un fax al número +352 2929-42758.

Publicaciones de pago

- A través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Suscripciones de pago (por ejemplo, a las series anuales del *Diario Oficial de la Unión Europea* o a las recopilaciones de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea)

- A través de los distribuidores comerciales de la Oficina de Publicaciones de la Unión Europea (http://publications.europa.eu/others/agents/index_es.htm).

EL VOLUMEN DE TRANSPORTE EN EUROPA SEGUIRÁ CRECIENDO, SEGÚN LAS PREVISIONES, Y LOS FERROCARRILES EUROPEOS DEBERÁN RESPONDER A IMPORTANTES DESAFÍOS. PARA LLEVAR A CABO EL AMPLIO DESARROLLO QUE PRECISAN LAS INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS TRANSEUROPEAS, LA UNIÓN EUROPEA REALIZÓ IMPORTANTES INVERSIONES A TRAVÉS DE SU POLÍTICA DE COHESIÓN Y DE SU POLÍTICA DE REDES TRANSEUROPEAS. EL TRIBUNAL EXAMINÓ LA EFICACIA DE ESTAS INVERSIONES EN INFRAESTRUCTURA.



TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO



Oficina de Publicaciones

ISBN 978-92-9207-819-5



9 789292 1078195