

Informe Especial

Eficacia de los proyectos de transporte urbano público financiados por la UE



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

E-mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

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

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2014

ISBN 978-92-9241-659-1
doi:10.2865/30957

© Unión Europea, 2014

Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica.

El uso y la reproducción de la fotografía 1 quedan sujetos a la obtención de una autorización directa de los titulares de los derechos de autor.

Printed in Luxembourg

Informe Especial

Eficacia de los proyectos de transporte urbano público financiados por la UE

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

Apartados

Glosario

I – III Resumen

1 – 9 Introducción

1 – 3 Principales desafíos que plantea el transporte urbano en Europa

4 – 5 Política de transporte urbano en la UE

6 – 9 Ayudas de la UE a proyectos de transporte urbano

10 – 16 Alcance y enfoque de la fiscalización

17 – 48 Observaciones

17 – 25 ¿Se ejecutaron los proyectos según lo previsto en las solicitudes de subvención?

20 La mayoría de los proyectos se ejecutaron físicamente

21 – 22 Cuatro proyectos de infraestructura sufrieron retrasos importantes en su ejecución

23 – 25 Tres proyectos superaron su presupuesto inicial en más de un 20 %

26 – 34 ¿Se ajustaron los servicios prestados por los proyectos a las necesidades de los usuarios?

28 – 30 Los datos arrojados por los indicadores de seguimiento de los operadores eran positivos

31 – 32 Siempre que se realizaron, las encuestas de satisfacción de los usuarios arrojaron resultados positivos

33 – 34 Los servicios de transporte eran generalmente accesibles

35 – 48 ¿Lograron los proyectos sus objetivos de utilización?

37 – 38 Pocos proyectos han alcanzado el número previsto de usuarios

39 – 41 Algunas causas de la infrautilización podrían haberse abordado

42 – 43 La infrautilización puede afectar a la consecución de los beneficios previstos...

44 – 46 ... pero dicha consecución no se supervisa...

47 – 48 ... y la infrautilización también puede aumentar la carga financiera que soportan las autoridades públicas

49 – 57 **Conclusiones y recomendaciones**

50 – 52 **Ejecución de los proyectos**

53 **Servicios prestados por los proyectos**

54 – 57 **Utilización de los proyectos**

Anexo I — Política de transporte urbano de la UE: documentos publicados sucesivamente en los últimos diez años

Anexo II — Proyectos auditados en el momento de la fiscalización

Respuestas de la Comisión

Autoridad de gestión: Toda autoridad o todo organismo público o privado, nacional, regional o local designado por el Estado miembro para gestionar el programa operativo.

Fondo de Cohesión: Instrumento financiero concebido para reforzar la cohesión económica y social mediante la financiación de proyectos medioambientales y de transporte en los Estados miembros con un PNB per cápita inferior al 90 % de la media de la UE.

Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER): El FEDER fomenta la cohesión económica y social entre las regiones de la UE. Las intervenciones del FEDER se ejecutan principalmente a través de programas operativos y de documentos únicos de programación que abarcan un amplio número de proyectos.

Operador: Empresa pública o privada que explota un medio de transporte con arreglo a un contrato de explotación firmado con el promotor del proyecto. Normalmente recibe subvenciones para cubrir las pérdidas financieras derivadas de las operaciones.

Período de programación: Marco plurianual dentro del cual se planifica y efectúa el gasto de las medidas estructurales. El presente informe abarca los períodos de programación 2000-2006 y 2007-2013.

Programa operativo: Programa aprobado por la Comisión de inversiones de un Estado miembro financiadas por la UE consistente en un conjunto coherente de prioridades que comprenden medidas plurianuales para la cofinanciación de proyectos.

Promotor: Persona física o jurídica que se beneficia de la ayuda del FEDER o del Fondo de Cohesión para construir una infraestructura de transporte o sus sistemas informáticos. El medio de transporte público y los equipos resultantes del proyecto suelen estar gestionados por un operador distinto del beneficiario.

I Según las previsiones, el porcentaje de la población europea que reside en zonas urbanas aumentará, pasando del 73 % en 2010 al 82 % en 2050. Entretanto, las ciudades europeas necesitan intensificar la movilidad y reducir la congestión, los accidentes y la contaminación mediante políticas locales de movilidad. Entre 2000 y 2013, la UE asignó 10 700 millones de euros a la cofinanciación de proyectos para ayudar a las ciudades a la creación de medios de transporte urbano como el metro, el tranvía y los autobuses.

II El Tribunal evaluó si los proyectos se ejecutaron según lo previsto, si prestaron servicios adecuados a las necesidades de los usuarios, y si se utilizaron en la medida de lo previsto. Tras llevar a cabo una auditoría de gestión de veintiséis proyectos de transporte urbano público en once ciudades de cinco Estados miembros, el Tribunal ha llegado a la conclusión de que:

- a) en general, las infraestructuras y los vehículos de la mayoría de los proyectos respondían a las especificaciones del proyecto (apartado 20). Cuatro proyectos de transporte urbano experimentaron retrasos importantes (apartados 21 y 22) y tres tuvieron importantes sobrecostes (apartados 23 a 25);
- b) una vez terminados, casi todos los proyectos auditados se ajustaban a las necesidades de los usuarios (apartados 26 a 34). No obstante, al comparar el uso previsto en fechas específicas y el uso real, se observa que dos terceras partes de los proyectos estaban infrautilizados (apartados 35 a 38), dando lugar a un rendimiento insuficiente en cuanto a beneficios económicos y sociales (reducción de la contaminación y de la congestión, etc.) que generalmente no es supervisado por los promotores y las autoridades nacionales (apartados 42 a 46), y a desequilibrios financieros para las autoridades públicas que tienen que garantizar la sostenibilidad del transporte urbano afectado (apartados 47 y 48);

- c) la infrautilización del transporte público se debía principalmente a insuficiencias en la concepción de los proyectos y en la política de movilidad que podrían haberse abordado en la fase de planificación de los proyectos (apartados 39 a 41).



El Tribunal recomienda que la Comisión exija que:

- a) los proyectos que requieren su aprobación cuenten con herramientas de gestión para supervisar la calidad del servicio y el nivel de satisfacción de los usuarios cuando el proyecto entre en funcionamiento;
- b) los proyectos que requieren su aprobación incorporen en los contratos de subvención un número mínimo de indicadores de resultados, con sus correspondientes metas, sujetos posteriormente a medición;
- c) en los proyectos que requieren su aprobación, la estimación del número previsto de usuarios se analice con mayor rigor y que la elección del modo de transporte se base en una comparación cuantificada de las diferentes opciones de transporte;
- d) los proyectos de transporte urbano que requieren su aprobación se inscriban en una política de movilidad sólida;
- e) las autoridades de los Estados miembros aborden también los aspectos mencionados en las letras a) a d) cuando gestionen proyectos de transporte urbano financiados por la UE.

Principales desafíos que plantea el transporte urbano en Europa

01

El porcentaje de la población europea que reside en zonas urbanas aumentó, pasando del 71 % en 2000 al 73 % en 2010. Está previsto que esta tendencia se mantenga y que se alcance el 82 % en 2050¹.

02

Las ciudades europeas se enfrentan a un número cada vez mayor de problemas provocados por el transporte. La migración de los habitantes de las ciudades a las afueras de las ciudades está creando estructuras de asentamiento que requieren largos trayectos. Este fenómeno de la expansión urbana va unido al aumento en el índice de vehículos privados y el tráfico diario.

03

Favorecer la movilidad reduciendo a la vez la congestión, los accidentes y la contaminación representa un desafío común para todas las grandes ciudades. Según la Comisión², la saturación del tráfico en las zonas urbanas y su entorno cuesta alrededor de 100 000 millones de euros anuales, o sea, un 1 % del PIB de la Unión Europea, debido a los retrasos y a la contaminación. Además, uno de cada tres accidentes mortales se produce en zona urbana. La movilidad urbana genera el 40 % del total de emisiones de CO₂ del transporte por carretera y hasta el 70 % de otros contaminantes. Asimismo, el ruido en las zonas urbanas es un grave problema, de creciente importancia, debido sobre todo al tráfico rodado.

Política de transporte urbano en la UE

04

En los últimos diez años, la Comisión ha publicado varios documentos de orientación sobre transporte urbano (véase el **anexo I**); según una de sus comunicaciones, el objetivo del transporte urbano sostenible es la libertad de movimiento, la salud, la seguridad y la calidad de vida de los ciudadanos de la generación actual y las futuras, la eficiencia ecológica y una economía dinámica e integradora que dé acceso a todos los servicios y oportunidades, incluyendo a los menos favorecidos, los ancianos y los minusválidos, urbanos o no urbanos³.

05

Con este objetivo, la Comisión apoya la investigación, fomenta la mejor gestión y difunde buenas prácticas tales como el establecimiento de planes de movilidad urbana que fomenten la transferencia modal, es decir, reducción del uso de vehículos privados y mayor utilización del transporte público, la bicicleta y los desplazamientos a pie.

- 1 Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población, «*World Urbanisation Prospects: the 2011 revision*». <http://esa.un.org/unpd/wup/index.htm>
- 2 Los datos de este apartado figuran en el Libro Verde de la Comisión «Hacia una nueva cultura de la movilidad urbana», COM(2007) 551 final de 25 de septiembre de 2007.
- 3 COM(2004) 60 final de 11 de febrero de 2004, p. 45.

Ayudas de la UE a proyectos de transporte urbano

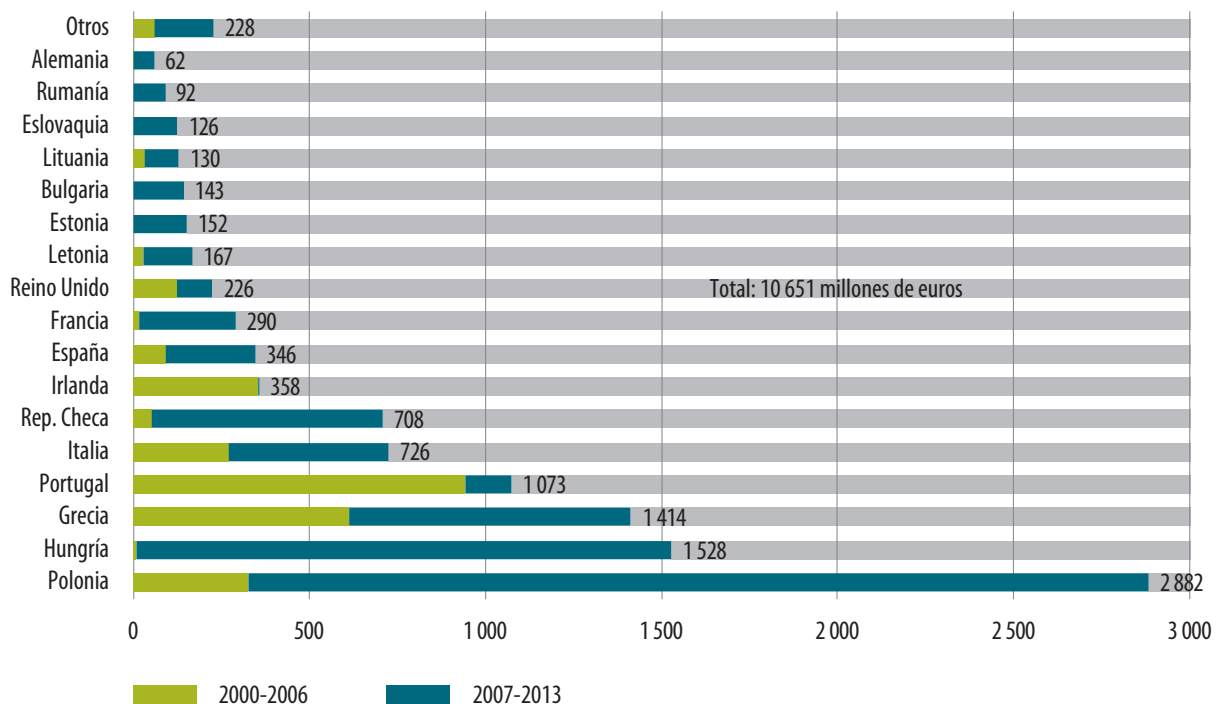
06

El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo de Cohesión pueden cofinanciar proyectos de proyectos de transporte urbano en regiones subvencionables de los Estados miembros. La contribución de la UE a los proyectos de transporte urbano representa normalmente hasta un 85 % del gasto subvencionable correspondiente.

07

La financiación de la UE otorgada al transporte urbano durante los períodos 2000-2006 y 2007-2013 asciende a un total de 10 700 millones de euros (2 900 millones de euros y 7 800 millones de euros, respectivamente). El desglose general por Estado miembro se presenta en el **gráfico 1**.

Gráfico 1 Financiación total del FEDER y del Fondo de Cohesión otorgada al transporte urbano en los períodos de programación 2000-2006 y 2007-2013 (millones de euros)



Fuente: Cálculo del Tribunal de Cuentas Europeo a partir de los datos de la Comisión Europea.

08

Los proyectos de transporte urbano cofinanciados forman parte de los programas operativos ejecutados por los Estados miembros en régimen de gestión compartida. En particular:

- a) la Comisión negocia y aprueba programas operativos propuestos por los Estados miembros, y asigna fondos de la UE;
- b) los Estados miembros gestionan los programas operativos ejecutándolos a través de la selección, supervisión y evaluación de estos proyectos;
- c) la Comisión evalúa los sistemas nacionales de gestión y control, supervisa la ejecución de los programas operativos, compromete las contribuciones financieras de la UE y procede a su pago con arreglo al gasto aprobado;
- d) la Comisión tiene que aprobar proyectos concretos presentados por los Estados miembros. En el período de programación 2000-2006, la aprobación de la Comisión era necesaria en todos los proyectos del Fondo de Cohesión, independientemente de su coste total, y en los proyectos del FEDER cuyo coste total⁴ excediera los 50 millones de euros. En el período de programación 2007-2013, se introdujo un cambio: los proyectos del Fondo de Cohesión de valor inferior a los 50 millones de euros⁵ ya no estaban sujetos a la aprobación de la Comisión.

09

Las dos direcciones generales de la Comisión que desempeñan una función importante en el ámbito del transporte urbano son:

- a) la Dirección General de Política Regional y Urbana, que se encarga de la parte del presupuesto de la UE que cofinancia los proyectos de transporte urbano. En la evaluación de proyectos concretos, celebra consultas con otras direcciones generales, en particular la Dirección General de Movilidad y Transportes;
- b) la Dirección General de Movilidad y Transportes, que se encarga de la política de transportes de la UE.

- 4 Coste total declarado en la solicitud de subvención de cada proyecto.
- 5 Entre el 1 de enero de 2007 y el 25 de junio de 2010, el umbral era de 25 millones de euros para los proyectos medioambientales.

10

El principal objetivo de esta auditoría de gestión era evaluar la ejecución y la eficacia de los proyectos de transporte urbano público cofinanciados por los fondos estructurales de la UE (en lo sucesivo denominados «proyectos»).

11

El Tribunal se planteó las siguientes preguntas:

- ¿Se ejecutaron los proyectos según lo previsto en las solicitudes de subvención?
- ¿Se ajustaron los servicios prestados por los proyectos a las necesidades de los usuarios?
- ¿Lograron los proyectos sus objetivos de utilización?

12

La fiscalización abarcó una muestra de veintiséis proyectos⁶ cofinanciados por el FEDER o por el Fondo de Cohesión durante los períodos de programación 2000-2006 y 2007-2013. Los proyectos seleccionados se llevaron a cabo en once localidades de cinco Estados miembros (España, Francia, Italia, Polonia y Portugal). Los fondos de la UE asignados al transporte urbano en estos cinco países (5 300 millones de euros) representan el 50 % de la financiación total de la UE (10 700 millones de euros). La muestra contiene proyectos destinados a crear, ampliar o modernizar el ferrocarril (tres), el metro (ocho), el metro ligero⁷ (cuatro) y el tranvía (seis), además de un proyecto de autobuses. Abarcan desde una única línea o tramo hasta la red completa. La muestra consta asimismo de cuatro proyectos informáticos de menor envergadura relacionados con sistemas de explotación, información y expedición de títulos de transporte (véase el **anexo II**).

13

En los períodos de programación 2000-2006 y 2007-2013, los proyectos sujetos a la aprobación de la Comisión representaban el 66 % y el 78 %, respectivamente, de la financiación total del FEDER y del Fondo de Cohesión concedida al transporte urbano [véase el apartado 8, letra d)]. Diecisiete de los proyectos de la muestra de auditoría estaban sujetos a este proceso de aprobación; los nueve restantes, entre ellos los cuatro proyectos informáticos menores, fueron aprobados por la autoridades de gestión en los Estados miembros.

14

En el momento de la fiscalización, veinte de los veintiséis proyectos se habían finalizado y eran operativos. Tres no se habían finalizado; dos, solo parcialmente, y eran parcialmente operativos, y uno, recientemente terminado, todavía no era operativo.

15

Con objeto de determinar normas de auditoría y buenas prácticas en materia de transporte urbano, el Tribunal consultó con representantes de varias organizaciones con experiencia en el campo del transporte urbano, entre las que cabe destacar la UITP⁸ (*Union Internationale des Transports Publics*), el CERTU⁹ (*Centre d'Études sur les Réseaux, les Transports, l'Urbanisme et les constructions publiques*), y Polis¹⁰.

- Los criterios de selección eran los siguientes: coste del proyecto, tipo de proyecto y fechas previstas de ejecución.
- El metro ligero es un sistema intermedio entre el tranvía y el metro. Puede considerarse un sistema de tránsito rápido de capacidad media.
- La UITP (Unión Internacional de Transportes Públicos) es la asociación mundial de operadores de transportes públicos, responsables políticos, instituciones científicas e industria de suministro y de servicios del transporte público.
- El CERTU realiza estudios en el campo de las redes y los transportes urbanos, el urbanismo y las construcciones públicas en representación del Estado francés o en beneficio de autoridades locales, organismos públicos, empresas contratadas para el servicio público y profesionales (Decreto 94-134 de 9 de febrero de 1994).
- Polis es una red de ciudades y regiones europeas que cooperan para desarrollar tecnologías y políticas innovadoras para una movilidad más sostenible.

Alcance y enfoque de la fiscalización

16

En cada proyecto, el equipo auditor se reunió en los Estados miembros con representantes de las autoridades de gestión, promotores de proyecto que eran beneficiarios de las subvenciones de la UE (normalmente, autoridades locales), y operadores (de empresas públicas o privadas) que gestionaban el medio de transporte. El equipo también usó las propias instalaciones cofinanciadas y visitó centros de operaciones y de mantenimiento.

Fotografía 1

Metro ligero en Portugal



© Metro Transportes do Sul.

¿Se ejecutaron los proyectos según lo previsto en las solicitudes de subvención?

17

Para evaluar si los proyectos se habían ejecutado según lo previsto en las solicitudes de subvención, el Tribunal tuvo en cuenta tres aspectos: el cumplimiento de las disposiciones de las decisiones de subvención en lo referente a la ejecución física, los plazos y el presupuesto.

18

Fueron excluidos del análisis cuatro proyectos porque se habían finalizado antes de solicitar la subvención¹¹, y otro, porque inicialmente estaba previsto que se finalizara en 2015. Además, otros proyectos no se consideraron incluidos en ninguno de los tres criterios debido a los retrasos sufridos o a que aún no se conocían sus costes totales definitivos.

19

Por último, para responder a esta pregunta, se examinó en la fiscalización la ejecución física de dieciocho proyectos (apartado 20), las fechas de finalización previstas de veintiuno (apartados 21 y 22) y los costes totales de diecinueve (apartados 23 a 25).

La mayoría de los proyectos se ejecutaron físicamente

20

En catorce proyectos, los equipamientos, las infraestructuras y el material rodante respondían a las especificaciones del proyecto, aunque se observaron discrepancias mínimas en tres casos. En otro proyecto, todavía no se había instalado alrededor de un tercio de los setenta paneles de información suministrados en 2008 porque los municipios afectados no habían concedido el permiso por varias razones, como, el requisito impuesto por algunos de pagar una tasa.

Cuatro proyectos de infraestructura sufrieron retrasos importantes en su ejecución

21

En ocho proyectos se cumplieron los plazos y en siete se produjeron retrasos de un máximo de nueve meses.

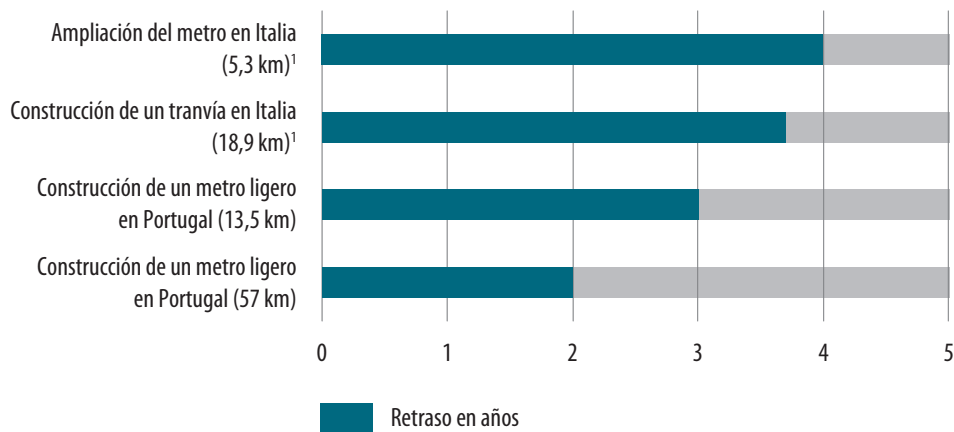
22

Seis proyectos, cuatro de ellos de infraestructura (véase el **gráfico 2**), experimentaron retrasos importantes de entre dos y cuatro años con respecto a las últimas previsiones. En el **recuadro 1** se ofrecen ejemplos de retrasos significativos en los proyectos.

11 La financiación por la UE de proyectos finalizados eleva el riesgo de efecto de peso muerto y, por tanto, el riesgo de valor añadido europeo de la financiación. El Tribunal señala que esta cuestión ha sido abordada por la Comisión en las propuestas legislativas del marco financiero 2014-2020.

Gráfico 2

Proyectos de infraestructura con retrasos significativos en la ejecución



1 Previsiones.

Fuente: Cálculo del Tribunal de Cuentas Europeo a partir de los datos de los promotores.

Recuadro 1

Ejemplos de retrasos importantes en los proyectos

- Un metro ligero (Portugal) no empezó a funcionar plenamente hasta noviembre de 2008, tres años después de la fecha inicial prevista, debido, principalmente, a las dificultades para disponer de los terrenos necesarios, aunque estos pertenecieran a los municipios.
- La primera línea de un proyecto de tranvía (Italia) se finalizó en febrero de 2010 con un ligero retraso de tres meses. En un principio se preveía la realización de dos líneas adicionales en junio de 2012. A raíz de un referéndum, el trazado se alteró radicalmente para evitar que atravesara el centro histórico de la ciudad, y en consecuencia la ejecución del proyecto se retrasó cuatro años.

Tres proyectos superaron su presupuesto inicial en más de un 20 %

23

Nueve proyectos se completaron con arreglo a su presupuesto inicial.

24

Diez proyectos superaron su presupuesto inicial (véase el **gráfico 3**): ocho proyectos terminados, y dos proyectos en curso que deberían haber estado finalizados en el momento de la fiscalización. Tres proyectos terminados tuvieron importantes sobrecostes que excedían de su presupuesto inicial al menos en un 20 %. Los principales

factores causantes de los sobrecostes fueron las dificultades técnicas ocasionadas por las condiciones del suelo, los hallazgos arqueológicos, los problemas administrativos, las revisiones de los precios de los contratos, o las modificaciones del proyecto. En el **recuadro 2** se ofrecen ejemplos de sobrecostes en proyectos.

25

Los sobrecostes de estos proyectos pueden incrementar la carga financiera de los poderes públicos de los Estados miembros, pero no afectan al importe total de la subvención de la UE que se debe pagar (véanse los apartados 47 y 48).

Gráfico 3

Proyectos con sobrecostes



1 Previsiones.

Fuente: Cálculo del Tribunal de Cuentas Europeo a partir de los datos de los promotores.

Ejemplos de sobrecostes en los proyectos

- o Los costes de una ampliación del metro (Polonia) se incrementaron en 47 millones de euros (+ 22 %) debido a una serie de dificultades, tales como las condiciones particularmente adversas del suelo, la subida excepcional de precios de los servicios y de los materiales de construcción, la modificación del diseño de los tejados de los edificios con arreglo a una nueva normativa, el uso de métodos modernos de aislamiento de las vibraciones y el cambio en el uso al que se destinaba un edificio.
- o El coste total de un metro ligero (Portugal) fue de 399 millones de euros, o sea, 75 millones de euros (+ 23 %) más de lo previsto en el presupuesto inicial. El sobrecoste se cargó al presupuesto del Estado, y corresponde a 48 millones de euros en revisiones de precios y obras adicionales, y 27 millones de euros para compensar al operador por la pérdida de ingresos durante tres años debido a los retrasos en la liberación de los terrenos públicos (véase el primer ejemplo del **recuadro 1**).

¿Se ajustaron los servicios prestados por los proyectos a las necesidades de los usuarios?

26

Bajo este epígrafe se examinaron veintiún proyectos (apartados 26 a 34), entre los que se cuenta un proyecto de tranvía en el que solo funcionaba una línea de un total de tres. Ninguno de los cinco proyectos restantes estaba en funcionamiento en el momento de la fiscalización.

27

Según se desprende de las encuestas examinadas y de otra información obtenida de promotores y operadores de proyecto, los servicios de transporte público resultan satisfactorios para los usuarios cuando son puntuales, frecuentes, fiables, cómodos, seguros, limpios, fácilmente accesibles, asequibles y facilitan información adecuada. Se examinaron los indicadores de seguimiento de los operadores

y las encuestas de satisfacción de los usuarios para evaluar si los servicios prestados por los proyectos se ajustaban a las necesidades de los usuarios. Asimismo, se consideraron aspectos de la accesibilidad del transporte público.

Los datos arrojados por los indicadores de seguimiento de los operadores eran positivos

28

Dieciocho de los proyectos contaban con indicadores (por ejemplo, puntualidad, limpieza e información a los viajeros), establecidos y supervisados por los operadores, que indicaban que los servicios prestados por los proyectos se ajustaban a los objetivos fijados. El tipo y el nivel de los indicadores variaban según los proyectos y eran, en algunos casos, básicos y de valor limitado. En dos casos se identificaron deficiencias en los servicios prestados (véase el **recuadro 3**).

Tren en Polonia

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Deficiencias en los servicios prestados

- El aumento del número de trenes con retrasos superiores a cinco minutos afectó negativamente a la puntualidad de una línea de metro (Italia). En la fiscalización se observó también que los usuarios no disponían de horarios ni en las estaciones ni en los propios trenes. Tampoco había pantallas electrónicas que informaran del tiempo de espera previsto en ninguna de las cuatro estaciones de metro resultantes del proyecto. Cuando se producía un retraso, no se comunicaba por el sistema de altavoces ni en las pantallas de visualización para informar a los usuarios.
- El número de trenes (Polonia) que circulan por las vías férreas cofinanciadas por la UE era inferior un 25 % a lo previsto (tres trenes por hora en lugar de cuatro), debido a la limitada capacidad del tramo de conexión en el centro de la ciudad, con la consiguiente congestión.

29

Estos indicadores permiten a los operadores de transporte realizar las rectificaciones necesarias para mejorar el servicio prestado a los usuarios, aunque también pueden ser útiles para ellos mismos desde el punto de vista de la eficiencia operativa. Por ejemplo, en siete casos permitieron adaptar los servicios de transporte a la demanda real.

30

En cinco casos, el promotor del proyecto exigía contractualmente indicadores que relacionaran la remuneración del operador de transporte con la calidad del servicio prestado. Esta es una buena práctica, de la que se ofrece un ejemplo en el **recuadro 4**.

Ejemplo de buena práctica: vincular la remuneración a la calidad del servicio

Un contrato de explotación del metro (Portugal) incluía una gran variedad de indicadores y metas relativos al servicio prestado que también reflejaban los retrasos, el funcionamiento de las escaleras mecánicas, el nivel de iluminación, la limpieza de las estaciones y los coches, y el número de fallos y de problemas con las señales. Al principio no se alcanzaron las metas correspondientes: las deficiencias afectaban principalmente a la puntualidad y, ocasionalmente a la limpieza y al número de fallos; en consecuencia, se impusieron sanciones mensuales al operador que oscilaban entre los 10 000 euros y los 30 000 euros mensuales. La situación mejoró gradualmente y en todos los indicadores se alcanzaron sistemáticamente los niveles objetivo.

Siempre que se realizaron, las encuestas de satisfacción de los usuarios arrojaron resultados positivos**31**

La razón de ser de las encuestas de satisfacción de los usuarios para medir la calidad percibida por estos es ofrecer la posibilidad de mejorar los servicios de transporte, pues revelan los aspectos más satisfactorios y los que deben ser mejorados. También reflejan la evolución del nivel de satisfacción de los usuarios con el tiempo y a veces proporcionan interesantes comparaciones entre las distintas líneas de una misma red.

32

En nueve de los proyectos auditados se realizaron encuestas de satisfacción de los usuarios, y las puntuaciones obtenidas indicaron un elevado nivel de satisfacción.

Los servicios de transporte eran generalmente accesibles**33**

Las inspecciones físicas llevadas a cabo permitieron constatar que las estaciones y los vehículos de los proyectos eran por regla general fácilmente accesibles para peatones, cochecitos de bebé y sillas de ruedas.

34

Según la información de divulgación pública examinada (por ejemplo, en internet) todos los proveedores de servicios de los proyectos auditados ofrecen tarifas especiales reducidas para facilitar el acceso de determinados usuarios como estudiantes y parados.

¿Lograron los proyectos sus objetivos de utilización?

35

Debido a que seis proyectos se han excluido de la evaluación con respecto a esta pregunta por su nivel de ejecución, los apartados 36 a 48 tratan de veinte proyectos.

36

Además de la adaptación a las necesidades de los usuarios (véanse los apartados 28 a 34), el aspecto más importante que ha de considerarse al evaluar el rendimiento del transporte público es el nivel de utilización, que en general se expresa en número de pasajeros, desplazamientos, kilómetros recorridos, o índice de ocupación. La transferencia modal, es decir, el número de personas que cambian a un medio de transporte público abandonando su vehículo particular, también puede proporcionar un indicio de la aceptación de transporte público.

Pocos proyectos han alcanzado el número previsto de usuarios

37

Doce de los proyectos auditados contaban con metas de nivel de utilización y con sus datos correspondientes, pero, al comparar el uso previsto en fechas específicas y el uso real, se observa que solo dos de ellos alcanzaron el objetivo previsto (véase el **recuadro 5**). Los diez proyectos restantes, entre ellos nueve proyectos de infraestructura, no lograron alcanzar el índice de utilización previsto y en algunos casos presentaron un elevadísimo índice de infrutilización (véase el **gráfico 4**).

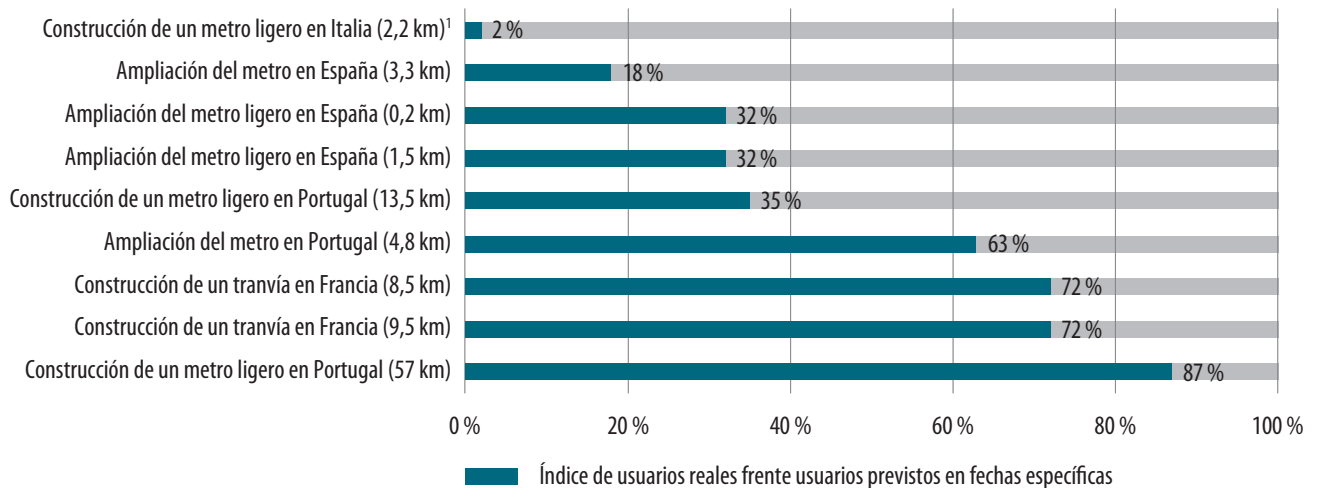
Recuadro 5

Dos proyectos con metas y datos que cumplieron sus objetivos

- Una línea nueva de tranvía (Italia) fue utilizada por 12,2 millones de pasajeros en 2012, o sea, un 113 % de la meta (10,8 millones). Según su promotor, el resultado se debió a la buena coordinación con la red de autobuses y a la integración de las tarifas.
- El número anual de desplazamientos registrado en una red de autobuses (Francia) ascendió al 99,2 % de la previsión realizada para 2011 en un análisis socioeconómico de 2009 y aumentó en un 12 %, pasando de 4,3 millones en 2008 (año en que el proyecto entró en funcionamiento) a 4,8 millones en 2011 (medición más reciente).

Gráfico 4

Proyectos de infraestructura con menos usuarios de lo previsto



¹ Según el promotor, la situación mejorará cuando se completen otros tramos de esta línea de metro.

Fuente: Cálculo del Tribunal de Cuentas Europeo a partir de los datos de los promotores.

38

En los ocho proyectos restantes que no disponían de metas ni de sus datos correspondientes, el Tribunal empleó otras fuentes de información para determinar si su utilización

era satisfactoria; en cuatro de estos proyectos existían pruebas de buen rendimiento (véanse los ejemplos citados en el **recuadro 6**) mientras que en los cuatro restantes había evidencia de rendimiento insuficiente.

Recuadro 6

Ejemplos de proyectos sin metas pero con indicios de buen rendimiento

- Un proyecto consistía en la modernización de dos tramos de la red de tranvías (Polonia). En uno de los tramos, los datos anteriores y posteriores al proyecto arrojaron un incremento del 49 % en el número de pasajeros en las horas punta, y del 29 % en un día laborable.
- En cuanto al nuevo tramo de otro proyecto de tranvía (Polonia), según los datos, el número de pasajeros ascendía a 2 500 en las horas punta, y a 35 700 en los días laborables, cifras satisfactorias con arreglo al valor de referencia indicativo disponible¹².

¹² La cifra de 2 500 pasajeros para una línea de tranvía es compatible con el espectro de capacidad establecido por la UITP para varias modalidades de transporte urbano. http://www.btrust.org.za/library/assets/uploads/documents/2_Resource%20docs_Making%20the%20Right%20Choice.pdf

Algunas causas de la infrautilización podrían haberse abordado

39

Los principales factores en los que el promotor o las autoridades locales ejercían una influencia directa¹³ y que provocaron la infrautilización de los proyectos auditados pueden clasificarse en dos categorías: insuficiencias en la concepción de los proyectos (estudios de viabilidad insuficientes y sobrestimación del número de usuarios) y, sobre todo, deficiencias de la política de movilidad (falta de coordinación entre modos de transporte y con la política de estacionamiento y ausencia de un plan de movilidad urbana).

40

Estos factores repercutieron en los índices de utilización de once de los catorce proyectos que se consideraron infrautilizados (apartados 37 y 38)¹⁴. Siete proyectos fueron aprobados por la Comisión y cuatro, por los Estados miembros. En el **recuadro 7** figuran algunos ejemplos.

41

Las causas de la infrautilización podrían haberse analizado de manera más detallada durante la fase de concepción y planificación de los proyectos.

13 Un factor externo que puede haber incidido en la utilización de los proyectos de transporte urbano es la crisis económica y financiera internacional.

14 Dado que un mismo proyecto puede estar afectado por varios factores, se identificaron veintitrés casos en estos once proyectos.

Recuadro 7

Ejemplos de causas de infrautilización

- En un metro ligero (Portugal) de 58 estaciones que sustituían a una parte de la red de autobuses, el promotor declaró que la estimación de usuarios era excesiva en aproximadamente un 30 % debido a la ausencia de un sistema fiable de recuento de los usuarios de autobús. En el estudio de viabilidad se consideraba decisiva la política de estacionamiento para obtener la demanda prevista y la transferencia del transporte individual al colectivo. Sin embargo, todavía no se disponía de estacionamientos disuasorios a ambos extremos de la línea Norte-Sur ni de una estación terminal de autobuses fuera del casco urbano, mientras que, el centro de la ciudad contaba con plazas de estacionamiento a precios atractivos (el precio en el centro es el mismo que en el estacionamiento disuasorio, pero a este hay que añadir el precio del billete de metro). La utilización de la red de metro es inferior a las expectativas en cuanto al número de pasajeros (87 %), el número de pasajeros que cambian de modo de transporte (55 %), y el índice de ocupación (62 %), el cual, en las últimas tres estaciones de la línea es inferior al 5 %.
- Ante la fuerte demanda pública de terminar con el aislamiento social, se construyó una nueva estación de metro (España). El análisis de las necesidades de movilidad previo al proyecto no incluyó una comparación cuantitativa de las diferentes opciones de transporte, y el número de usuarios solo alcanza el 18 % del objetivo.
- Una nueva red de tranvías (Francia) contaba con 8,3 millones de pasajeros al año, es decir, el 72 % de la meta (11,6 millones). Al mismo tiempo, el uso de vehículos particulares se incrementó, pasando del 60 % de los desplazamientos en 1997, al 65 % en 2011, cuando el objetivo del plan de movilidad urbana era reducir esta cifra al 59 % ya en 2005. Según la autoridad de transporte, la escasa calidad del servicio ofrecido por la red de autobuses y la deficiente política de estacionamiento afectan negativamente a la demanda de utilización del tranvía. El número de plazas de estacionamiento en la ciudad aumentó en un 17 % entre 2005 y 2012, cuando ya se consideraba excesivo en el *Plan de Déplacement Urbain* de 2005 (Plan de transporte urbano).

Observaciones

La infrautilización puede afectar a la consecución de los beneficios previstos...

42

En las solicitudes de subvención presentadas a la Comisión en cada proyecto figuran los beneficios previstos aparte del índice de utilización, como reducciones de la contaminación atmosférica, del ruido, de la congestión, de los accidentes y del consumo de combustible, los cuales a su vez repercuten positivamente y de manera más amplia en el medio ambiente, la salud pública, el crecimiento y el empleo, principalmente gracias a la reducción de las congestiones.

43

Estos beneficios previstos son estimados por los promotores de los proyectos basándose en un indicador clave como el número de pasajeros que cambian sus vehículos particulares por el transporte público. Por tanto, si el índice de utilización de los proyectos de transporte público no alcanza las metas establecidas, estos beneficios también resultarán afectados.

... pero dicha consecución no se supervisa...

44

La evaluación socioeconómica tiene en cuenta los beneficios previstos, que constituyen un factor importante en la decisión de invertir dinero público en proyectos de transporte urbano, de por sí financieramente inviables.

45

Aunque inicialmente se estimaron los beneficios previstos de los proyectos, no se realizó un seguimiento sistemático para determinar cuáles se habían logrado realmente.

46

No obstante, en dos de las ciudades visitadas, los auditores observaron que se habían establecido una serie de indicadores sobre aspectos afectados por los proyectos cofinanciados y que posteriormente se realizó un seguimiento de los mismos.

Fotografía 3

Tranvía en Italia



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

... y la infrautilización también puede aumentar la carga financiera que soportan las autoridades públicas

47

En todos los proyectos auditados, por su naturaleza financieramente inviables, los ingresos de explotación no cubrían totalmente los costes de funcionamiento y mantenimiento, y el déficit se financiaba con subvenciones públicas¹⁵.

48

En los catorce proyectos infrautilizados, al contar con un número de usuarios inferior al inicialmente previsto se obtuvieron menos ingresos de la venta de billetes, que se compensaron gracias a una subvención pública superior a lo previsto, excepto en un caso en que los ingresos de explotación superaron las previsiones debido a la subida de tarifas.

15 Por ejemplo, las subvenciones públicas representan el 9 % del presupuesto anual de un metro ligero, y el 66 % de otro (frente al 0 % previsto), el 68 % de un tranvía, y el 75 % de una red de autobuses.

Fotografía 4

Tranvía y autobús en Francia



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

49

La conclusión general de la fiscalización es que los proyectos de transporte urbano cofinanciados por la UE, pese a haberse ejecutado de manera satisfactoria y a haber satisfecho globalmente las necesidades de los usuarios, están frecuentemente infrautilizados, lo cual repercute en su rendimiento global.

Ejecución de los proyectos

50

En la mayoría de los proyectos, los equipamientos, las infraestructuras y el material rodante respondían a las especificaciones del proyecto (apartado 20).

51

Cuatro proyectos experimentaron retrasos importantes de entre dos y cuatro años con respecto a las últimas previsiones. Los retrasos se debieron a impedimentos naturales o históricos, modificaciones tardías, problemas de coordinación y retrasos en la disponibilidad de los terrenos (apartados 21 y 22).

52

Tres proyectos tuvieron importantes sobrecostos que excedían de su presupuesto inicial al menos en un 20 % debido a la existencia de retrasos, dificultades técnicas y problemas administrativos y a la falta de coordinación (apartados 23 a 25).

Servicios prestados por los proyectos

53

Según los indicadores de seguimiento de los operadores de transporte y las encuestas disponibles de satisfacción de los usuarios, los proyectos se ajustan a las necesidades de los usuarios. Sin embargo, no todos los proyectos auditados se beneficiaron de la aplicación de estas herramientas de gestión. Se identificaron algunas buenas prácticas, como la incorporación de indicadores al contrato de explotación suscrito entre el promotor y el operador, cuya remuneración dependerá posteriormente de los resultados logrados. Por lo general, las instalaciones y los servicios prestados por los proyectos eran fácilmente accesibles (apartados 26 a 34).

Utilización de los proyectos

54

El 40 % de los proyectos evaluados carecían de metas o datos de utilización, por lo que no era posible medir el índice de utilización del proyecto, indicador clave de resultados para evaluar el rendimiento de los proyectos de transporte público (apartado 37).

55

Cuando no se disponía de información sobre la utilización, el Tribunal recabó otros datos que le permitieran extraer una conclusión sobre los resultados del proyecto. En general, el Tribunal considera que dos terceras partes de los proyectos están infrautilizados (apartados 37 y 38).

Conclusiones y recomendaciones

56

Los principales factores en los que el promotor o las autoridades locales ejercían una influencia directa, y que provocaron la infrautilización de la mayoría de los proyectos auditados fueron las insuficiencias en la concepción de los proyectos y las deficiencias de la política de movilidad (apartados 39 a 41).

57

Contar con un número de usuarios inferior al previsto también representa un rendimiento insuficiente en términos de beneficios económicos y sociales (por ejemplo, contaminación y congestión), pero los promotores y las autoridades nacionales no supervisan este aspecto (apartados 42 a 46), y también supone que puede ser necesaria una financiación pública adicional para garantizar la sostenibilidad financiera de los proyectos de transporte urbano afectados (apartados 47 y 48).

Recomendación 1

La Comisión debería exigir que los proyectos que requieren su aprobación cuenten con herramientas de gestión para supervisar la calidad de los servicios y el nivel de satisfacción de los usuarios cuando el proyecto entre en funcionamiento que consistan en:

- a) incorporar un conjunto mínimo de indicadores, con sus correspondientes metas, en los contratos de explotación y, en la medida de lo posible, vincular la remuneración de los operadores a los resultados obtenidos;
- b) realizar encuestas de satisfacción de los usuarios, que permitirán adoptar las medidas necesarias para satisfacer mejor las expectativas de los usuarios.

Recomendación 2

La Comisión debería exigir que los proyectos que requieren su aprobación incluyan en los contratos de subvención un número mínimo de indicadores de resultados, con sus correspondientes metas, sujetos posteriormente a medición, de modo que:

- a) se supervise y evalúe el índice de utilización del transporte público, indicador clave de resultados para este tipo de proyectos;
- b) se supervisen y evalúen beneficios previstos como la reducción de la contaminación atmosférica, del ruido y de la congestión, y una mayor seguridad vial.

Recomendación 3

La Comisión debería exigir que, en los proyectos que requieren su aprobación, la estimación del número previsto de usuarios se analice con mayor rigor y que la elección del modo de transporte se base en una comparación cuantificada de las diferentes opciones de transporte.

Recomendación 4

La Comisión debería exigir que los proyectos que requieren su aprobación se inscriban en una política de movilidad que:

- a) vele por la coherencia entre todos los modos y formas de transporte y de la política de estacionamiento en toda la aglomeración urbana;
- b) demuestre que el proyecto constituye una prioridad y es el más apropiado;
- c) indique en qué medida contribuirá el proyecto a sus objetivos generales (por ejemplo, transferencia modal).

Recomendación 5

La Comisión debería exigir además que las autoridades de los Estados miembros aborden los aspectos mencionados en las recomendaciones 1 a 4 cuando gestionen proyectos de transporte urbano financiados por la UE.

El presente informe ha sido aprobado por la Sala II, presidida por Henri GRETHEN, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo en su reunión del día 5 de febrero de 2014.

Por el Tribunal de Cuentas



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente

Política de transporte urbano de la UE: documentos publicados sucesivamente en los últimos diez años

01

Libro Blanco «La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad», COM(2001) 370 final.

02

Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Hacia una estrategia temática sobre el medio ambiente urbano», COM(2004) 60 final.

03

Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo «Una estrategia temática para el medio ambiente urbano», COM(2005) 718 final.

04

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

05

Comunicación de la Comisión «Plan de acción para la eficiencia energética: Realizar el potencial», COM(2006) 545 final.

06

Libro Verde «Hacia una nueva cultura de la movilidad urbana», COM(2007) 551 final.

07

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Plan de acción de movilidad urbana», COM(2009) 490 final.

08

Libro Blanco «Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte: por una política de transportes competitiva y sostenible», COM(2011) 144 final.

Proyectos auditados en el momento de la fiscalización

País / Localidad	Proyecto	Operativo desde	Coste total final ³	Coste subvencionable (A)	Subvención de la UE		Proyecto aprobado por la Comisión o el EM ⁴	
			Millones de euros		% de (A)			
España								
Barcelona	Ampliación de la línea 3 de metro en 0,6 km y 1 estación	Mayo de 2001	82,5	19,3	5,5	28,5 %	EM	
	Ampliación de la línea 3 de metro en 2,2 km y 2 estaciones	Sept. de 2008	106,9	40,5	9,6	23,7 %	EM	
	Ampliación de la línea 11 del metro ligero en 1,5 km y 2 estaciones	Dic. de 2003	51,8	22,7	6,8	30,0 %	EM	
	Ampliación de la línea 11 del metro ligero en 0,2 km y 2 estaciones	Dic. de 2003	56,9	16,7	4,4	26,3 %	EM	
Madrid	Ampliación de la línea 11 del metro en 3,3 km y 1 estación	Oct. de 2010	167,6	113,9	50,3	44,2 %	COM	
Francia								
Le Havre	Construcción de un tramo de tranvía de 13 km	Todavía no ²	394,7	249,5	10,0	4,0 %	COM	
	Sistema de explotación e información	Parcialmente	1,9	0,7	0,3	47,1 %	EM	
Val de Sambre	Construcción de 8,4 km de carriles bus	Dic. de 2008	88,7	50,7	15,9	31,4 %	COM	
Valencienes	Construcción de un tramo de tranvía de 9,5 km, sección 1	Jul. de 2006	263,7	106,1	5,1	4,8 %	COM	
	Construcción de un tramo de tranvía de 8,5 km, sección 2	Sept. de 2007	67,8	45,4	7,5	16,5 %	COM	
Italia								
Florencia	Construcción de un tramo de tranvía de 18,9 km para las líneas 1, 2 y 3	Parcialmente	688,0	159,9	53,3	33,3 %	COM	
	Sistema de información	Mayo de 2012	0,3	0,3	0,1	33,3 %	EM	
Nápoles	Ampliación de la línea 1 del metro en 5,3 km y 6 estaciones	Todavía no	1 524,0	1 015,0	507,0	50,0 %	COM	
	Construcción de 2,2 km y 4 estaciones de la línea 6 del metro	Feb. de 2007	140,9	122,3	61,2	50,0 %	COM	
	Ampliación de la línea 6 del metro en 3,3 km y 4 estaciones	Prevista en 2015	643,0	173,1	86,5	50,0 %	COM	
Polonia¹								
Cracovia	Construcción / reconstrucción de 4 km y adquisición de 24 tranvías	Mayo de 2008	63,7	51,9	25,7	49,5 %	COM	
	Construcción / reconstrucción de 5,4 km y adquisición de 24 tranvías	Jun. de 2011	107,2	92,0	54,2	58,9 %	COM	
Varsovia	Ampliación de la línea 1 en 4 km y 4 estaciones de metro	Oct. de 2008	261,7	189,8	80,1	42,2 %	COM	
	Modernización de un tramo de 14 km del enlace ferroviario con el aeropuerto	Sept. de 2008	65,1	52,5	13,7	26,1 %	EM	
	Ampliación del enlace ferroviario con el aeropuerto en 2 km con túnel	Todavía no ²	91,5	72,1	50,5	70,0 %	COM	
	Adquisición de 13 trenes para del enlace ferroviario con el aeropuerto	Nov. de 2011	86,2	69,7	41,1	59,0 %	COM	

País / Localidad	Proyecto	Operativo desde	Coste total final ¹	Coste subvencionable (A)	Subvención de la UE		Proyecto aprobado por la Comisión o el EM ⁴
			Millones de euros		% de (A)		
Portugal							
Lisboa	Ampliación de la línea B del metro en 4,8 km y 5 estaciones	Marzo de 2004	295,1	266,0	100,0	37,6 %	COM
	Construcción de 13,5 km de metro ligero con 19 estaciones	Nov. de 2008	352,9	265,0	79,5	30,0 %	COM
Oporto	Construcción de 57 km de metro ligero con 58 estaciones	Marzo de 2006	1 962,0	890,4	320,2	36,0 %	COM
	Sistema integrado de venta de billetes	Dic. de 2005	11,2	8,1	4,4	54,3 %	EM
	Sistema de explotación y de información	Dic. de 2006	11,2	9,7	5,3	54,6 %	EM
Total	26 proyectos auditados		7 586,50	4 103,30	1 598,23	39,6 %	

1 Los importes de los proyectos de Polonia se han convertido aplicando el tipo de cambio medio 1 EUR = 4 PLN.

2 Estos dos proyectos entraron en funcionamiento al final de 2012.

3 Figuran en cursiva los importes aprobados en la fase de solicitud del proyecto.

4 COM = Comisión; EM = Estado miembro.

Resumen

II a)

La Comisión acoge con satisfacción la valoración del Tribunal de que la ejecución de la mayor parte de los proyectos se ajusta a lo dispuesto en las especificaciones del proyecto.

La Comisión acoge con satisfacción el hecho de que quince de los veintiún proyectos analizados fueron operativos a tiempo o con un retraso igual o inferior a nueve meses, tiempo que la Comisión considera mínimo en el caso de este tipo de proyectos. Los retrasos en los grandes proyectos de infraestructuras son a menudo inevitables.

La Comisión considera que los retrasos en los cuatro proyectos indicados se debieron a razones específicas que no están bajo el control del promotor del proyecto ni de la Comisión.

La Comisión señala que el presupuesto de la UE no se ve afectado por tal circunstancia debido a que los sobrecostes deben ser asumidos por el presupuesto nacional. Considera que muchos de esos sobrecostes se debieron a dificultades técnicas que no están bajo el control de los promotores de los proyectos.

II b)

La Comisión acoge con satisfacción los resultados de la fiscalización en lo que se refiere a las necesidades de los usuarios.

Hubo una significativa infrautilización de las infraestructuras en cinco de los proyectos auditados, con un porcentaje de utilización inferior al 35 % de los datos esperados. Para los demás proyectos auditados el índice de utilización se sitúa por encima del 60 % de los usuarios previstos.

Los retrasos en la ejecución de los proyectos podrían dar lugar también a retrasos en la consecución de los objetivos en el ámbito de la utilización.

El transporte público es la espina dorsal de un transporte urbano sostenible y contribuye a un elevado grado de integración social. Como tal, el apoyo de las autoridades públicas representa a menudo una necesidad.

II c)

La Comisión reconoce las causas de la infrautilización indicadas. No obstante, el sector de los transportes es una demanda derivada y guarda una estrecha relación con la situación económica. Las posibles repercusiones de la crisis económica y financiera internacional no eran previsibles cuando se llevaron a cabo los análisis en la fase de concepción y planificación; por ejemplo, la repercusión en las necesidades de movilidad, que puede haber contribuido a la infrautilización, puesto que la importante desaceleración de la demanda en la movilidad urbana era imprevisible en la fase de preparación del proyecto.

Además, la crisis ha incidido en la situación financiera de las ciudades y, probablemente, en su capacidad para mantener y subvencionar los servicios públicos, lo que ha causado un impacto negativo en su utilización. En cualquier caso, todos los proyectos fueron auditados en una fase temprana de su vida útil y todavía pueden adoptarse medidas adicionales para aumentar su utilización en el futuro.

III a)

En lo que se refiere a las recomendaciones nº 1 a 4, la Comisión subraya que el procedimiento de evaluación y de adopción respecto a los grandes proyectos del período de programación 2014-2020 permitirá un análisis rápido y exhaustivo de los proyectos por parte de expertos especializados en la gestión de proyectos, los análisis de costes y beneficios y las cuestiones técnicas y de ingeniería. La Comisión está preparando actos delegados y de ejecución que definirán diferentes elementos de calidad que deberán respetar todos los grandes proyectos. Por otra parte, se realizará el análisis de costes y beneficios, que incluirá recomendaciones prácticas para sectores específicos y estudios de caso, a fin de permitir a los beneficiarios orientar sus proyectos hacia el mejor valor añadido para la UE.

Todos los proyectos sometidos a la aprobación de la Comisión tienen que seguir un control de calidad, que se llevará a cabo según una serie de criterios, bien por la Comisión o por expertos independientes (JASPERS con cargo a la asistencia técnica de la Comisión u otras entidades designadas por los Estados miembros y aprobadas por la Comisión).

El nuevo marco de la política de cohesión está orientado hacia los resultados, y esto tiene también un impacto en la forma en que se lleva a cabo la evaluación de los grandes proyectos por parte de la Comisión. En el formulario de solicitud (que se publicará en forma de un acto de ejecución de la Comisión), se incorporará una sección separada en la que los proyectos deberán presentar la contribución prevista respecto a indicadores de resultados y de productividad en el eje prioritario.

La Comisión propondrá en el acto delegado las condiciones de revisión de la calidad que los Estados miembros han de respetar y confirmar en el informe de revisión de la calidad. Esto incluye también la viabilidad y la fiabilidad del análisis de la demanda, que justifique la necesidad del proyecto y la capacidad global de sus instalaciones.

De conformidad con el marco regulatorio para el nuevo período de programación, todos los proyectos incluirán, cuando proceda, indicadores comunes de ejecución. Los indicadores de resultados serán acordados durante el proceso de negociación de los programas y se fijarán en el nivel de los ejes prioritarios, y también serán objeto de seguimiento posteriormente durante el período de ejecución. Sin embargo, las modalidades específicas del sistema de seguimiento y evaluación y, en particular, los procedimientos de contratación entre las autoridades de gestión y los operadores serán competencia de la autoridad de gestión, como se establece en el artículo 125, apartado 3, letra c), del Reglamento (UE) n° 1303/2013. Cuando proceda, la Comisión recomendará que los grandes proyectos dispongan de un conjunto mínimo de indicadores y remuneración basada en el rendimiento en lo que respecta al operador.

Cuando sea pertinente para los objetivos del proyecto, la Comisión recomendará a los promotores de los proyectos realizar encuestas de satisfacción de los usuarios.

III b)

A través de la revisión de la calidad de los proyectos, la Comisión garantizará que los proyectos sujetos a su aprobación presenten de forma clara su contribución a los indicadores de resultados para el seguimiento de los progresos realizados.

El índice de utilización no forma parte de los indicadores comunes que deben ser objeto de seguimiento por parte de los Estados miembros. No obstante, la Comisión insistirá, durante las negociaciones sobre los programas, en la inclusión, cuando proceda, de la «tasa de utilización del transporte público» en los programas operativos relacionados con dicho transporte y, por ende, en su sistema de seguimiento realizado por los Estados miembros.

La Comisión está de acuerdo con el Tribunal en que el seguimiento de la contribución de los proyectos resulta fundamental para verificar la correcta ejecución del programa. Las autoridades de gestión deben efectuar la evaluación (de acuerdo con los planes de evaluación) de la incidencia de los proyectos financiados por la UE en la consecución de los objetivos del eje prioritario, pero no en el acuerdo de subvención. Posteriormente, los resultados obtenidos serán incluidos y evaluados en los informes de ejecución anual y final que deben presentar los Estados miembros en relación con cada programa operativo, cuando estos elementos figuren como indicadores de resultados de dicho programa.

III c)

La Comisión garantizará, mediante la revisión de la calidad de las propuestas, que se han analizado las principales alternativas y que se ha seleccionado la mejor opción de ejecución, además de aportar la justificación de la opción elegida.

También se asegurará de que el análisis de la demanda (o plan de empresa en caso de inversiones productivas) se base en estimaciones fiables y esté en consonancia con los principales cambios demográficos en el sector correspondiente que justifique la necesidad del proyecto y la capacidad global de las instalaciones del proyecto.

III d)

Todos los grandes proyectos tendrán que demostrar su contribución a los objetivos fijados a nivel de programa con el fin de fomentar la movilidad urbana multimodal y sostenible, según lo establecido en el artículo 5, apartado 4, letra e), del Reglamento (UE) n° 1301/2013 («el Reglamento del FEDER»); y en el artículo 4, letra a), inciso v), del Reglamento (UE) n° 1300/2013 («el Reglamento sobre el Fondo de Cohesión»).

III e)

La Comisión está de acuerdo en que las autoridades de gestión deben abordar estos aspectos, y fomentará esta práctica.

Observaciones

20

La Comisión acoge con satisfacción la valoración del Tribunal de que la ejecución de la mayoría de los proyectos se ajusta a lo dispuesto en las especificaciones del proyecto.

21

La Comisión acoge con satisfacción el hecho de que 15 de los veintinueve proyectos analizados fueron operativos a tiempo o con un retraso igual o inferior a nueve meses, que la Comisión considera mínimo en el caso de este tipo de proyecto. Algunos retrasos en los grandes proyectos de infraestructuras son a menudo inevitables.

La Comisión considera que los retrasos importantes se debieron a circunstancias específicas e inevitables relacionadas con los proyectos individuales, tales como hallazgos arqueológicos, la necesidad de una mayor compactación del suelo o un cambio en la dirección política. Ni el promotor del proyecto, ni los servicios de la Comisión pudieron haber previsto tales causas.

Recuadro 1. Segundo guion

El proyecto italiano original del diseño de vía de tranvía mencionado por el Tribunal había sido aprobado tras la consulta pública. Los cambios políticos en el municipio y el posterior referéndum de 2010 dieron lugar a la modificación del diseño original de las líneas 2 y 3. Ni el promotor del proyecto ni los servicios de la Comisión pudieron haber previsto esta circunstancia.

24

La Comisión siempre expresa su preocupación por los sobrecostos, ya que podrían afectar a la economía de un proyecto. No obstante, en los grandes proyectos de infraestructuras, a menudo resulta difícil evitar costes adicionales, pese a programar con precisión las inspecciones, las encuestas y las inspecciones del suelo (véanse ejemplos en el recuadro 2).

25

La Comisión señala que el presupuesto de la UE no resulta afectado porque los sobrecostos deben ser asumidos por el presupuesto nacional.

28

La Comisión acoge con satisfacción la conclusión de que los servicios ofrecidos por los proyectos fueron auditados en dieciocho de los veintinueve casos objeto de examen y están en consonancia con los objetivos fijados.

Recuadro 3. Primer guion

La observación sobre la línea de metro en Italia a que se refiere el Tribunal puede explicarse por el hecho de que la línea de metro y el sistema de información complementaria todavía no han finalizado. De aquí a 2015, la actual sección de vía aislada formará parte de toda la red de metro.

Recuadro 3. Segundo guion

Respecto a la observación sobre el proyecto de tren en Polonia a que se refiere el Tribunal, la Comisión reconoce que la frecuencia de los trenes no corresponde a los supuestos utilizados para el diseño del proyecto. La Comisión va a someter el asunto a la revisión por parte de las autoridades polacas en el marco de la supervisión del programa y solicitará información sobre los motivos de tal modificación.

Recuadro 4

La Comisión acoge con satisfacción la identificación de buenas prácticas por el Tribunal. La Comisión preparará orientaciones sobre el análisis de costes y beneficios de los programas para el período de 2014-2020, que incluirán un estudio de casos sobre el transporte urbano.

32

La Comisión acoge con satisfacción que todas las encuestas disponibles mostraran un elevado nivel de satisfacción con los servicios prestados.

Respuesta conjunta a los apartados 33 y 34

La Comisión acoge con satisfacción el resultado positivo.

37

La Comisión es de la opinión de que los beneficiarios deberían dar más importancia a la definición de los principales indicadores de resultados.

Hubo una significativa infrautilización de infraestructuras en cinco de los proyectos auditados, con un porcentaje de utilización inferior al 35 % de los datos esperados. Respecto al proyecto italiano, la situación debería mejorar a finales de 2015, una vez que se incorpore la línea a la red según lo previsto.

Respecto a los demás proyectos auditados, el índice de utilización se sitúa por encima del 60 % de los usuarios previstos.

Los retrasos en la ejecución de los proyectos podría dar lugar también a retrasos en la consecución de los objetivos en el ámbito de la utilización.

Véase la respuesta a los apartados 39 y 40.

Respuesta conjunta a los apartados 39 y 40

La Comisión reconoce las causas de la infrautilización indicadas. No obstante, las posibles repercusiones de la crisis económica y financiera internacional no eran previsible cuando se llevaron a cabo los análisis en la fase de concepción y planificación; por ejemplo, la repercusión en las necesidades de movilidad, que puede haber contribuido a la infrautilización, puesto que la importante desaceleración de la demanda en la movilidad urbana era imprevisible en la fase de preparación del proyecto. Además, la crisis ha incidido en la situación financiera de las ciudades y, probablemente, en su capacidad para mantener y subvencionar los servicios públicos, lo que ha causado un impacto negativo en su utilización. En cualquier caso, todos los proyectos fueron auditados en una fase temprana de su vida útil y todavía pueden adoptarse medidas adicionales para aumentar su utilización en el futuro.

Véase la respuesta al apartado 37.

41

Véase la respuesta a los apartados 39 y 40.

Recuadro 7. Tercer guion

La Comisión reconoce que se debería haber llevado a cabo un mejor trazado de los servicios de autobús junto con la reducción de las plazas de aparcamiento, tras la realización de los proyectos en Francia. Se han anunciado medidas correctoras por parte de las autoridades de Francia, a finales de 2013. Se prevé poner en marcha nuevas líneas de transporte público para ampliar la red pública y reducir las plazas de aparcamiento en el centro.

47

El transporte público es la espina dorsal de un transporte urbano sostenible y contribuye a un elevado grado de integración social. Como tal, el apoyo de las autoridades públicas representa a menudo una necesidad.

Conclusiones y recomendaciones

49

La Comisión acoge con satisfacción el resultado de la fiscalización global que apunta que los proyectos satisfacen, en general, las necesidades de los usuarios.

La Comisión reconoce las causas de la infrautilización indicadas. No obstante, el sector de los transportes es una demanda derivada y guarda una estrecha relación con la situación económica. Las posibles repercusiones de la crisis económica y financiera internacional no eran previsible cuando se llevaron a cabo los análisis en la fase de concepción y planificación; por ejemplo, la repercusión en las necesidades de movilidad, que puede haber contribuido a la infrautilización, puesto que la importante desaceleración de la demanda en la movilidad urbana era imprevisible en la fase de preparación del proyecto. Además, la crisis ha incidido en la situación financiera de las ciudades y, probablemente, en su capacidad para mantener y subvencionar los servicios públicos, lo que ha causado un impacto negativo en su utilización. En cualquier caso, todos los proyectos fueron auditados en una fase temprana de su vida útil y todavía pueden adoptarse medidas adicionales para aumentar su utilización en el futuro.

50

La Comisión acoge con satisfacción la valoración del Tribunal de que la ejecución de la mayoría de los proyectos se ajusta a lo dispuesto en las especificaciones del proyecto.

51

La Comisión acoge con satisfacción el hecho de que quince de los veintiún proyectos analizados fueron operativos a tiempo o con un retraso igual o inferior a nueve meses, que la Comisión considera mínimo en el caso de este tipo de proyecto. Los retrasos en los grandes proyectos de infraestructuras son a menudo inevitables.

La Comisión considera que los retrasos en los cuatro proyectos indicados se debieron a razones específicas que no están bajo el control del promotor del proyecto ni de la Comisión.

52

La Comisión señala que el presupuesto de la UE no se ve afectado por tal circunstancia debido a que los sobrecostes deben ser asumidos por el presupuesto nacional. Considera que muchos de esos sobrecostes se debieron a dificultades técnicas que no están bajo el control de los promotores de los proyectos (véase el apartado 24).

53

La Comisión acoge con satisfacción la conclusión de que los servicios ofrecidos por los proyectos fueron auditados en dieciocho de los veintún casos objeto de examen y están en consonancia con los objetivos fijados, que todos los estudios disponibles mostraron un elevado nivel de satisfacción con los servicios prestados y que las instalaciones y los servicios prestados por los proyectos eran, en general, de fácil acceso.

54

La Comisión está de acuerdo en que los beneficiarios deberían dar más importancia a la definición de los principales indicadores de resultados.

55

Hubo una significativa infrautilización de infraestructuras en cinco de los proyectos auditados, con un porcentaje de utilización inferior al 35 % de los datos esperados. En el caso de un proyecto, la situación debería mejorar a finales de 2015, una vez que se incorpore la línea a la red según lo previsto.

Respecto a los demás proyectos auditados el índice de utilización se sitúa por encima del 60 % de los usuarios previstos.

Los retrasos en la ejecución de los proyectos podrían dar lugar también a retrasos en la consecución de los objetivos en el ámbito de la utilización.

56

Véase la respuesta de la Comisión al apartado 49.

57

El transporte público es la espina dorsal de un transporte urbano sostenible y contribuye a un elevado grado de integración social. Como tal, el apoyo de las autoridades públicas representa a menudo una necesidad.

Recomendación nº 1

En lo que se refiere a las recomendaciones nº 1 a 4, la Comisión subraya que el procedimiento de evaluación y de adopción respecto a los grandes proyectos del período de programación 2014-2020 permitirá un análisis rápido y exhaustivo de los proyectos por expertos especializados en la gestión de proyectos, los análisis de costes y beneficios y las cuestiones técnicas y de ingeniería. La Comisión está preparando actos delegados y de ejecución que definirán diferentes elementos de calidad que deberán respetar todos los grandes proyectos. Por otra parte, se realizará el análisis de costes y beneficios, que incluirá recomendaciones prácticas para sectores específicos y estudios de caso, a fin de permitir a los beneficiarios orientar sus proyectos hacia el mejor valor añadido para la UE.

Todos los proyectos sometidos a la aprobación de la Comisión tienen que seguir un control de calidad, que se llevará a cabo según una serie de criterios, bien por la Comisión o por expertos independientes (Jaspers con cargo a la asistencia técnica de la Comisión u otras entidades designadas por los Estados miembros y aprobadas por la Comisión).

El nuevo marco de la política de cohesión está orientado hacia los resultados, y esto tiene también un impacto en la forma en que la Comisión evalúa los grandes proyectos. En el formulario de solicitud (que se publicará en forma de un acto de ejecución de la Comisión), se incorporará una sección separada en la que los proyectos deberán presentar la contribución prevista respecto a indicadores de resultados y de productividad en el eje prioritario.

La Comisión propondrá en el acto delegado las condiciones de revisión de la calidad que los Estados miembros han de respetar y confirmar en el informe de revisión de la calidad. Esto incluye también la viabilidad y la fiabilidad del análisis de la demanda, que justifique la necesidad del proyecto y la capacidad global de las instalaciones del proyecto.

Recomendación nº 1 a)

De conformidad con el marco regulatorio para el nuevo período de programación, todos los proyectos incluirán, cuando proceda, indicadores comunes de ejecución. Los indicadores de resultados serán acordados durante el proceso de negociación de los programas y se fijarán en el nivel de los ejes prioritarios, y también serán objeto de seguimiento posteriormente durante el período de ejecución. Sin embargo, las modalidades específicas del sistema de seguimiento y evaluación y, en particular, los procedimientos de contratación entre las autoridades de gestión y los operadores serán competencia de la autoridad de gestión, como se establece en el artículo 125, apartado 3, letra c), del Reglamento (UE) nº 1303/2013. Cuando proceda, la Comisión recomendará que los grandes proyectos dispongan de un conjunto mínimo de indicadores y remuneración basada en el rendimiento en lo que respecta al operador.

Recomendación nº 1 b)

Cuando sea pertinente para los objetivos del proyecto, la Comisión recomendará a los promotores de los proyectos realizar encuestas de satisfacción de los usuarios.

Recomendación nº 2

A través de la revisión de la calidad de los proyectos, la Comisión garantizará que los proyectos sujetos a su aprobación presenten de forma clara su contribución a los indicadores de resultados para el seguimiento de los progresos realizados.

Recomendación nº 2 a)

El índice de utilización no forma parte de los indicadores comunes que son objeto de seguimiento por parte de los Estados miembros. No obstante, la Comisión insistirá, durante las negociaciones sobre los programas en la inclusión, cuando proceda, de la «tasa de utilización del transporte público» en los programas operativos relacionados con dicho transporte y, por ende, en su sistema de seguimiento realizado por los Estados miembros.

Recomendación nº 2 b)

La Comisión está de acuerdo con el Tribunal en que el seguimiento de la contribución de los proyectos resulta fundamental para verificar la correcta ejecución del programa. Las autoridades de gestión deben efectuar la evaluación (de acuerdo con los planes de evaluación) de la incidencia de los proyectos financiados por la UE en la consecución de los objetivos del eje prioritario, pero no en el acuerdo de subvención. Posteriormente, los resultados obtenidos serán incluidos y evaluados en los informes de ejecución anual y final que deben presentar los Estados miembros en relación con cada programa operativo, cuando estos elementos se incluyan como indicadores de resultados del programa operativo.

Recomendación nº 3

La Comisión garantizará, mediante la revisión de la calidad de las propuestas, que se han analizado las principales alternativas y se ha seleccionado la mejor opción de ejecución, además de aportar la justificación de la opción elegida.

También se asegurará de que el análisis de la demanda (o plan de empresa en caso de inversiones productivas) se base en estimaciones fiables y esté en consonancia con los principales cambios demográficos en el sector correspondiente que justifique la necesidad del proyecto y la capacidad global de sus instalaciones.

Recomendación nº 4

Todos los grandes proyectos tendrán que demostrar su contribución a los objetivos fijados a nivel de programa con el fin de fomentar la movilidad urbana multimodal y sostenible, según lo establecido en el artículo 5, apartado 4, letra e), del Reglamento (UE) nº 1301/2013 («el Reglamento del FEDER»); y en el artículo 4, letra a), inciso v), del Reglamento (UE) nº 1300/2013 («el Reglamento sobre el Fondo de Cohesión»).

Recomendación nº 5

La Comisión está de acuerdo en que las autoridades de gestión deben abordar estos aspectos, y fomentará esta práctica.

CÓMO OBTENER LAS PUBLICACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA

Publicaciones gratuitas:

- Un único ejemplar:
A través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- Varios ejemplares/pósteres/mapas:
En las representaciones de la Unión Europea (http://ec.europa.eu/represent_es.htm),
en las delegaciones en terceros países (http://eeas.europa.eu/delegations/index_es.htm) o
contactando con Europe Direct a través de http://europa.eu/europedirect/index_es.htm
o del teléfono 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuito en toda la Unión Europea) (*).

(*) Tanto la información como la mayoría de las llamadas (excepto desde algunos operadores, cabinas u hoteles) son gratuitas.

Publicaciones de pago:

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

Suscripciones de pago:

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

Entre 2000 y 2013, la Unión Europea asignó 10 700 millones de euros a la cofinanciación de proyectos para ayudar a las ciudades a la creación de medios de transporte urbano como el metro, el tranvía y los autobuses. En este informe, el Tribunal evaluó si los proyectos se ejecutaron conforme a los planes, si prestaron servicios adecuados a las necesidades de los usuarios, y si se utilizaron en la medida de lo previsto.



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO



Oficina de Publicaciones



ISSN 178-12-1241-459-1

9 789292 416591