

Informe Especial

Asociaciones público-privadas en la UE: Deficiencias generalizadas y beneficios limitados

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



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO

EQUIPO AUDITOR

En los informes especiales del TCE se exponen los resultados de sus auditorías de las políticas y programas de la UE o de cuestiones de gestión relativas a ámbitos presupuestarios específicos. El TCE selecciona y concibe estas tareas de auditoría con el fin de que tengan el máximo impacto teniendo en cuenta los riesgos relativos al rendimiento o a la conformidad, el nivel de ingresos y de gastos correspondiente, las futuras modificaciones, y el interés político y público.

Esta auditoría de gestión fue realizada por la Sala II, especializada en la inversión en los ámbitos de gasto de cohesión, crecimiento e inclusión, presidida por Iliana Ivanova, Miembro del Tribunal. La auditoría fue dirigida por Oskar Herics, Miembro del Tribunal, con la asistencia de Thomas Obermayr (jefe de Gabinete), Pietro Puricella (gerente principal), Enrico Grassi (jefe de tarea), Guido Fara, Di Hai, Svetoslav Hristov, María del Carmen Jiménez, Chrysoula Latopoulou y Maria Ploumaki (auditores).



De izquierda a derecha: Guido Fara, Di Hai, Thomas Obermayr, Enrico Grassi, Oskar Herics, Chrysoula Latopoulou, Svetoslav Hristov, Pietro Puricella

ÍNDICE

	Apartado
Glosario	
Resumen	I - V
Introducción	1 - 19
¿Qué es una APP?	1 - 4
Razones para establecer APP	5 - 6
El mercado europeo de APP	7 - 8
APP y fondos de la UE	9 - 19
Alcance y enfoque de la fiscalización	20 - 23
Observaciones	24 - 76
Los proyectos de APP fiscalizados permitieron una ejecución más rápida de las políticas y tenían potencial para alcanzar unos niveles de funcionamiento y mantenimiento de calidad, pero no siempre lograron sus beneficios potenciales de manera eficaz	24 - 46
La opción de las APP permitió a las autoridades públicas contratar planes de infraestructuras a gran escala a través de un único procedimiento	25 - 27
La contratación de grandes proyectos de APP aumentó el riesgo de una competencia insuficiente y en algunos casos sufrió demoras considerables	28 - 32
La mayoría de los proyectos fiscalizados sufrieron retrasos de construcción importantes y excesos de costes	33 - 40
La mayoría de los proyectos fiscalizados tienen la posibilidad de mantener un buen nivel de servicio y mantenimiento	41 - 43
Las APP no han protegido al socio del sector público del optimismo excesivo en lo que respecta a la demanda y utilización futuras de la infraestructura prevista	44 - 46
Las demoras, los aumentos de costes y la infrautilización fueron en parte atribuibles a análisis inadecuados y enfoques poco idóneos	47 - 59

En la mayoría de proyectos fiscalizados, la opción de la APP se eligió sin un análisis comparativo previo, para demostrar que se trataba de la opción que suponía una mayor optimización de recursos			48 - 53
La asignación del riesgo fue con frecuencia inadecuada, lo que dio lugar a menos incentivos o a una exposición al riesgo excesiva para el socio privado			54 - 56
La larga duración de los contratos de APP apenas se ajusta al ritmo acelerado del cambio tecnológico			57 - 59
El marco institucional y jurídico aún no es adecuado para los proyectos de APP financiados por la UE			60 - 76
Pese a estar familiarizados con las APP, no todos los Estados miembros que ha visitado el Tribunal han desarrollado correctamente los marcos institucionales y jurídicos			61 - 63
Pese a las implicaciones de las APP a largo plazo, los Estados miembros visitados no han desarrollado una estrategia clara para su utilización			64 - 68
La combinación de financiación de la UE con APP implica requisitos e incertidumbres adicionales			69 - 71
La posibilidad de registrar proyectos de APP como partidas fuera de balance puede afectar a la transparencia y la relación calidad-precio			72 - 76
Conclusiones y recomendaciones			77 - 92
Los proyectos de APP fiscalizados no siempre lograron los beneficios esperados de manera eficaz			79 - 81
Las demoras, los aumentos de costes y la infrautilización fueron en parte atribuibles a análisis inadecuados y enfoques poco idóneos			82 - 84
El marco institucional y jurídico aún no es adecuado para los proyectos de APP financiados por la UE			85 - 92
Anexo I	-	Asociaciones público-privadas financiadas por la UE durante el período 2000-2014 en millones de euros, por país	
Anexo II	-	Dificultades principales de la utilización de asociaciones público-privadas combinadas, período 2007-2013, y modificaciones introducidas en el Reglamento sobre disposiciones comunes para 2014-2020	
Anexo III	-	Proyectos fiscalizados	

Anexo IV - Proyectos de asociaciones público-privadas – Resumen de los beneficios y riesgos potenciales en comparación con las observaciones de auditoría con respecto al alcance de la fiscalización

Respuestas de la Comisión

GLOSARIO

Autoridad de gestión: Una autoridad de gestión es una entidad pública nacional o territorial u otro organismo público o privado designado por un Estado miembro para gestionar un programa operativo. Se encarga de seleccionar los proyectos que deben financiarse, de supervisar su ejecución y de informar a la Comisión acerca de los aspectos financieros y de los resultados obtenidos.

Centro europeo de asesoramiento sobre las asociaciones público-privadas (EPEC): Con apoyo del BEI, trabaja en colaboración con los Estados miembros para supervisar la evolución del mercado de APP a nivel nacional y sectorial y presta apoyo a la creación de capacidades institucionales para tratar las APP en las administraciones nacionales.

Cierre financiero: Momento en el que, en lo que respecta a una APP, se firman todos los acuerdos de financiación y se han cumplido todas las condiciones que figuran en ellos. Permite que las fuentes de financiación y de fondos destinadas al proyecto (por ejemplo, préstamos, capital, subvenciones) comiencen a circular para que pueda iniciarse la ejecución de un proyecto.

Comparador del sector público: Herramienta comparativa de uso habitual, que evalúa si una propuesta de inversión privada ofrece una buena relación calidad-precio en comparación con la forma tradicional de contratación pública.

Contratación pública: La contratación pública es el proceso mediante el cual los entes públicos nacionales y territoriales o los organismos de Derecho público adquieren productos, servicios y obras públicas como carreteras y edificios. Las empresas privadas también están sujetas a normas o principios de contratación pública siempre que lleven a cabo adjudicaciones de contratos públicos cuya financiación sea predominantemente pública.

Efecto de palanca: En el contexto de los instrumentos financieros financiados con el presupuesto de la UE y los fondos públicos nacionales, se entiende por efecto de palanca la cantidad de euros de financiación (pública y privada) verdaderamente disponible para facilitar apoyo financiero a los beneficiarios finales por cada euro de financiación pública (de la UE y de los fondos nacionales) otorgado al instrumento

Fondo de cohesión (FC): El Fondo de Cohesión está destinado a reforzar la cohesión económica y social en la Unión Europea mediante la financiación de proyectos medioambientales y de transporte en los Estados miembros con un producto nacional bruto per cápita inferior al 90 % de la media de la Unión.

Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER): Fondo destinado a reforzar la cohesión económica y social dentro de la Unión Europea mediante la corrección de los principales desequilibrios regionales a través del apoyo financiero a la construcción de infraestructuras y de inversiones productivas capaces de generar empleo, sobre todo en beneficio de las empresas.

Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE): El FEIE es el primer pilar del Plan de Inversiones para Europa de la Comisión, también denominado «Plan Juncker». Tiene por objeto movilizar un mínimo de 315 000 millones de euros de inversión pública y privada a largo plazo en toda la UE durante el período comprendido entre 2015 y 2017. El FEIE está establecido dentro del Banco Europeo de Inversiones (BEI) como un fondo fiduciario de duración ilimitada para financiar las partes más arriesgadas de los proyectos. Una garantía de hasta 16 000 millones de euros respaldada por el presupuesto de la UE compensará el riesgo adicional asumido por el BEI. Los Estados miembros pueden contribuir al FEIE. El FEIE puede financiar proyectos de interés común (PIC) u otros proyectos de interconexión. En el momento de la fiscalización, aún estaba pendiente la adopción de una propuesta legislativa para ampliar la duración del FEIE hasta finales de 2020 y de aumentar la garantía presupuestaria de la UE a 26 000 millones de euros y alcanzar un objetivo de inversión de 500 000 millones de euros.

Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE) Los Fondos EIE se concentran en un total de cinco fondos distintos con los que se pretenden reducir los desequilibrios regionales en la Unión, con marcos políticos fijados para los siete años del ejercicio presupuestario del MFP. Estos fondos son: el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE), el Fondo de Cohesión (FC), el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) y el Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca (FEMP).

Gestión compartida: Método de ejecución del presupuesto de la UE por el que la Comisión delega tareas de gestión a los Estados miembros, pero conservando la responsabilidad final.

Gran proyecto: Proyecto que engloba un conjunto de trabajos económicamente indivisibles con una función técnica precisa y objetivos claramente definidos y cuyo coste total considerado para determinar la participación de los fondos sea superior a 50 millones de euros o 75 millones de euros en el caso de un proyecto de transporte. Es necesaria la aprobación de la Comisión a nivel de proyectos individuales.

Instrumentos financieros: Instrumento financiero es el término genérico con el que se designan los contratos que confieren a su titular un derecho sobre un deudor. La UE proporciona apoyo a tres posibles tipos de instrumentos financieros: capital, préstamos y garantías. Los instrumentos de capital o de préstamos son contratos entre un inversor y una empresa participada o entre un prestamista y un prestatario. Las garantías son contratos por los cuales el garante garantiza los derechos de un inversor o prestamista.

Jessica: Iniciativa de la Comisión Europea desarrollada en colaboración con el BEI y el Banco de Desarrollo del Consejo de Europa (BDCE). Proporciona apoyo al desarrollo y regeneración urbanos sostenibles por medio de instrumentos de ingeniería financiera contemplados en el Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión¹.

Mecanismo «Conectar Europa» (MCE): El Mecanismo «Conectar Europa» (MCE) presta ayuda financiera desde 2014 a tres sectores: la energía, el transporte y las tecnologías de la información y la comunicación (TIC). En estos tres ámbitos, el MCE determina las prioridades de inversión que deberían adoptarse en la próxima década, como los corredores de electricidad y de gas, el uso de energías renovables, la interconexión de los corredores de transporte y unos medios de transporte más limpios, las conexiones de banda ancha de alta velocidad y las redes digitales.

Período de programación: Marco plurianual en el que se planifican y ejecutan los gastos de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión.

¹ DO L 210 de 31.7.2006, p. 25.

Poderes adjudicadores: Los poderes adjudicadores son los entes públicos del Estado, regionales o locales o los organismos de Derecho público que deben aplicar las Directivas sobre contratación pública a los contratos públicos y los concursos de proyectos.

Programa operativo (PO): Programa que establece las prioridades y los objetivos específicos de un Estado miembro, además del modo de utilizar la financiación (cofinanciación pública y privada de la UE y nacional) durante un período determinado (generalmente de siete años) para financiar los proyectos. Estos proyectos deben contribuir a lograr un número determinado de objetivos fijados en el eje prioritario del programa operativo. Los programas operativos pueden obtener financiación del FEDER, el FC o el FSE. El Estado miembro elabora un PO que ha de ser aprobado por la Comisión antes de que tengan lugar los pagos con cargo al presupuesto de la UE. Los programas operativos solo pueden modificarse durante el período correspondiente si ambas partes están de acuerdo.

Proyecto combinado: Proyecto de APP que combina fondos de la Unión con recursos financieros privados.

Red transeuropea de transporte (RTE-T) La red transeuropea de transporte (RTE-T) es un conjunto planificado de redes de transporte vial, ferroviario, aéreo, marítimo y fluvial en Europa. El desarrollo de infraestructuras de la red transeuropea de transporte está estrechamente ligado a la aplicación y ulterior desarrollo de la política de transporte de la UE. Incluye la red básica y la red global, que deben concluirse para 2030 y 2050 respectivamente.

Reglamento sobre disposiciones comunes (RDC): Reglamento (UE) n.º 1303/2013 de la Unión Europea y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al

Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo².

Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC): Las estadísticas el SEC se elaboran a un nivel macroagregado para los sectores de las administraciones públicas y se utilizan como el marco de referencia para la política de finanzas públicas, incluida la presentación de informes de los Estados miembros sobre su cumplimiento de los criterios de Maastricht en materia de deuda y déficit. De conformidad con el Reglamento (UE) n.º 549/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, el SEC 2010 es aplicable a todos los Estados miembros a partir de septiembre de 2014.

Subvenciones: Contribuciones financieras directas (donaciones) del presupuesto destinadas a financiar las medidas encaminadas a ayudar a lograr una parte objetiva de una política de la UE o respaldar el funcionamiento de un organismo que persigue un objetivo de interés europeo general o cuyo objetivo forma parte de una política de la UE.

² DO L 347 de 20.12.2013, p. 320.

RESUMEN

I. Los proyectos de asociaciones público-privadas (APP) aprovechan el sector público y el privado para proporcionar bienes y servicios que habitualmente suministra el sector público, a la vez que flexibilizan las rigurosas restricciones presupuestarias que se aplican al gasto público. Desde la década de 1990, en la UE han alcanzado la fase de cierre financiero 1 749 APP por un valor total de 336 000 millones de euros. La mayoría de las APP se ejecutan en el ámbito del transporte, que en 2016 representó un tercio de las inversiones de todo el año, por delante de la atención sanitaria y la educación.

II. Sin embargo, hasta la fecha los fondos de la UE se han empleado escasamente para APP. Aunque la política de la Comisión ha venido alentando la utilización de APP durante algunos años (por ejemplo, en la Estrategia Europa 2020) como medio potencialmente eficaz de realizar proyectos, el Tribunal constató que durante el período 2000-2014 únicamente 84 APP, con un coste de proyectos total de 29 200 millones de euros, recibieron 5 600 millones de euros de financiación de la UE. Las subvenciones de los Fondos Estructurales y de Cohesión eran la fuente principal de financiación de la UE, seguidos de los instrumentos financieros, a menudo en cooperación con el Banco Europeo de Inversiones (BEI).

III. El Tribunal examinó 12 APP cofinanciadas por la UE en Francia, Grecia, Irlanda y España en los ámbitos del transporte por carretera y las tecnologías de la información y la comunicación (TIC). Los Estados miembros visitados representaban alrededor del 70 % del gasto total (29 200 millones de euros) destinado a APP respaldadas por la UE. Se evaluó si los proyectos fiscalizados eran capaces de explotar los beneficios que se espera que ofrezcan las APP, si se fundamentaron en análisis sólidos y en enfoques adecuados y si los marcos institucionales y jurídicos generales dentro de los Estados miembros visitados resultaron adecuados para la ejecución satisfactoria de las APP. En general, el Tribunal constató lo siguiente:

- Las APP posibilitaron que los poderes públicos adquirieran infraestructuras a gran escala mediante un único procedimiento, pero aumentaron el riesgo de competencia insuficiente y, por ende, colocaron a los poderes adjudicadores en una posición de negociación más débil.

- La contratación pública de las APP normalmente requiere negociar sobre aspectos que no suelen formar parte de la contratación pública tradicional y, por lo tanto, lleva más tiempo que cuando se trata de proyectos tradicionales. Un tercio de los doce proyectos auditados, con un procedimiento de contratación pública de una duración de 5 a 6,5 años, sufrían retrasos considerables.
- De forma similar a los proyectos tradicionales, la mayoría de las APP auditadas fueron objeto de ineficiencias considerables en forma de retrasos durante la construcción e importantes aumentos de los costes. En total, siete de los nueve proyectos completados (con costes de proyectos agregados de 7 800 millones de euros) sufrieron demoras que oscilaron entre dos y 52 meses. Además, fue necesaria una cantidad adicional de casi 1 500 millones de euros en fondos públicos para completar las cinco autopistas auditadas en Grecia y España, de los cuales la UE proporcionó alrededor del 30 % (correspondiente a 422 millones de euros). El Tribunal considera que esta cantidad se ha gastado de manera ineficiente por lo que respecta a la consecución de los beneficios potenciales.
- Aún más importante es el hecho de que en Grecia (que es con diferencia el mayor receptor de contribuciones de la UE, con el 59 % del total del importe procedente de la UE, o 3 300 millones de euros), el coste por kilómetro de tres autopistas auditadas había aumentado hasta el 69 %, mientras que al mismo tiempo se redujeron hasta un 55 % los alcances de los proyectos. Esto se debió principalmente a la crisis financiera y a la mala preparación de los proyectos por el socio público, lo que dio lugar a contratos prematuros y poco eficaces con concesionarios privados.
- El amplio alcance, el coste elevado y la prolongada duración de las típicas APP de infraestructuras exigen una diligencia particular. Sin embargo, el Tribunal constató que los análisis previos se habían basado en escenarios excesivamente optimistas en lo que se refiere a la futura demanda y utilización de la infraestructura prevista, lo que provocó índices de utilización de los proyectos de hasta el 69 % (TIC) y del 35 % (autopistas) por debajo de las previsiones, sin tener en cuenta el riesgo pendiente de grave infrautilización de las autopistas en Grecia tras su finalización.

- Como aspecto positivo, nueve proyectos fiscalizados completados han demostrado buenos niveles de servicio y mantenimiento y cuentan con el potencial para mantener dichos niveles durante la duración restante del proyecto.
- En la mayoría de proyectos fiscalizados, se eligió la opción de la APP sin ningún análisis comparativo previo de opciones alternativas, como el comparador del sector público, sin lograr demostrar, por lo tanto, que se trataba de la opción que maximizaba la relación calidad-precio y protegía el interés público al garantizar una igualdad de condiciones entre las APP y una adjudicación de contratos públicos tradicional.
- La distribución de riesgos entre los socios públicos y privados fue por lo general inadecuada, incoherente e ineficaz, mientras que los elevados índices de remuneración (hasta el 14 %) que ofrece el capital de riesgo de los socios privados no siempre reflejaban los riesgos asumidos. Además, la mayoría de los seis proyectos TIC auditados no eran fácilmente compatibles con la larga duración de los contratos, al estar sujetos a rápidos cambios tecnológicos.

IV. La ejecución de proyectos de APP con resultados positivos exige una capacidad administrativa considerable que solo puede garantizarse mediante marcos institucionales y jurídicos adecuados y una experiencia dilatada en la aplicación de proyectos de APP. El Tribunal constató que estas características están actualmente disponibles solo en un número limitado de Estados miembros de la UE. Por tanto, la situación no es acorde con el objetivo de la UE de destinar una mayor parte de los fondos de la UE a través de proyectos combinados, entre ellos las APP.

V. La combinación de financiación de la UE con APP supone requisitos e incertidumbres adicionales. Por otra parte, la posibilidad de registrar proyectos de APP como partidas fuera de balance es una consideración importante para la elección de la opción de la APP, pero en la práctica también se corre el riesgo de que ello afecte a la relación calidad-precio y a la transparencia.

Por consiguiente, el Tribunal recomienda:

- a) no promover un uso más intensivo y generalizado de las APP hasta que se subsanen los problemas detectados y se apliquen satisfactoriamente las siguientes recomendaciones;
- b) mitigar el impacto financiero de los retrasos y las renegociaciones sobre el coste de las APP asumido por el socio público;
- c) basar la selección de la opción de la APP en análisis comparativos sólidos sobre la mejor opción de contratación;
- d) Establecer unas políticas y estrategias claras con relación a las APP;
- e) mejorar el marco de la UE para mejorar la eficacia de los proyectos de las APP.

INTRODUCCIÓN

¿Qué es una APP?

1. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) define las asociaciones público-privadas (APP) como acuerdos contractuales a largo plazo entre el gobierno y un socio del sector privado donde el último financia y presta un servicio público usando un activo de capital y compartiendo los riesgos asociados³. Esta amplia definición demuestra que las APP pueden diseñarse para lograr una amplia variedad de objetivos en diversos sectores, como el transporte, la vivienda social y la asistencia sanitaria, y pueden estructurarse adoptando diferentes enfoques.
2. La naturaleza y resultados de las APP no son diferentes de los proyectos adjudicados de manera tradicional, pero presentan algunas diferencias en lo que respecta al proyecto y a la gestión de contratos. La principal diferencia entre los proyectos de las APP y los tradicionales es la distribución del riesgo entre el socio del sector privado y el público. En principio, en un proyecto de APP los riesgos deberían asignarse a la parte que esté mejor capacitada para gestionarlos, con el objetivo de alcanzar el equilibrio óptimo entre el desplazamiento del riesgo y la compensación para la parte que lo asume. El socio del sector privado a menudo es responsable de los riesgos asociados con el diseño, la construcción, la financiación, el funcionamiento y el mantenimiento de la infraestructura, mientras que el socio del sector público por lo general asume riesgos normativos y políticos.
3. La forma más común de APP es el contrato de «diseño, construcción, financiación, mantenimiento y explotación»⁴. Aquí se encargan al socio del sector privado todas las fases del proyecto, desde el diseño a la construcción, la explotación y el mantenimiento de la infraestructura, incluida la recaudación de fondos. Esta perspectiva a largo plazo se conoce como el «enfoque de vida útil».

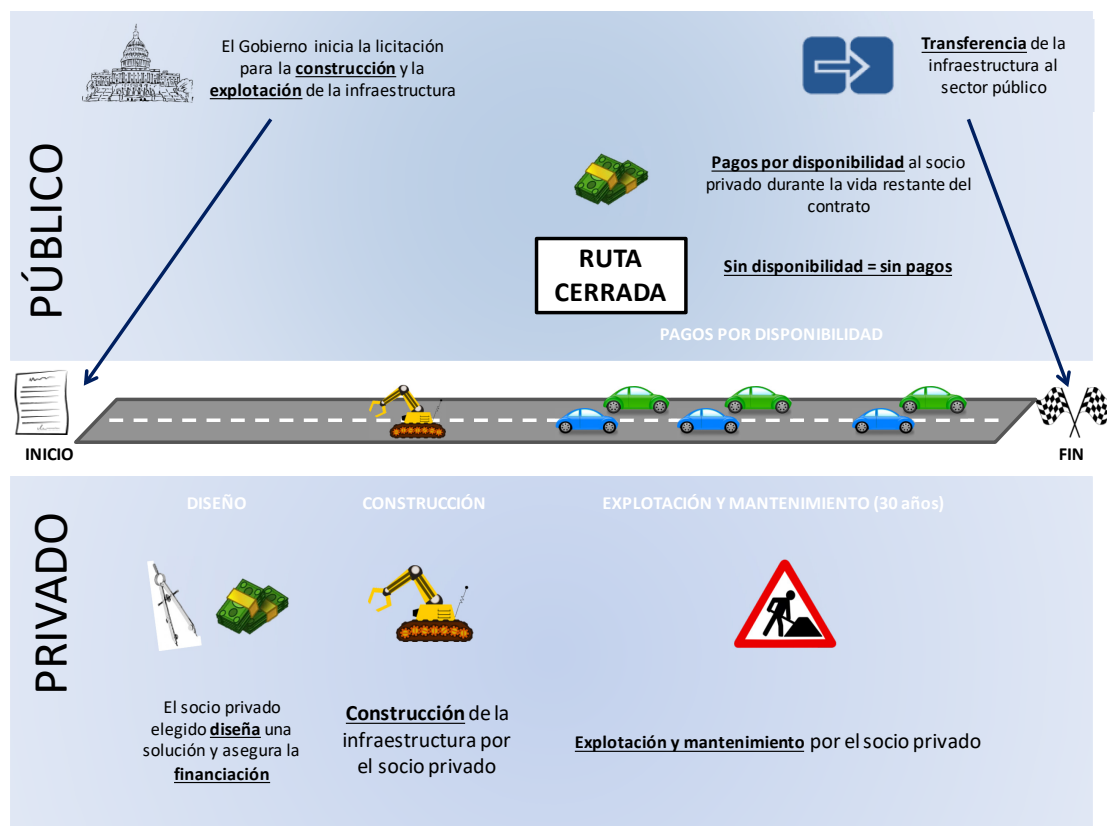
³ OCDE, «Principles of Public Governance of Public-Private Partnerships», 2012

⁴ Las tres categorías principales de APP son: a) concesiones, donde habitualmente los usuarios finales del servicio pagan directamente al socio del sector privado, sin ninguna remuneración (o reducida) procedente del sector público; b) empresas conjuntas, o APP institucionales, donde

4. La **ilustración 1** ofrece una representación gráfica de las diferentes fases de una APP de diseño, construcción, financiación, mantenimiento y explotación, que se muestran como responsabilidades del socio del sector público y del sector privado respectivamente. El socio del sector público comienza a pagar a la parte privada por el uso del servicio, una vez que la fase de construcción ha quedado finalizada. El nivel de plazos normalmente varía en función de la disponibilidad de la infraestructura (APP basada en disponibilidad) o de la medida en que se utilice la infraestructura (APP basada en demanda) a efectos de garantizar que los estándares de calidad requeridos se cumplen en el transcurso de la vida útil del proyecto.

tanto el sector público como el privado se convierten en accionistas de una tercera empresa; c) APP contractuales, donde la relación entre las partes está regida por un contrato.

Ilustración 1 - Esquema de una típica APP de diseño, construcción, financiación, mantenimiento y explotación basada en disponibilidad⁵



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Razones para establecer APP

5. Según la bibliografía e investigación al respecto⁶, las APP se establecen principalmente para lograr beneficios potenciales en comparación con otros métodos de contratación tradicionales. Entre estos beneficios se incluyen los siguientes:

⁵ APP en las que el socio del sector público paga al socio del sector privado por los servicios prestados.

⁶ Véanse, por ejemplo, el Centro de Recursos para Asociaciones Público-Privadas en Infraestructura del Banco Mundial; «The Non-Financial Benefits of PPPs-A review of Concepts and methodology», EPEC, junio de 2011; «How To Attain Value for Money: Comparing PPP and Traditional Infrastructure Public Procurement», OECD Journal on Budgeting, OCDE, Volumen 2011/1; «PPP Motivations and challenges for the Public Sector», EPEC, octubre de 2015.

- a) el cumplimiento anterior de un programa planificado de inversión de capital, dado que las APP pueden proporcionar una financiación adicional importante para complementar las partidas presupuestarias tradicionales;
 - b) la posibilidad de aumentar la eficiencia en la ejecución de proyectos al realizar con más rapidez los proyectos individuales;
 - c) la posibilidad de compartir riesgos con el socio del sector privado y de optimizar los costes a lo largo de su vida útil;
 - d) la posibilidad de unos niveles de mantenimiento y servicio mejores que los de los proyectos tradicionales mediante un enfoque de vida útil;
 - e) la posibilidad de combinar conocimientos especializados del sector público y del privado de la manera más efectiva posible para desarrollar una evaluación de proyectos exhaustiva y lograr un alcance óptimo del proyecto.
6. Además, el marco contable de la UE (SEC 2010)⁷ permite que la participación pública en las APP, en determinadas condiciones, sea registrada como partidas fuera de balance. Esto incentiva su utilización reforzando el cumplimiento de los criterios de convergencia del euro, también conocidos como criterios de Maastricht⁸.

El mercado europeo de APP

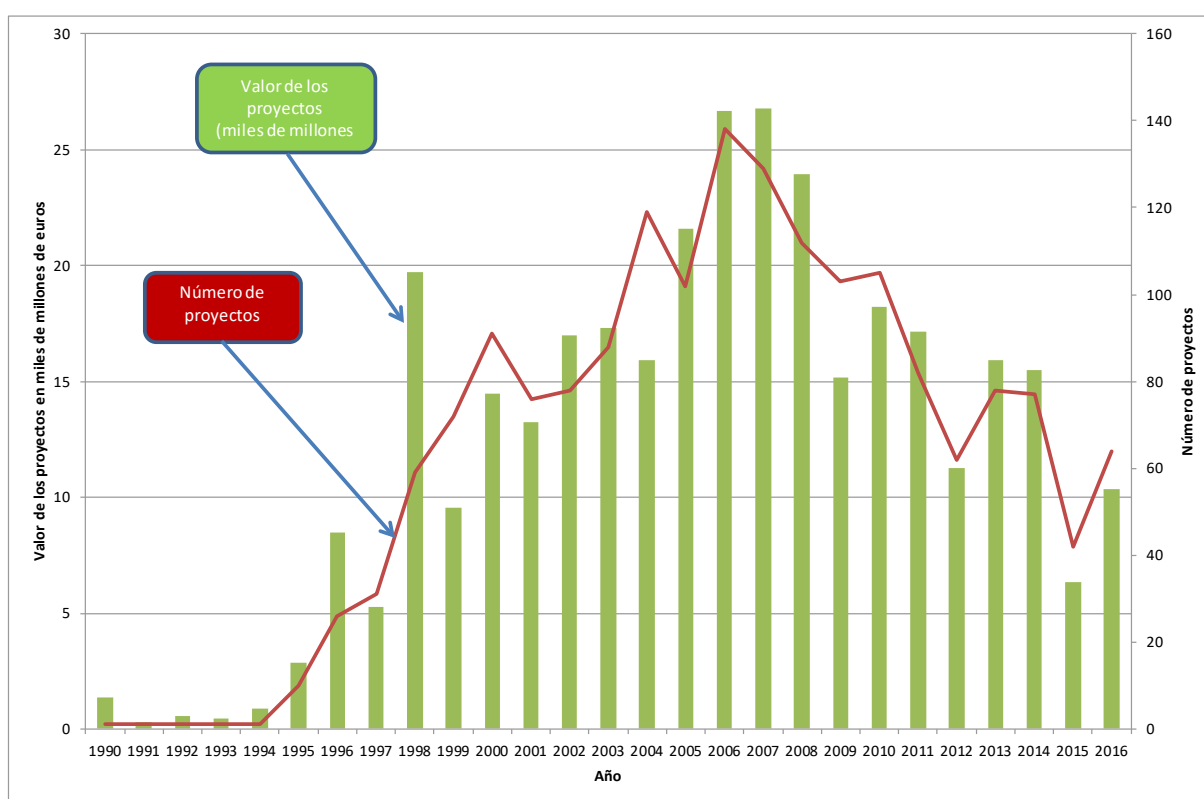
7. Según el centro europeo de asesoramiento sobre las asociaciones público-privadas (EPEC), entre 1990 y 2016 alcanzaron la fase de cierre financiero en el mercado de APP de la

⁷ Reglamento (UE) n.º 549/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, relativo al Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Unión Europea (SEC 2010) (DO L 174 de 26.6.2013, p. 1), aplicable a todos los Estados miembros a partir de septiembre de 2014.

⁸ Los criterios de convergencia del euro —también conocidos como «criterios de Maastricht»— se basan en el artículo 140 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Se exige a los Estados miembros que cumplan estos criterios para acceder a la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria y adoptar el euro como su moneda. Los criterios presupuestarios consisten en que el porcentaje de déficit público general anual no debe superar el 3 % del PIB a precios de mercado y que la deuda estatal en porcentaje del PIB no debe superar el 60 % a finales del ejercicio presupuestario.

UE 1 749 proyectos de APP por valor de un total de 336 000 millones de euros. Antes de la crisis financiera y económica el mercado de APP experimentaba un aumento pronunciado de volumen, pero desde 2008 el número de proyectos de nuevas APP ha disminuido considerablemente (véase la **ilustración 2**). En 2016, el valor agregado de las 64 operaciones de APP que alcanzaron el cierre financiero en el mercado de la UE fue de 10 300 millones de euros. La mayoría de proyectos se desarrollaron en el sector del transporte, que en 2016 representaba un tercio del total de las inversiones de APP, seguido de los sectores de la asistencia sanitaria y la educación.

Ilustración 2 - Mercado de APP de la UE desde 1990 a 2016

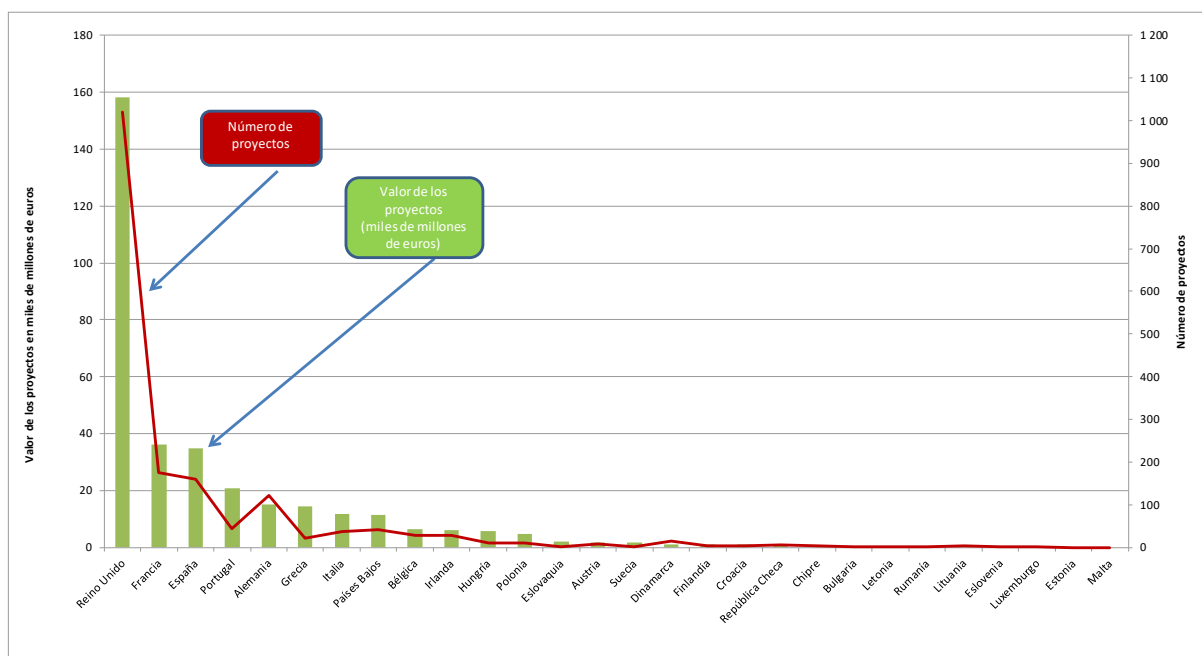


Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo sobre la base de información facilitada por el EPEC.

8. Tal y como muestra la **ilustración 3**, el mercado de APP de la UE se concentra sobre todo en el Reino Unido, Francia, España, Portugal y Alemania, que ejecutaron proyectos equivalentes al 90 % de todo el mercado a lo largo del período 1990-2016. Si bien algunos Estados miembros ejecutaron numerosos proyectos de APP, como el Reino Unido, con más de 1 000 proyectos de APP por valor de casi 160 000 millones de euros durante dicho

período, seguido de Francia con 175 APP por valor de casi 40 000 millones de euros, 13 de los 28 Estados miembros ejecutaron menos de cinco proyectos de APP.

Ilustración 3 - Mercado de APP de la UE por Estado miembro desde 1990 a 2016



Fuente: TCE, a partir de la información suministrada por el EPEC.

APP y fondos de la UE

9. Los proyectos de APP que combinan fondos de la UE con recursos financieros privados se denominan APP combinadas. Al combinar fondos de la UE en una APP, el sector público puede hacer que un proyecto resulte más asequible reduciendo los niveles de financiación exigidos.

10. Ha habido una tendencia hacia un efecto de palanca más intensivo de fondos públicos con financiación privada mediante APP. Por ejemplo, la Estrategia Europa 2020⁹ destaca la importancia de las APP. Según la estrategia, uno de los aspectos fundamentales que Europa debe perseguir para lograr sus objetivos para la Estrategia Europa 2020 consiste en movilizar

⁹ Comunicación de la Comisión - EUROPA 2020 Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador – COM (2010) 2020 final.

medios financieros mediante la combinación de financiación pública y privada y la creación de instrumentos innovadores para financiar las inversiones necesarias.

11. El Libro Blanco de 2011 sobre el transporte¹⁰ de la Comisión anima a los Estados miembros, entre otras cosas, a utilizar más las APP, a la vez que reconoce que no todos los proyectos son adecuados para este mecanismo. Además, reconoce que los instrumentos financieros pueden respaldar la financiación de las APP a una mayor escala.

12. En el marco financiero plurianual de 2014-2020 la Comisión ha concedido mayor prioridad al apalancamiento más intensivo de fondos públicos con fondos privados y al papel que las APP pueden desempeñar a ese respecto.

13. Tanto en el Reglamento sobre disposiciones comunes (RDC) para el período 2014-2020 como en el Reglamento sobre el Mecanismo «Conectar Europa»¹¹, las APP se consideran un medio potencialmente eficaz para ejecutar proyectos de infraestructura que garanticen la consecución de objetivos de orden público aunando diferentes formas de recursos del sector privado y público.

14. El Reglamento relativo al Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE) adoptado en 2015 también prevé la utilización de una amplia gama de productos financieros, con el fin de movilizar inversiones privadas. El FEIE también puede utilizarse para apoyar las APP¹².

¹⁰ COM (2011) 144 final de 28 de marzo de 2011, Libro Blanco de la Comisión: «Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte: por una política de transportes competitiva y sostenible», p. 28.

¹¹ Reglamento (UE) n.º 1316/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, por el que se crea el Mecanismo «Conectar Europa», por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 913/2010 y por el que se derogan los Reglamentos (CE) n.º 680/2007 y (CE) n.º 67/2010 (DO L 348 de 20.12.2013, p. 129).

¹² Reglamento (UE) n.º 2015/1017 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de junio de 2015, relativo al Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas, al Centro Europeo de Asesoramiento para la Inversión y al Portal Europeo de Proyectos de Inversión, y por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1291/2013 y (UE) n.º 1316/2013 — el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (DO L 169 de 1.7.2015, p. 1).

Proyectos financiados por la UE hasta 2014

15. Al recabar datos sobre las APP financiadas por la UE para la presente fiscalización (abril de 2016), el Tribunal identificó 84 proyectos combinados de APP, con un coste total de los proyectos de 29 200 millones de euros y una contribución de 5 600 millones de euros para el período 2000-2014. El principal receptor de contribuciones de la UE era, con diferencia, Grecia (59 % del total o 3 300 millones de euros). En trece Estados miembros no ha habido ninguna APP financiada por la UE (véase el *anexo I*). Tal y como se indica en el *cuadro 1*, el sector del transporte representaba el mayor porcentaje en términos de coste total (88 %), mientras que las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) constituían alrededor del 5 % y el resto de sectores (tiempo libre, servicios hídricos, medio ambiente, etc.) representaban el 7 %.

Cuadro 1 - Fondos asignados a proyectos de APP financiados por la UE durante el período 2000-2014 en millones de euros, por sector

Sectores	Número de proyectos	Coste total	%	Contribución de la UE	%
Transporte	24	25 538	87	4 555	81
TIC	28	1 740	6	472	8
Todos los demás sectores:	32	1 964	7	613	11
Total	84	29 242	100	5 640	100

Fuente: TCE, a partir de datos facilitados por la Comisión, el EPEC y los Estados miembros seleccionados.

16. La principal fuente de financiación de APP de la UE (67 de los 84 proyectos) durante el período 2000-2014 fueron las subvenciones de los Fondos Estructurales y de Cohesión. La Comisión apoyó las otras 17 APP mediante instrumentos financieros, a menudo en cooperación con el Banco Europeo de Inversiones (BEI):

- a) Seis proyectos de APP recibieron apoyo del Instrumento de Garantía de Préstamos para Proyectos de la Red Transeuropea de Transporte y cuatro recibieron apoyo de instrumentos de la Iniciativa de Obligaciones para la Financiación de Proyectos¹³, y fueron ejecutados y gestionados por el BEI en el marco de acuerdos de cooperación establecidos con la Comisión.
- b) Cuatro proyectos de APP se financiaron con cargo al Fondo Europeo 2020 para la energía, el cambio climático y las infraestructuras¹⁴, una iniciativa del BEI, instituciones nacionales de promoción y la Comisión para realizar inversiones de capital en proyectos de infraestructura de la UE.
- c) Tres proyectos de APP se financiaron utilizando la Ayuda europea conjunta en apoyo de inversiones sostenibles en zonas urbanas (JESSICA).

17. De acuerdo con la Comisión¹⁵, se espera que instrumentos financieros como el Instrumento de Garantía de Préstamos para Proyectos de la Red Transeuropea de Transporte y la inversión directa de la UE en el Fondo Europeo 2020 para la Energía, el Cambio Climático y las Infraestructuras (80 millones de euros) aumenten la tasa y el ritmo de desarrollo de la infraestructura RTE-T y refuercen el impacto de los fondos de la RTE-T.

¹³ Reglamento (CE) n.º 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 22.6.2007, p. 1), modificado por el Reglamento (UE) n.º 670/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de julio de 2012.

¹⁴ Decisión de la Comisión C(2010) 941, de 25 de febrero de 2010, sobre la participación de la Unión Europea en el Fondo Europeo 2020 para la Energía, el Cambio Climático y las Infraestructuras (fondo de inversión en acciones Marguerite).

¹⁵ Decisión C(2010) 796 final de la Comisión, de 2010, por la que se establece un programa de trabajo anual para la concesión de ayuda financiera en el ámbito de la red transeuropea de transporte (RTE-T) para 2010.

Últimos avances

18. Posteriormente, en 2015, la Comisión y el BEI pusieron en marcha formalmente el instrumento de deuda del MCE, que utilizó y empleó como base las carteras previamente desarrolladas por el Instrumento de Garantía de Préstamos para Proyectos de la Red Transeuropea de Transporte y la Iniciativa de Obligaciones para la Financiación de Proyectos. El instrumento de capital del MCE, que tiene por objeto aportar financiación de capital y cuasicapital a proyectos de menor tamaño y riesgo, estaba en fase de desarrollo en el momento de la fiscalización.

19. Desde 2015 los proyectos de APP también han recibido financiación en el marco del FEIE, que es una iniciativa conjunta de la Comisión y el BEI. Del total de 224 proyectos aprobados desde junio de 2017, 18 habían sido marcados como APP.

ALCANCE Y ENFOQUE DE LA FISCALIZACIÓN

20. El objetivo principal de la presente fiscalización residía en examinar si los proyectos de APP financiados por la UE se habían gestionado eficazmente y ofrecido una buena relación calidad-precio, teniendo en cuenta la tendencia hacia un efecto de palanca más intensivo de fondos públicos con fondos privados mediante las APP. En particular, el Tribunal examinó si:

- a) los proyectos fiscalizados han podido explotar los beneficios que se espera que ofrezcan las APP (véanse los **apartados 24 a 46**);
- b) los proyectos fiscalizados se basaron en análisis sólidos y enfoques adecuados (véanse los **apartados 47 a 59**);
- c) los marcos institucionales y jurídicos generales de los Estados miembros fiscalizados fueron adecuados para la aplicación satisfactoria de los APP (véanse los **apartados 60 a 76**).

21. El trabajo de auditoría se llevó a cabo entre mayo de 2016 y septiembre de 2017 en la Comisión (DG Movilidad y Transportes, Política Regional y Urbana y Eurostat) y en cuatro Estados miembros: Francia, Irlanda, Grecia y España.

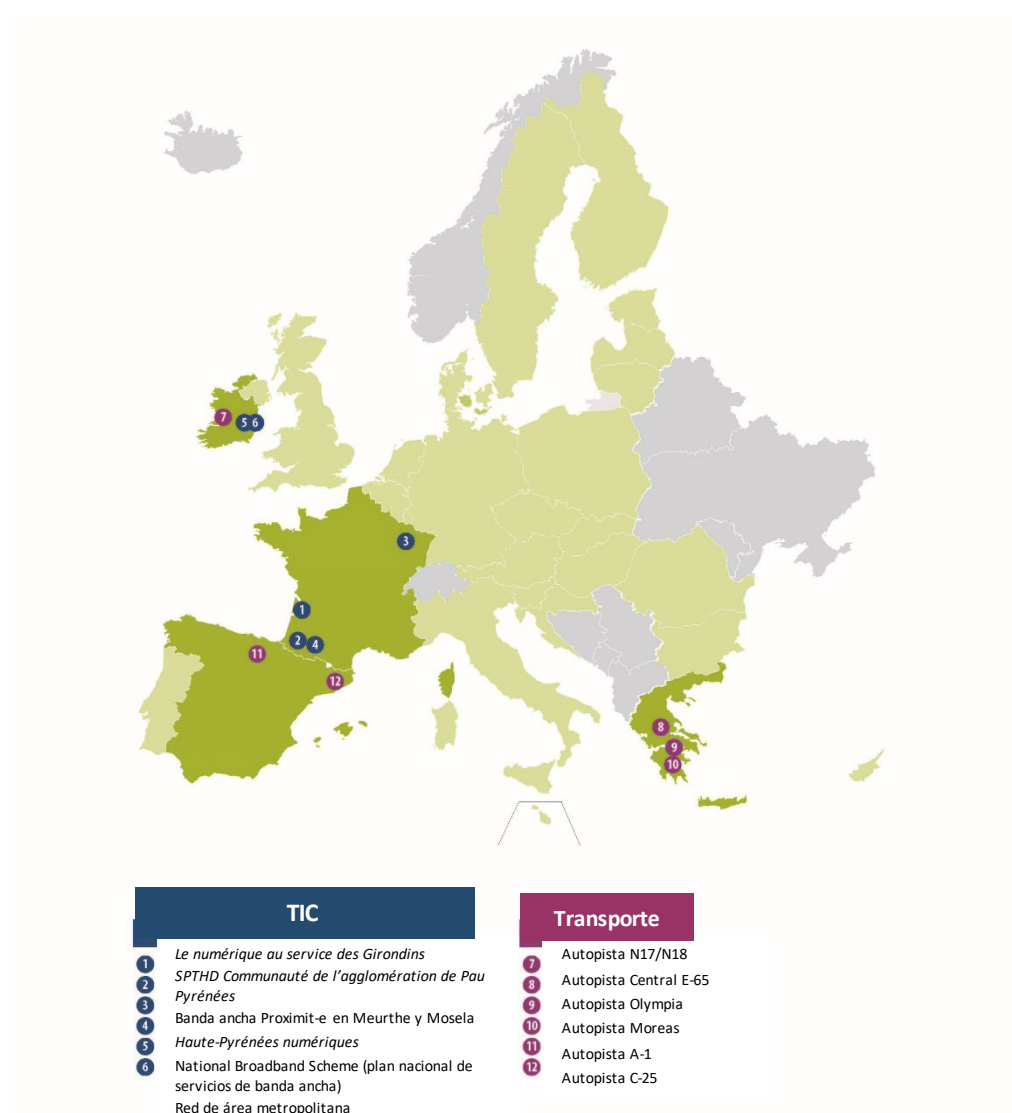
22. El Tribunal analizó las políticas, estrategias, legislación y documentación de proyectos correspondientes, mantuvo entrevistas con la Comisión y con las autoridades públicas y los socios privados de los cuatro Estados miembros, y efectuó controles *in situ* de 12 proyectos de APP cofinanciados por la UE en los ámbitos del transporte de carretera (seis proyectos) y las TIC (seis proyectos¹⁶) (véanse la ilustración 4 y el anexo III), seleccionados de la población identificada de 84 APP financiadas por la UE (véase el apartado 15).

23. Con esta selección, la fiscalización logró el siguiente alcance:

- a) los Estados miembros abarcaron cerca del 70 % del coste total de APP apoyadas por la UE durante 2000-2014 (20 400 de 29 200 millones de euros) y del 71 % de la contribución de la UE destinada a APP (4 000 de 5 600 millones de euros), véase el anexo I;
- b) los sectores del transporte y las TIC representaban el 93 % del gasto total de las APP apoyadas por la UE (27 300 de 29 200 millones de euros), véase el cuadro 1;
- c) los proyectos seleccionados representaban coste total de 9 600 millones de euros y una contribución de la UE de 2 200 millones de euros (véase el anexo III);
- d) los proyectos seleccionados recibieron la financiación de los Fondos Estructurales y de Cohesión y de instrumentos financieros.

¹⁶ Habida cuenta de que los Estados miembros tienen interpretaciones y definiciones divergentes de lo que constituye una APP (por ejemplo, las concesiones se consideran APP en Grecia, pero no en Francia), el equipo auditor adoptó una interpretación más amplia de las APP, incluidas algunas formas de colaboración plurianual entre socios públicos y privados. Por ello, el Tribunal seleccionó dos proyectos de TIC en Irlanda, que las autoridades irlandesas no consideraron ni adjudicaron formalmente como APP, pero que comportan algunas características de APP.

Ilustración 4 - Doce proyectos cofinanciados por la UE evaluados durante la presente fiscalización



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

OBSERVACIONES

Los proyectos de APP fiscalizados permitieron una ejecución más rápida de las políticas y tenían potencial para alcanzar unos niveles de funcionamiento y mantenimiento de calidad, pero no siempre lograron sus beneficios potenciales de manera eficaz

24. El Tribunal analizó si los proyectos fiscalizados podían explotar sus beneficios potenciales en lo que respecta a la ejecución puntual y dentro del presupuesto de los proyectos y en qué medida se utilizó la infraestructura construida.

La opción de las APP permitió a las autoridades públicas contratar planes de infraestructuras a gran escala a través de un único procedimiento

25. En la contratación pública tradicional, a las empresas privadas que participan en proyectos de grandes infraestructuras se les paga durante el período de construcción, que por lo general tiene una duración de años limitada. Por tanto, se exige a las autoridades públicas que aporten suficientes recursos presupuestarios para financiar toda la construcción en un período de tiempo relativamente breve. Cuando la financiación es insuficiente, los proyectos pueden dividirse en una serie de secciones diferentes que deben adquirirse en varios años según lo permita el presupuesto, lo que dispersa la construcción de la infraestructura completa a lo largo de más años.

26. Por otro lado, las APP habitualmente requieren que el socio del sector privado financie toda la construcción y que posteriormente el socio del sector público o los usuarios hagan el reembolso durante el período operativo del contrato, que normalmente dura más de 20 años y con frecuencia puede extenderse hasta los 30. Esto permite al socio del sector público iniciar de inmediato la construcción de toda la infraestructura, y así acelerar la finalización y consecución de todos los beneficios que se derivan de la infraestructura en su conjunto.

27. Este fue el caso de los proyectos de autopistas fiscalizados en Irlanda, Grecia y España, que se licitaron cada uno en un único ejercicio. Por ejemplo, las autoridades griegas eligieron la opción de la APP para obtener acceso a financiación privada, sin la cual, en su opinión, los proyectos no habrían podido salir adelante. Como consecuencia, la construcción o mejora de 744 km de carreteras (174 km de la autopista Central, 365 km de Olympia Odos y 205 km de la autopista Moreas) se licitó mediante tan solo tres procedimientos de contratación pública, en marcado contraste con las experiencias previstas en la construcción de autopistas licitadas de manera tradicional en Grecia. Por ejemplo, los dos tramos previamente existentes de la autopista Olympia, que miden un total de 82 km, tardaron 20 años en construirse y conllevaron 31 procedimientos de contratación pública¹⁷. Sin embargo, dos de

¹⁷ La mejora del tramo de 64 km Eleusis – Corinto para convertirlo en autopista requirió 20 años (desde 1986 a 2006) y se ejecutó mediante 21 contratos de licitación pública tradicionales. De forma similar, la construcción del tramo de circunvalación de 18 km de Patras como autopista

los proyectos fiscalizados en Grecia se vieron considerablemente reducidos en términos de alcance durante la ejecución (véase el **cuadro 3**).

La contratación de grandes proyectos de APP aumentó el riesgo de una competencia insuficiente y en algunos casos sufrió demoras considerables

28. Si bien los proyectos de obras tradicionales pueden dividirse en lotes con el fin de atraer a más licitadores, los proyectos de APP requieren un tamaño mínimo a efectos de justificar el coste de la contratación y facilitar las economías de escala necesarias para aumentar la eficiencia del funcionamiento y del mantenimiento. Sin embargo, la gran amplitud del ámbito de aplicación de un proyecto a veces puede reducir el grado de competencia, dado que son pocas las empresas que cuentan con los recursos financieros para presentar ofertas. En los contratos de valor muy elevado, solamente un pequeño número de operadores, quizás apenas uno, pueden ofrecer todos los productos y servicios solicitados, lo que podría colocar al poder adjudicador en una posición de dependencia.

29. Hubo prueba de ello en, por ejemplo, el caso de la autopista central en Grecia, cuyos costes totales previstos ascendieron a 2 375 millones de euros. De las cuatro empresas invitadas a presentar una oferta, dos lo hicieron, pero solamente se evaluó una oferta en la fase final de la contratación. La evaluación de dos licitadores como mínimo habría colocado al socio del sector público en una mejor posición de negociación para lograr unas condiciones contractuales más ventajosas.

30. Para adjudicar un contrato de APP es necesario identificar y negociar todos los aspectos relativos a la ejecución del proyecto, la financiación, la explotación y el mantenimiento, incluidos los indicadores y los sistemas de medición del rendimiento que normalmente no forman parte de la contratación tradicional del proyecto y que por lo general llevan más tiempo. También podrían producirse demoras adicionales en el marco de una APP debido a la necesidad del socio del sector privado de recaudar fondos para la financiación del proyecto. En cinco años, la contratación de la autopista N17/N18 en Irlanda requirió mucho

requirió 11 años (desde 1991 a 2002) y se ejecutó mediante 10 contratos de licitación pública tradicionales.

más tiempo, incluso más de los 15 meses de media necesarios en Irlanda para los proyectos de APP. Una falta de liquidez a raíz de la crisis financiera aumentó la dificultad del socio del sector privado a la hora de encontrar recursos de financiación suficientes para conseguir un cierre financiero, lo que generó un retraso de al menos tres años¹⁸.

31. Además, el uso de la opción de la APP no repercutió positivamente en dos de las razones más comunes de retrasos, concretamente los procedimientos judiciales y los estudios preparatorios incompletos, que, según constató el Tribunal, no solo han afectado a muchos proyectos licitados tradicionalmente y fiscalizados por el Tribunal en el sector del transporte¹⁹, sino también a las tres autopistas licitadas como APP en Grecia, las cuales requirieron una media de 6,5 años desde el inicio del procedimiento hasta la entrada en vigor de los contratos. Por otra parte, tres meses y medio de estos retrasos fueron exclusivamente atribuibles a la elección de la opción de APP, dado que el Parlamento tenía que ratificar los contratos en la ausencia de un marco jurídico adecuado en aquel momento para las concesiones a escala nacional y de la UE.

32. Los proyectos de autopistas en España se licitaron de manera puntual, pero los contratos se renegociaron poco después (véase el **apartado 34, letra a)**), lo que suscita preguntas sobre si la contratación se había gestionado debidamente. A pesar de la complejidad adicional del enfoque de las APP, los proyectos de banda ancha en Francia e Irlanda en general se licitaron de manera puntual, pero su alcance era menor que los proyectos de autopistas fiscalizados.

¹⁸ Al contrario de los proyectos tradicionales, donde el socio privado recibe la remuneración durante las obras de infraestructura, en el caso de las APP dicho socio debe financiar todo el coste de la infraestructura antes de empezar a recibir la remuneración. Por tanto, es preciso identificar y contratar a terceros prestamistas para emprender el proyecto.

¹⁹ Véanse el Informe Especial n.º 23/2016 «El transporte marítimo en la UE se mueve en aguas turbulentas - mucha inversión ineficaz e insostenible», y el Informe Especial n.º 4/2012 titulado «¿Resulta una inversión eficaz la utilización de los fondos estructurales y de cohesión para cofinanciar las infraestructuras de transportes en puertos marítimos?». (<http://eca.europa.eu>).

La mayoría de los proyectos fiscalizados sufrieron retrasos de construcción importantes y excesos de costes

La mayoría de los proyectos fiscalizados no se finalizaron a tiempo ni dentro del presupuesto

33. Según la documentación pertinente, es más probable que los proyectos de infraestructuras ejecutados a través de una APP logren aumentar la eficiencia terminando la construcción del proyecto de forma puntual y dentro del presupuesto²⁰. Ello se debe a que el socio del sector privado por lo general tendrá un fuerte incentivo para finalizar las obras de construcción según lo previsto en su contrato, a fin de permitir el comienzo puntual de los pagos por disponibilidad o cánones de utilización y evitar los aumentos de costes por los que suele asumir el riesgo.

34. Sin embargo, el Tribunal constató que los posibles beneficios de las APP a menudo no se materializaron, ya que la infraestructura no se completó dentro del plazo y coste previstos. En siete de los nueve proyectos finalizados²¹, equivalentes a un coste de proyectos de 7 800 millones de euros, los retrasos oscilaban entre dos y 52 meses, y los aumentos de costes se acercaron a 1 500 millones de euros, de los cuales, alrededor del 36 % fue cofinanciado por la UE. En Grecia, el aumento de los costes fue de 1 200 millones de euros (asumido por el socio del sector público y cofinanciado en un 36 % por la UE) y en España fue de 300 millones de euros (asumido por el socio del sector público), mientras que en Francia el coste se incrementó en 13 millones de euros o un 73 %, el aumento de costes más elevado en términos relativos observado entre los proyectos fiscalizados (véase el **anexo III** para obtener más detalles):

- a) los contratos de autopistas españolas se renegociaron poco después de la firma del contrato, debido a modificaciones necesarias en las obras previstas, lo que provocó aumentos de costes de aproximadamente 300 millones de euros, que debía asumir el socio público. El coste de la autopista A-1 se incrementó en un 33 % (158 millones de

²⁰ Véase, por ejemplo, «The Non-Financial Benefits of PPPs - A review of Concepts and Methodology», EPEC, junio de 2011.

²¹ Tres proyectos en Grecia, dos proyectos en España y dos proyectos en Francia.

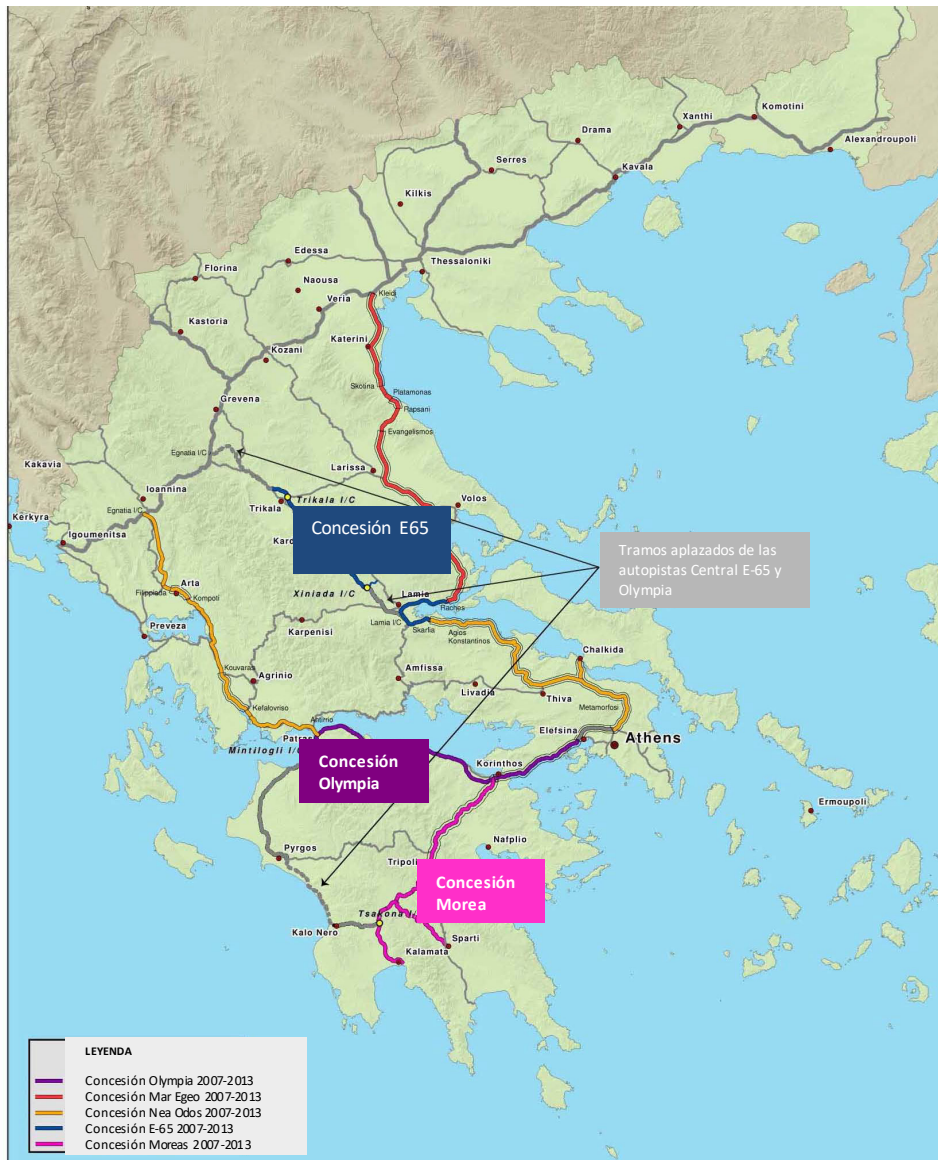
euros), retrasando dos años el proyecto, mientras que la autopista C-25 experimentó un incremento del 20,7 % (143,8 millones de euros, incluyendo 88,9 millones de euros en costes financieros) y retrasos de 14 meses;

- b) el coste del proyecto de TIC de Pau Pyrénées en Francia aumentó en un 73 % (de 18 a 31 millones de euros) para cumplir con los cambios normativos. Aunque la infraestructura para el proyecto de Girondins se concluyó a tiempo, la puesta en marcha del proyecto se demoró 16 meses por razones administrativas;
- c) la fase de construcción del proyecto de TIC de la red de área metropolitana (MAN) en Irlanda tuvo una planificación deficiente, así que posteriormente el proyecto entero se redujo, por lo que se materializaron menos redes de área metropolitana (hasta 66 ciudades en lugar de 95) y costó un 4,2 % (50 953 euros) más por ciudad;
- d) la construcción de tres autopistas en Grecia sufrió un retraso importante (de 4 años de media) y la renegociación de la APP se tradujo en costes adicionales sustanciales (1 200 millones de euros) que corrieron a cargo del socio público, pese a que el alcance de los dos proyectos se vio considerablemente reducido (véase la sección siguiente).

El «reinicio» griego: ¿qué sucede cuando las cosas salen mal en una APP y quién paga la factura? Aproximadamente 1 200 millones de euros adicionales desembolsados por los ciudadanos

35. La primera ola de APP en Grecia se adjudicó en la década de 1990 e incluía proyectos como el puente de Río-Antirio, la carretera de circunvalación de Atenas y el nuevo aeropuerto internacional de Atenas. La segunda ola de APP se adjudicó en 2007-2008 y comprendía principalmente la construcción de autopistas (véase la ***ilustración 5***). El Tribunal fiscalizó tres de estas autopistas.

Ilustración 5 - Adjudicación de autopistas en Grecia



Fuente: Autoridad de gestión del Programa Operativo «Infraestructura de transporte, medio ambiente y desarrollo sostenible».

36. Estos proyectos se financiaron en gran medida por medio de ingresos procedentes del peaje a lo largo de tramos de la autopista definidos previamente, cuyo funcionamiento estaba en manos del socio del sector privado. Sin embargo, la grave crisis financiera y económica en Grecia ocasionó un colapso en los volúmenes de tráfico, que descendieron en

torno al 50 % por debajo de los escenarios más pesimistas²², y con ello una caída brusca de los ingresos reales y estimados para las tres concesiones auditadas. En particular, entre 2011 y el «reinicio» (véase el **apartado 37**), las tres autopistas auditadas sufrieron un descenso considerable de ingresos por la reducción del tráfico de al menos un 63 % (Central), 49 % (Olympia) y 20 % (Moreas) con respecto a las previsiones²³. Puesto que las autoridades públicas habían transferido en gran medida el riesgo de la demanda (tráfico) a los socios privados en los contratos de APP (concesionarios), la reducción de los ingresos afectó gravemente a los balances financieros de los contratos y provocó que los prestamistas dejaran de financiar los proyectos, dado que habían dejado de creer en su viabilidad económica, lo que dio lugar a la suspensión inmediata de las obras.

37. Tras haber acordado una cláusula contractual (ampliación de la fuerza mayor para el socio privado en caso de circunstancias excepcionales), las autoridades griegas se colocaron en una situación en la que su única posibilidad consistía en:

- a) o bien cesar la construcción de las autopistas y exponerse a litigios y al posible pago de penalizaciones e indemnizaciones;
- b) o negociar de nuevo los contratos de concesión con los concesionarios (y prestamistas), a fin de restablecer su viabilidad, pero también a un coste público adicional.

Las autoridades griegas consideraron que el primer escenario, es decir, poner fin a la construcción de autopistas, era menos favorable dadas las consecuencias más amplias a nivel macroeconómico y social que entrañaría tal decisión. Por tanto, tras tres años de negociaciones, se negociaron nuevamente los contratos con los concesionarios («reinicio») en noviembre de 2013 (autopista Olympia y autopista Central E-65) y en diciembre de 2015 (Moreas) (véase el **cuadro 2**). Tal y como se detalla a continuación, ello supuso que el socio

²² Antes de concluir los contratos de crédito, los prestamistas de los proyectos prepararon escenarios de tensión en los que se asumía como peor de los casos una caída del tráfico del 20 % en comparación con el escenario base.

²³ Véanse también las Decisiones sobre ayudas estatales C(2013) 9274, final, asunto: Ayuda estatal SA.36893 (2013/N), C(2013) 9253 final, ayuda estatal SA.36878 (2013/N), C(2014)7798 final y ayuda estatal SA.39224 (2014/N).

del sector público tuviese que hacerse cargo de casi 1 200 millones de euros de costes adicionales (véase el **apartado 39**).

Cuadro 2 - Retrasos en la ejecución del proyecto tras el «reinicio»

Ejecución	Central	Olympia Odos	Moreas
Fecha de comienzo de la concesión	31.3.2008	4.8.2008	3.3.2008
Fecha inicial de finalización	30.9.2013	3.8.2014	31.8.2012
Fecha de suspensión de las obras	26.6.2011	26.6.2011	30.11.2013
Fecha prevista de finalización revisada tras el reinicio	31.12.2015	31.12.2015	30.4.2015
Fecha estimada/real de finalización del proyecto	31.8.2017	31.8.2017	31.12.2016
Demora prevista en meses en comparación con la fecha inicial de finalización	47	37	52

Fuente: TCE, a partir de la información facilitada por las autoridades griegas.

38. Con el «reinicio», aunque la fecha final para las concesiones no experimentó cambios, se llegó a la decisión de aplazar la construcción de tramos importantes de la autopista (el 45 % de la autopista Olympia y el 55 % de la Central) y ampliar los plazos límite de finalización de la construcción para los tres proyectos, lo que supuso períodos operativos más breves para el reembolso de los costes de infraestructura. El retraso de los proyectos y la reducción de su alcance repercutieron en el objetivo de ampliar la red de autopistas griega y tuvieron un efecto dominó en la RTE-T en conjunto. Además, aún existe el riesgo de que los proyectos de la autopista Central y el tramo Lefktro-Esparta de la autopista Moreas sufran una acusada infrautilización, lo que no se ajusta a los criterios de buena gestión financiera (véase en particular el **recuadro 1**).

39. Además, también fue necesario que el socio público asumiera casi 1 200 millones de euros en costes adicionales (véase el **cuadro 3**). Tras la decisión antes mencionada de negociar nuevamente los contratos:

- a) se desembolsó una contribución financiera adicional de 470 millones de euros (incluidos 422 millones de euros financiados con cargo a fondos de la UE) para que los períodos de construcción en las autopistas Olympia y Central abarcaran las brechas no financiadas generadas principalmente por la disminución de ingresos derivada de la reducción de los volúmenes de tráfico y el importante aumento en los costes de los proyectos como

consecuencia de la crisis financiera, lo que alteró considerablemente los balances financieros de los contratos.

- b) Por otra parte, el socio público también tuvo que pagar 705 millones de euros adicionales a los concesionarios de las tres autopistas, principalmente por los acuerdos alcanzados para acelerar las obras, que no fueron necesarios por las necesidades de capacidad, y por los subsiguientes retrasos atribuibles al socio público:

- para la retirada de hallazgos arqueológicos;
- para obtener los permisos medioambientales necesarios;
- para ultimar las expropiaciones de tierra necesarias;

La elevada cuantía de este pago también se debió a la preparación deficiente de los proyectos, y especialmente al hecho de que los contratos de APP se firmaron antes de que se resolvieran cuestiones relevantes y porque los retrasos no provocaron automáticamente un reajuste del calendario del final de los períodos de operaciones, sino que dejaron menos tiempo para que los socios privados recaudaran ingresos y logaran la rentabilidad esperada.

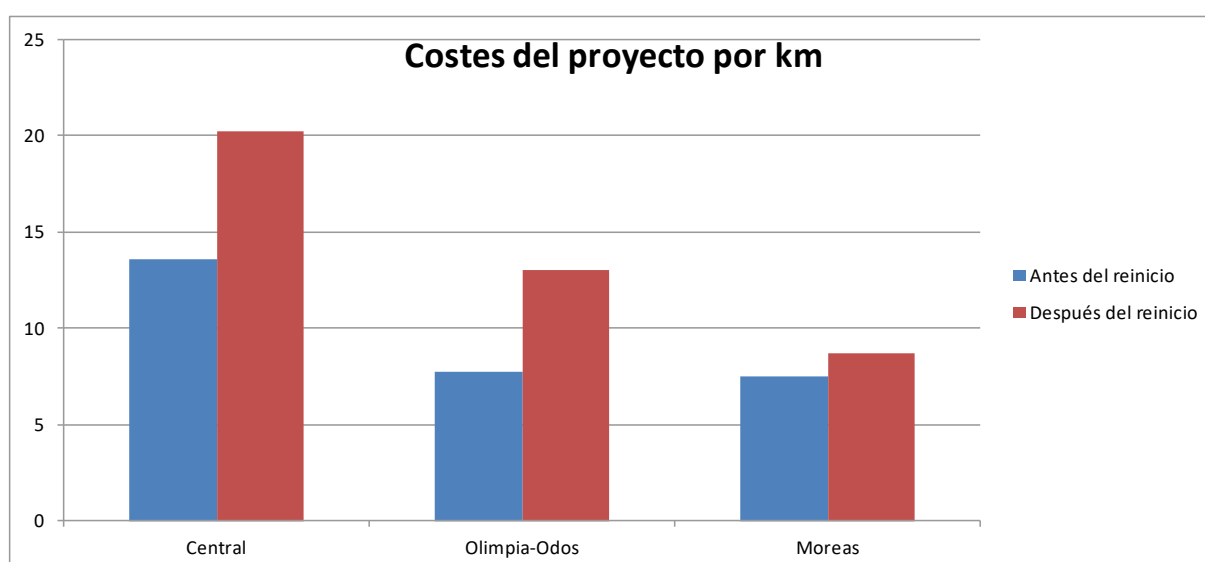
Cuadro 3 - Costes de los proyectos fiscalizados antes y después del «reinicio»

Costes	Autopistas		
	Central	Olympia Odos	Moreas
Previsión inicial			
Extensión de la carretera en km	174,0	365,0	205,0
Coste total de proyecto en millones de euros	2 375,0	2 825,0	1 543,0
Coste total de proyecto (millones de euros/km)	13,7	7,7	7,5
Tras reinicio			
Extensión de la carretera en km	79,0	202,0	205,0
Coste total de proyecto en millones de euros	1 594,0	2 619,0	1 791,0
De los cuales:			
Contribución estatal financiera complementaria: 469,9 millones de euros	231,4	238,5	-
(de los que la UE cofinanció: 422,1 millones de euros)	203,6	218,5	-
Pagos estatales a concesionarios: 705,2 millones de euros	181,4	439,7	84,1
Coste total de proyecto (millones de euros/km)	20,2	13,0	8,7

Fuente: TCE, a partir de la información facilitada por las autoridades griegas.

40. Como resultado del pago del Estado a los concesionarios y el aumento sustancial de los costes financieros, el coste total del proyecto por km de la autopista de Olympia aumentó un 69 %, de 7,7 a 13,0 millones de euros, mientras que la longitud de las carreteras que se iba a construir se redujo un 45 %. Del mismo modo, el coste total de proyecto por km de la autopista Central aumentó un 47 % desde los 13,7 millones de euros por km iniciales a 20,2 millones de euros por km, mientras que la carretera por construir se redujo un 55 % (véase la **ilustración 6**). En general, debido al reinicio, el coste total de proyecto de las tres autopistas se incrementó en un 36 %, de 9,1 millones de euros por km a 12,4 millones de euros por km, de los cuales la contribución para el coste total del proyecto por km aumentó un 95 %, de 2,1 millones de euros por km a 4,1 millones de euros por km²⁴.

Ilustración 6 - Aumento del coste por km tras el «reinicio»



Fuente: TCE, a partir de la información facilitada por las autoridades griegas.

La mayoría de los proyectos fiscalizados tienen la posibilidad de mantener un buen nivel de servicio y mantenimiento

41. Otro posible beneficio de las APP es la posibilidad de garantizar unos mejores niveles de mantenimiento y servicio con respecto a los proyectos tradicionales, a través de un enfoque de vida útil, habida cuenta de que el socio del sector privado a cargo de la construcción

²⁴ 1 600 millones de euros para 744 km en relación con 2 000 millones de euros para 486 km.

también es responsable de la explotación y el mantenimiento de la infraestructura en la duración total del proyecto, lo que supone más tiempo que el período habitual de garantía en virtud de las normas sobre contratación tradicional. Para ello será necesario que el socio privado realice la planificación teniendo en cuenta los costes de explotación y mantenimiento a largo plazo que deberá asumir y la provisión de los niveles de servicio a los que se ha comprometido en el contrato de APP. Por tanto, tendrá que prestar una atención especial a la calidad de la construcción.

42. Además, los proyectos licitados tradicionalmente no suelen incluir los recursos presupuestarios necesarios para el funcionamiento y mantenimiento de la infraestructura del proyecto, ya que estos aspectos se contratan de forma separada. Dado que los contratos de APP incluyen disposiciones para el funcionamiento y el mantenimiento, permiten que se comprometan los fondos necesarios desde el inicio del período de construcción, garantizando así que no queden a la discreción de las autoridades públicas.

43. La mayoría de los nueve proyectos fiscalizados aún por concluir en el momento de las visitas de control del Tribunal mostraron unos buenos niveles de servicio y mantenimiento, como por ejemplo, integridad estructural, señalización horizontal y vertical de las autopistas, y, en el caso de las TIC, un tiempo de respuesta para las peticiones de los usuarios de banda ancha y muchos otros aspectos. Estos proyectos tienen el potencial de mantener unos buenos niveles de servicio y mantenimiento a lo largo de la duración futura de los contratos, lo cual es atribuible a los incentivos y penalizaciones del contrato que podrían incidir en el importe de los pagos anuales. Con la excepción de la autopista C-25 en España y las tres autopistas griegas fiscalizadas, donde se aplican procedimientos *ad hoc* para las penalizaciones, los pagos anuales pueden reducirse automáticamente en caso de un mantenimiento deficiente o aumentarse si los niveles de mantenimiento y servicio son excelentes.

Las APP no han protegido al socio del sector público del optimismo excesivo en lo que respecta a la demanda y utilización futuras de la infraestructura prevista

44. Por lo general, se considera que la posibilidad de combinar conocimientos técnicos del sector público y el privado a la hora de diseñar una APP resulta beneficiosa para una evaluación realista de la futura utilización de la infraestructura prevista. Sin embargo, el

hecho de que los pagos puedan repartirse a lo largo de un período de 20-30 años reduce la presión por optimizar el alcance del proyecto con arreglo a las necesidades reales y, por tanto, aumenta el riesgo de que las entidades del sector público se comprometan en proyectos de infraestructuras mayores de lo necesario o que no podrían permitirse de otro modo²⁵. Junto con los escenarios de optimismo excesivo en lo que respecta a la futura demanda de la infraestructura prevista, esto puede dar lugar a proyectos infrautilizados con una relación inferior entre los costes y las prestaciones y unos beneficios menores de lo esperado.

45. Este fue el caso de tres de los proyectos de autopistas fiscalizados, que corren el riesgo de una considerable infrautilización, como la autopista Central (véase el **recuadro 1**) y el tramo Lefktro-Esparta de la autopista de Moreas en Grecia, y la autopista finalizada A-1 en España, que se han encontrado de este modo con niveles de tráfico un 35 % inferiores a las previsiones iniciales (20 463 vehículos en lugar de 31 719).

Recuadro 1 - Ejemplo de una autopista en Grecia en riesgo de considerable infrautilización

Cuando se puso en marcha el proyecto de autopista Central E-65 en Grecia, ya se albergaban pocas expectativas de que atrajera niveles de tráfico elevados (se anticiparon únicamente 4 832 vehículos al día durante el primer año de funcionamiento; tráfico insuficiente para justificar una autopista acorde a los criterios de buena gestión financiera). En 2013, las estimaciones de tráfico volvieron a reducirse hasta 1 792 vehículos al día, es decir, más del 63 % en comparación con las estimaciones iniciales. Es muy probable que la infraestructura vaya a estar considerablemente infrautilizada. A pesar de ello, las especificaciones de la autopista se fijaron sin prestar la debida consideración a la posibilidad de construir una alternativa menos costosa a una autopista²⁶. Además, el alcance del proyecto se ha visto considerablemente reducido, por lo que únicamente el tramo intermedio (79 km) de la autopista prevista se encuentra en construcción en la actualidad (véase la **ilustración 7**), y no, sin embargo, los tramos norte y sur aplazados que conectan con otras autopistas existentes.

²⁵ A menudo se hace referencia a esta situación como «ilusión de rentabilidad».

²⁶ Según el Informe Especial n.º 5/2013 «¿Se gastan correctamente los fondos de la política de cohesión de la UE destinados a las carreteras?» del TCE, la opción de vías rápidas podría a menudo traer consigo un promedio de ahorro del 43 % en comparación con las autopistas.

Sin estas conexiones, es probable que los niveles de tráfico futuros sean mucho más bajos que los niveles de tráfico estimados, ya de por sí bajos.

Ilustración 7 - Obras de construcción en la autopista Central E-65 en Grecia



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

46. Asimismo, los proyectos de banda ancha fiscalizados en Francia e Irlanda también experimentaron una respuesta menor de los usuarios, a veces considerablemente menor, de la que se anticipó. El proyecto en Meurthe y Mosela (Francia) obtuvo ingresos casi un 50 % por debajo de las expectativas (véase el cuadro 4) y en el caso del proyecto NBS (Irlanda) las cifras reales de captación de usuarios fueron un 69 % inferiores al pronóstico (42 004 usuarios en lugar de 135 948).

Cuadro 4 - Captación de usuarios en los proyectos de APP franceses en Gironda, Meurthe y Mosela y Altos Pirineos

Proyecto (fecha de inicio)	Gironda (2009)	Meurthe y Mosela (2008)	Altos Pirineos (2010)
Ingresos reales a finales de 2015 (% de ingresos estimados a finales de 2015)	7,8 millones de euros (83,9 %)	7,0 millones de euros (50,9 %)	9,2 millones de euros (89,6 %)

Las demoras, los aumentos de costes y la infrautilización fueron en parte atribuibles a análisis inadecuados y enfoques poco idóneos

47. A fin de determinar las razones de cualquier posible insuficiencia en la ejecución de los proyectos (véase el **anexo IV** para una descripción de los beneficios y riesgos potenciales y las observaciones de la auditoría relacionadas), el Tribunal ha evaluado si existía un análisis previo suficiente que justifique la elección y escala de cada uno y la elección de la opción de la APP. Asimismo, se examinó si el enfoque de APP elegido fue apropiado para las circunstancias específicas.

En la mayoría de proyectos fiscalizados, la opción de la APP se eligió sin un análisis comparativo previo, para demostrar que se trataba de la opción que suponía una mayor optimización de recursos

48. Puesto que muchos países no exigen que los costes totales de las APP se presupuesten por adelantado en el momento en que se contrae el compromiso, y que las cuotas anuales únicamente se reconocen varios años después de la aprobación del proyecto y del fin de la construcción, cualquier declaración de costes de las APP experimenta un gran retraso y aparece mucho después de que se hayan adoptado las decisiones importantes. Los responsables políticos pueden analizar las APP con menos minuciosidad de lo que lo hacen en los contratos tradicionales, dado que los costes de capital para los últimos se presupuestan por adelantado y deben competir con otros proyectos por una reserva de financiación limitada. Por otra parte, los socios públicos a menudo se basan en el análisis efectuado por los prestamistas, cuyos objetivos pueden ser muy diferentes.

49. Habida cuenta de que las APP tienen implicaciones a largo plazo para generaciones futuras, su selección precisa una justificación y análisis especialmente sólidos. Las buenas prácticas de gestión prevén que se efectúen análisis comparativos entre las distintas opciones de contratación (por ejemplo, tradicional frente a APP) con el fin de seleccionar la que ofrezca la mejor relación calidad-precio. Una herramienta habitualmente utilizada es el comparador del sector público. Si la opción de la APP se elige sin realizar ningún análisis comparativo para garantizar la igualdad de condiciones entre los distintos métodos de contratación, no puede haber garantías de que este sea el que maximice el rendimiento y proteja mejor el interés público.

50. En tres de los doce proyectos fiscalizados, los procedimientos nacionales no contemplaban ningún análisis comparativo, como por ejemplo un comparador del sector público, para determinar la opción de contratación más adecuada, dado que estos proyectos no preveían pagos directos del sector público. Sin embargo, el razonamiento seguido para la selección de cinco de los nueve proyectos fiscalizados restantes (véase el [anexo III](#)) —es decir, todos los proyectos de autopistas fiscalizados en Grecia y España— no se basó en ningún análisis comparativo, que habría aportado elementos cuantitativos y consideraciones sobre la optimización de los recursos adicionales como base para la decisión sobre la opción de contratación (se facilita un ejemplo de la relevancia de tales análisis en el [recuadro 2](#)). Además, en uno de los nueve proyectos, se ha denegado al Tribunal el acceso a la documentación pertinente (véase el [apartado 51](#)).

51. Pese a que la inversión de la Comisión en el Fondo Europeo 2020 para la Energía, el Cambio Climático y las Infraestructuras entra en el ámbito de aplicación del Reglamento sobre la RTE-T, que prevé el derecho de auditoría del Tribunal en caso de que el beneficiario sea un socio del sector privado²⁷, las autoridades irlandesas rehusaron facilitar al Tribunal el comparador del sector público y el expediente de licitación para el proyecto de autopista N17/18, que tampoco estaban disponibles en la Comisión. Por tanto, no pudo evaluarse el fundamento para el diseño y contratación del proyecto y para elegir la opción de APP en lugar de métodos alternativos de contratación (como la contratación y concesión tradicionales).

²⁷ La contribución de la Comisión al Fondo Europeo 2020 para la Energía, el Cambio Climático y las Infraestructuras se financió en virtud del Reglamento (CE) n.º 680/2007 (Reglamento RTE), que prevé, en el artículo 11, que los Estados miembros tienen determinadas obligaciones, como «ejecutar los proyectos de interés común que se benefician de ayudas financieras comunitarias concedidas» en el marco del Reglamento RTE, efectuar «un seguimiento técnico y un control financiero de los proyectos en estrecha colaboración con la Comisión» y certificar «la existencia y la conformidad de los gastos incurridos con respecto a proyectos o parte de proyectos» sin distinguir entre formas de financiación diferentes. De ahí que, en lo que respecta a la ejecución, supervisión y control financiero de los proyectos con cargo al Fondo Europeo 2020 para la energía, el cambio climático y las infraestructuras, el Tribunal podría pedir directamente a los Estados miembros que proporcionaran la información pertinente a efectos de la fiscalización, incluida la relativa al procedimiento nacional llevado a cabo con miras adjudicar los contratos de APP.

Recuadro 2 - Relevancia de los comparadores del sector público para los proyectos de infraestructuras

Los comparadores del sector público pueden resultar especialmente pertinentes a la hora de evaluar la relación calidad-precio de la opción de APP para proyectos de infraestructuras. Dado que los socios privados suelen asumir mayores costes financieros y requieren una remuneración elevada por su capital de riesgo²⁸, tienden a minimizar los costes de mantenimiento a largo plazo mejorando la calidad de la construcción, lo que también implica unos costes de construcción más elevados. Como consecuencia, el ahorro en los costes de mantenimiento debe ser suficiente para compensar los elevados costes de construcción y costes financieros. Por consiguiente, es importante que los comparadores del sector público evalúen en qué medida pueden lograrse reservas a largo plazo y si una APP es la opción correcta para una infraestructura determinada. Esto resulta especialmente relevante para infraestructuras como una carretera o una autopista, para lo cual el gasto de mantenimiento anual supone no más del 3 % del coste de la infraestructura y que, por tanto, solo deja márgenes limitados para ahorrar a largo plazo en mantenimiento²⁹.

52. Si bien se llevaron a cabo comparadores del sector público en las tres APP francesas basadas en disponibilidad, estas comparaciones se vieron obstaculizadas por la falta de datos fiables sobre los costes y la previsión sistemáticamente anticipada de niveles de ingresos excesivamente optimistas³⁰, que en la mayoría de los casos no podían ser igualados por la respuesta real de los usuarios (véase el **apartado 46**) lo que da lugar a una efectividad inferior a la prevista. Además, el proyecto de Pau-Pyrénées en Francia y el proyecto de la red de área metropolitana en Irlanda también carecían de un análisis general de la relación coste-beneficio, lo que dificultó la identificación de beneficios esperados y la optimización

²⁸ Los socios privados por lo general cuentan con acceso a condiciones de préstamo más onerosas que los Gobiernos estatales y exigen una elevada remuneración por el capital de riesgo que, para los proyectos fiscalizados, a veces alcanzó una tasa del 14 % por año.

²⁹ Los modelos financieros elaborados por el Tribunal han demostrado que cuánto más elevados sean los costes de mantenimiento de la infraestructura y menores sean los tipos de interés abonados por el sector público y privado, más probable resulta que las APP puedan lograr unas reservas suficientes a largo plazo.

³⁰ El Tribunal de Auditores francés también observó debilidades en el uso de comparadores del sector público en su informe de auditoría «Les partenariats public-privé des collectivités territoriales: des risques à maîtriser, Cour des comptes française, Rapport public annuel 2015».

de los tamaños y alcances de los proyectos. En el proyecto de la red de área metropolitana, esto ocasionó una reducción del alcance del proyecto de 95 a 66 redes de área metropolitana y el coste por municipio atendido por el proyecto aumentó en un 4,2 % (véase **apartado 34, letra c)**).

53. La evaluación del Tribunal de los proyectos de APP fiscalizados reveló que algunos aspectos pueden influir de forma considerable en el rendimiento del proyecto y, por consiguiente, podrían entrar dentro del ámbito de una evaluación específica de la Comisión. Aunque la estructuración, licitación y ejecución de proyectos de APP son competencia exclusiva de los Estados miembros, la Comisión puede desempeñar un importante papel a la hora de aprobar grandes proyectos que han de ser cofinanciados con recursos de la UE. Sin embargo, hasta el período de programación 2007-2013 no había puesto en marcha herramientas específicas de evaluación (por ejemplo, criterios de evaluación de proyectos para demostrar valor añadido de la UE, relación calidad-precio y compatibilidad con contratos de larga duración) para analizar el impacto de características específicas de las APP en grandes proyectos individuales³¹.

La asignación del riesgo fue con frecuencia inadecuada, lo que dio lugar a menos incentivos o a una exposición al riesgo excesiva para el socio privado

54. Una razón para seleccionar la opción de APP es la posibilidad de asignar riesgos (como la construcción, la demanda, la disponibilidad) conforme al principio de que debería asumirlos el socio que esté en mejores condiciones de gestionarlos.

55. La capacidad para detectar y asignar riesgos de proyectos correctamente, a fin de lograr el equilibrio óptimo entre el traslado del riesgo y la compensación para la parte que lo asuma, es un factor fundamental para el éxito de una APP. De no hacerlo así, es posible que conlleve implicaciones financieras para el socio público y que obstaculice el logro de los

³¹ En el contexto del período de programación 2007-2013 de los Fondos EIE, de los 968 grandes proyectos por valor de 155 200 millones de euros aprobados por la Comisión Europea, 28 consistieron en proyectos de APP por un valor de 11 800 millones de euros, con una contribución de la UE de 4 800 millones de euros. Los proyectos cofinanciados por el Fondo Europeo 2020 para la Energía, el Cambio Climático y las Infraestructuras son aprobados por el comité de inversión del Fondo, del cual la Comisión no forma parte.

objetivos del proyecto. Unas disposiciones insuficientes en lo que respecta a la distribución del riesgo pueden dar lugar a menos incentivos para el socio privado o costes de proyecto más elevados y recompensas más reducidas para el socio público.

56. Si bien el Tribunal detectó al menos una buena práctica —el proyecto de banda ancha francés en Gironde tuvo en cuenta la consecución de los niveles de servicio esperados y estableció penalizaciones si la respuesta de los usuarios no era acorde a los modelos financieros presentados en la oferta de contratación— también se detectaron una serie de casos en los que no se asignaron los riesgos de manera coherente. Por ejemplo:

- a) la asignación del riesgo no es coherente con los criterios para la adjudicación del contrato de APP: aunque los licitadores del proyecto Meurthe y Mosela en Francia fueron seleccionados según criterios de adjudicación que incluían la propuesta por parte de los socios privados potenciales de modelos financieros para la comercialización de servicios de banda ancha, no fueron estos quienes asumieron los riesgos comerciales, sino el socio público, lo que eximía a los socios privados de responsabilidad en sus previsiones de ingresos realizadas en la fase de licitación. Durante la fiscalización el Tribunal constató que los ingresos fueron casi un 50 % inferiores a las expectativas. Una asignación del riesgo más coherente habría proporcionado mayores incentivos a fin de garantizar la comercialización eficaz de los servicios de banda ancha;
- b) la asignación del riesgo no es coherente con la remuneración del capital riesgo privado: en el caso de un proyecto de autopista, el socio del sector privado asumió el riesgo de disponibilidad, pero no el riesgo de demanda. Dado que el primero depende más de los niveles de mantenimiento logrados por el socio privado que de factores exógenos, expone al socio privado a una incertidumbre menor y por tanto debería provocar tasas de remuneración inferiores para el capital del socio privado que el riesgo de demanda. Sin embargo, en este caso el contrato de APP contempló una tasa de rentabilidad de casi el 14 % por año para el capital propio del socio privado, que se encontraba entre las tasas más elevadas observadas entre los proyectos fiscalizados;
- c) una asignación del riesgo inadecuada y riesgos excesivos asumidos por el socio privado: los proyectos fiscalizados en Grecia pusieron de manifiesto que, cuando la parte de riesgo del socio privado es excesivamente alta —como por ejemplo, con la autopista de

Olympia, donde el socio del sector público transfirió la totalidad del riesgo de demanda al socio del sector privado aunque no podía ejercer influencia alguna en la demanda del tráfico— pueden surgir problemas importantes en forma de aumento del riesgo de quiebra para el socio privado y, por ende, costes adicionales y una relación calidad-precio inferior para el socio público (véanse los **apartados 36 a 40**). Se concibió una asignación del riesgo similar también para el proyecto NBS en Irlanda, donde la respuesta real de los usuarios resultó ser muy inferior a lo previsto inicialmente (véase el **apartado 46**). Si el socio privado no hubiera sido financieramente sólido, los ingresos considerablemente inferiores habrían puesto en peligro todo el proyecto;

- d) **una asignación del riesgo ineficaz**: En el proyecto de la autopista A-1 en España (véase la **ilustración 8**) el riesgo de demanda y el riesgo de disponibilidad se transfirieron al socio privado, habida cuenta de que la remuneración del proyecto se basaba en peajes en sombra pagados por el socio público ajustados para incluir bonificaciones o penalizaciones por la calidad del mantenimiento de la infraestructura. Si bien los niveles de tráfico fueron considerablemente inferiores a las expectativas, la calidad del mantenimiento (facilitada por los bajos niveles de tráfico) generó bonificaciones que contrarrestaron todas las pérdidas del socio privado derivadas del riesgo de demanda. Por tanto, pese a que el socio privado asumió todos los riesgos, en la práctica no sufrió casi ningún perjuicio financiero, mientras que el socio público estaba contractualmente obligado a abonar importes considerablemente superiores a fin de garantizar el mantenimiento pendiente de una autopista infrautilizada.

Ilustración 8 - Autopista A-1 en España



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

La larga duración de los contratos de APP apenas se ajusta al ritmo acelerado del cambio tecnológico

57. Por lo general, se espera que las APP maximicen sus beneficios combinando y aprovechando las ventajas respectivas de los conocimientos especializados del sector público y privado. De este modo, se espera que generen una calidad de infraestructura y servicios adicional y que proporcionen incentivos para hallar soluciones innovadoras en la prestación de servicios públicos³².

58. Los proyectos de banda ancha fiscalizados se ejecutaron como APP debido principalmente a que los socios del sector público consideraban que no contaban con la capacidad técnica para ejecutarlos de una manera tradicional sin correr un gran riesgo de tener problemas con interfaces técnicas. Sin embargo, se toparon con un problema común al

³² Véase, por ejemplo, «The Non-Financial Benefits of PPPs - A review of Concepts and Methodology», EPEC, junio de 2011.

que se enfrentan las APP en el ámbito de las nuevas tecnologías, donde la elección de las soluciones tecnológicas más adecuadas constituye un factor clave para la ejecución satisfactoria de contratos a largo plazo. El compromiso con una tecnología y una ejecución determinadas durante todo el tiempo, habitualmente prolongado, que abarca un contrato de APP expuso a los proyectos a un riesgo considerable de obsolescencia tecnológica, que implicaría inevitablemente una reducción de los ingresos tan pronto como se encuentre disponible una nueva tecnología.

59. Por ejemplo, tres de los cuatro proyectos de APP de banda ancha fiscalizados en Francia se concibieron para un período de 18 a 24 años y se basan en una combinación de tecnologías, en particular el amplio uso de tecnologías inalámbricas que requieren actualizaciones costosas cada cinco o seis años (véase asimismo el **recuadro 3**). Con la introducción de la estrategia francesa sobre Internet de alta velocidad³³, para poner en marcha la infraestructura correspondiente será necesario lanzar nuevos procedimientos de contratación pública a fin de abarcar zonas que se acaban de cubrir con tecnología inalámbrica y para las que ya existe un contrato de APP en vigor hasta 2030 y los años siguientes. Es probable que esto dé lugar al solapamiento de dos o más contratos de APP para cubrir la misma zona —uno de ellos basado en tecnología obsoleta— así como a posibles renegociaciones de los contratos de APP existentes, aumentos de costes y consecuencias imprevisibles para toda la red.

Recuadro 3 - Las APP frente a los rápidos cambios tecnológicos: el proyecto de Meurthe y Mosela

Los criterios de adjudicación del proyecto de banda ancha de Meurthe y Mosela pusieron de relieve el factor de la velocidad a la hora de lograr la cobertura geográfica deseada, pero no se adjudicaron puntos por la calidad de las soluciones técnicas propuestas por los licitadores. Como consecuencia, pese a que se había cubierto un 95 % de los hogares con una velocidad de 6 Mbps, en muchos casos esto viene a través de satélite o de Wifi-MAX, tecnologías menos duraderas y eficaces que no se inscriben en la tendencia de ampliar la cobertura de los hogares con fibra óptica. Por lo tanto, se han tenido que reservar recursos adicionales considerables para actualizar la calidad de la red de forma

³³ El *Plan France Très Haut Débit 2013-2022*, puesto en marcha en febrero de 2013, comprometió al propio Gobierno a lograr el 100 % de la cobertura de la infraestructura de banda ancha con fibra óptica para 2022.

periódica, de modo que el coste de la importante labor de mantenimiento y renovación de la infraestructura, que asciende a 32 millones de euros, representa el 84,4 % del total del coste de inversión del proyecto, de 37 millones de euros (un porcentaje sensiblemente superior al de otros proyectos de banda ancha que utilizan la fibra óptica de manera más intensa).

El marco institucional y jurídico aún no es adecuado para los proyectos de APP financiados por la UE

60. El Tribunal evaluó si los marcos jurídicos e institucionales de la UE pueden hacer frente a un mayor número de proyectos de APP en todos los Estados miembros. Entre las consideraciones se incluye la disponibilidad de una legislación adecuada en materia de APP, unidades de asesoramiento de APP para apoyar la ejecución de los proyectos mediante asesoramiento, contratos tipo, modelos para análisis comparativos y mecanismos de funcionamiento adecuados para facilitar la aplicación de todos estos sistemas, así como estrategias adecuadas para la utilización de las APP como parte de la política de inversión general.

Pese a estar familiarizados con las APP, no todos los Estados miembros que ha visitado el Tribunal han desarrollado correctamente los marcos institucionales y jurídicos

61. Para que las APP tengan éxito, necesitan contar con marcos y procesos jurídicos e institucionales completos. Asimismo, la ejecución satisfactoria de las APP también depende en gran medida de la capacidad administrativa de las autoridades responsables.

62. El Tribunal estudió los marcos institucionales y jurídicos de los cuatro Estados miembros que se visitaron y detectó algunas deficiencias que dificultan la ejecución satisfactoria de las APP:

- a) en Francia e Irlanda, el marco de las APP funciona únicamente para tipos de APP específicos a nivel central: en Francia, el marco institucional general funciona principalmente para los *Contrats de Partenariat* (CP, contratos de cooperación), como por ejemplo el sistema de APP de diseño, construcción, financiación, mantenimiento y explotación basada en disponibilidad, que se negocian a nivel nacional. Otras formas de APP, como la *Délégation de Service Public* (APP de concesión) y los contratos de cooperación a nivel regional, no estuvieron sujetas a disposiciones similares. En Irlanda,

los acuerdos contractuales, como los del proyecto de la red de área metropolitana, no se someten a los mismos procedimientos de control y análisis comparativo que las APP basadas en disponibilidad, lo que posiblemente podría haber evitado una planificación deficiente en este caso (véase el **apartado 34, letra c)**).

- b) En Grecia, el marco de las APP funciona únicamente para proyectos con costes de construcción inferiores a 500 millones de euros, lo que excluye proyectos de infraestructuras de gran envergadura, como las tres autopistas seleccionadas para la fiscalización³⁴ por el Tribunal, de las evaluaciones obligatorias establecidas en la legislación referente a las APP. Esta situación no facilita que el departamento responsable de las APP aplique los procedimientos establecidos y se beneficie de manera coherente de la experiencia de la unidad de APP de una manera coherente en los proyectos a gran escala.
- c) España no contaba con un departamento específico o unidad de APP para respaldar la ejecución de los proyectos de APP fiscalizados: por tanto, las APP no podían beneficiarse de cláusulas contractuales modelo, orientación y herramientas a nivel central. Los proyectos de APP españoles no se sometieron a ningún análisis comparativo con otras opciones de contratación (véase el **apartado 50)**, o a ninguna otra evaluación específica de la relación calidad-precio adaptada a los proyectos de APP.

63. Además, el Tribunal constató que solamente unos pocos Estados miembros habían acumulado larga experiencia y conocimientos especializados del sector público suficientes con la ejecución de proyectos de APP fructíferos (véase la **ilustración 3)**. El análisis del Tribunal de los proyectos de APP financiados con cargo al FEIE confirmó que se concentran en los Estados miembros que están más familiarizados con esta opción de contratación: de las 18 APP aprobadas en el marco del FEIE en junio de 2017, 14 estaban ubicadas en Francia, el Reino Unido, los Países Bajos, Italia, Alemania, Irlanda y Grecia. Este hecho se vio nuevamente confirmado por el Dictamen del Tribunal relativo a la propuesta de extender y

³⁴ Los proyectos de APP de mayor coste pueden quedar sujetos a la legislación en materia de APP por decisión unánime del Comité Interministerial de APP.

ampliar el ámbito del Reglamento del FEIE actual³⁵, donde llamaba la atención sobre los graves desequilibrios geográficos y la concentración sectorial, ya que el 63 % de la financiación del FEIE en el contexto del Marco para infraestructura e innovación se dirige al Reino Unido, Italia y España, principalmente a los sectores de la energía (46 %) y el transporte (19 %).

Pese a las implicaciones de las APP a largo plazo, los Estados miembros visitados no han desarrollado una estrategia clara para su utilización

64. Uno de los posibles beneficios de los proyectos de APP es el cumplimiento anterior de un programa previsto de inversión de capital, dado que las APP pueden proporcionar una fuente de financiación adicional importante para complementar las dotaciones presupuestarias tradicionales.

65. Sin embargo, financiar grandes proyectos de infraestructura y comprometerse a pagos anuales por su construcción, explotación y mantenimiento tiene implicaciones a largo plazo para los presupuestos de los Estados miembros y decisiones políticas, que requerirían que los Gobiernos desarrollaran un enfoque estratégico para determinar en qué zonas y circunstancias la opción de la APP es la más idónea y cuándo puede resultar apropiado comprometerse a un presupuesto a largo plazo. Se constató que la mayoría de los Estados miembros que visitó el Tribunal no tenían una política y estrategia claras con respecto a la utilización de las APP:

- a) en Irlanda y Grecia, se consideraba que las APP eran principalmente una fuente de financiación adicional, bien para financiar principalmente inversiones complementarias, es decir, proyectos adicionales que no podían cubrirse con el presupuesto de capital nacional, a través de APP (Irlanda), bien para atraer fondos privados (Grecia);
- b) en Francia no existe un enfoque estratégico para utilizar las APP. El Gobierno ha intentado incentivar la utilización de las APP como una medida anticíclica para hacer frente a la crisis financiera y económica, pero no ha dado indicaciones claras sobre la

³⁵ Dictamen n.º 2/2016: FEIE: una propuesta de extensión y ampliación (<http://www.eca.europa.eu>).

función que las APP deberían desempeñar en las estrategias de inversión. Por ejemplo, los proyectos de APP fiscalizados en el sector de la banda ancha se ejecutaron sin adoptar una estrategia global a nivel nacional para lograr el objetivo de garantizar un acceso a internet de alta velocidad para todos (véase el [apartado 59](#));

- c) en España, se definieron proyectos de APP sobre la base de su madurez y no de su relevancia, repercusión o relación calidad-precio, lo que explica por qué, por ejemplo, se ejecutó un proyecto más maduro en un tramo de menor intensidad de tráfico de la autopista A-1 mediante una APP.

66. Desde la perspectiva de la política de infraestructuras europea, los seis proyectos de banda ancha fiscalizados en Francia e Irlanda abordaron las principales prioridades de la Unión en materia de TIC. Sin embargo, el Tribunal constató que dos tercios de los proyectos de autopistas fiscalizados³⁶ no formaban parte de la red básica de RTE-T de alta prioridad, que debería poner de relieve la prioridad de finalizar la red para 2030, sino de la red global cuya finalización no se espera hasta 2050. Aunque las APP tienen el potencial de contribuir, como alternativa a los métodos de contratación tradicional, a la conclusión de grandes planes de infraestructura prioritarios, es discutible que conviniera o estuviera justificado asumir los complicados requisitos adicionales y los riesgos asociados a una opción de APP en estos proyectos, que no forman parte de la red básica que ha de concluirse antes de 2030 y que resultaron ser especialmente problemáticos, como se ha subrayado en el presente informe.

67. El papel que deberían desempeñar las APP en unas estrategias de inversión más amplias debería basarse en la medida de lo posible en enfoques estratégicos coherentes. De los cuatro Estados miembros visitados, Irlanda y, en menor medida, Grecia, se plantearon limitar la utilización de las APP para no comprometer importes excesivos de los futuros presupuestos aprovechando la ausencia de reconocimiento y controles del presupuesto inicial. Irlanda consideró restringir el gasto de APP al 10 % del gasto de capital agregado total sobre una base anual, mientras que en Grecia el total de los pagos para APP en el marco de

³⁶ La autopista irlandesa N17/N19 en Irlanda, la autopista C-25 en España y la autopista Central, la autopista Moreas y los tramos pendientes de la autopista Olympia en Grecia.

la legislación sobre APP no debía exceder el 10 % del programa de inversión pública anual y el total anual de los pagos por disponibilidad efectuados a operadores privados no debía superar los 600 millones de euros³⁷.

68. En Francia y España no existe un límite para el total de pagos anuales para las APP. El riesgo de una reducción de la flexibilidad fiscal debido al número de niveles de capital más elevados de lo que cabe permitirse, dadas las restricciones presupuestarias actuales y a largo plazo, resultó especialmente evidente a nivel regional (véase el **recuadro 4**).

Recuadro 4 - Ejemplo de flexibilidad fiscal reducida en la región de Cataluña

La región de Cataluña en España cuenta con un programa de inversión de APP importante, cuya justificación se remonta a una perspectiva optimista de las finanzas públicas basada en el rápido crecimiento económico anterior a la crisis económica y financiera. De hecho, en 2007 los proyectos de APP representaban un gasto de 178,8 millones de euros, un 8,9 % del presupuesto anual (2 000 millones de euros) del servicio responsable de las infraestructuras de transportes. Dicho servicio consideró que esta carga financiera no comprometería la sostenibilidad de los futuros presupuestos, dado que en aquel momento la economía estaba creciendo a un ritmo considerable. Tras la crisis, sin embargo, el presupuesto anual del servicio se recortó a 300 millones de euros, lo que ha provocado que los pagos de APP representen ahora la mayor parte del mismo. Esta situación ha dejado muy poco margen para la flexibilidad fiscal y ha comprometido por consiguiente la capacidad de la región para adaptarse a nuevas prioridades o financiar inversiones urgentes.

La combinación de financiación de la UE con APP implica requisitos e incertidumbres adicionales

69. Solo muy pocos Estados miembros han ejecutado sistemáticamente APP con ayuda de la UE (véanse los **apartados 9 a 19**). Las visitas del Tribunal a Irlanda, Francia, España y Grecia confirmaron que una de las principales barreras de los proyectos de APP combinadas son los complejos requisitos impuestos por el proceso de solicitud de subvenciones de la UE, además del complicado proceso de gestión y contratación pública de las APP. Esta situación puede inducir a ambos socios a evitar recurrir a fondos combinados (APP) desde el principio

³⁷ Estas disposiciones no se aplican a los proyectos de APP a gran escala que superen los 500 millones de euros que estén excluidos del ámbito de aplicación del marco de las APP.

y optar en su lugar por contratación pública tradicional o ejecutar las APP sin ninguna forma de apoyo de la UE.

70. Junto con otros factores, como los efectos de la crisis financiera y económica, las preferencias políticas y la limitada capacidad del sector público para tratar las APP, el escaso uso de ayuda de la UE en las APP hasta ahora se ha debido en parte a dificultades prácticas asociadas a anteriores reglamentos de financiación de la UE. Los reglamentos de los Fondos Estructurales y de Cohesión para el período de programación 2007-2013 no contenían ninguna disposición específica sobre las APP, dado que estas disposiciones básicamente se adaptaron para trabajar con los mecanismos de aprobación y desembolso de subvenciones que se habían creado para las formas de contratación pública tradicionales.

71. Las nuevas disposiciones del RDC para el período de programación 2014-2020 introdujeron un capítulo específico sobre las APP con el fin de aclarar las posibilidades que ofrecían los Fondos EIE para apoyar proyectos de APP y abordar algunas de las principales dificultades prácticas. Ello condujo, por ejemplo, a simplificaciones en el cálculo del déficit de financiación y a la posibilidad de ampliar el período de desembolso de la subvención (véase el [anexo II](#) para más detalles). Si bien estas disposiciones pueden promover una utilización más amplia de los proyectos de APP combinadas con la UE, muy pocos habían estado preparados en el momento de la fiscalización (septiembre de 2017).

La posibilidad de registrar proyectos de APP como partidas fuera de balance puede afectar a la transparencia y la relación calidad-precio

72. El Tribunal constató que el tratamiento estadístico de las APP es una consideración importante para las autoridades públicas a la hora de decidir si recurrir a esta opción de contratación. Según la SEC 2010 (véase el [apartado 6](#)), las APP deberían asignarse a los balances financieros del propietario económico del activo, concretamente la parte que asume la mayor parte del riesgo y tiene derecho a la mayoría de las recompensas asociadas con el activo. Dependiendo de la asignación del riesgo o de la recompensa entre los socios del sector público y el privado, las normas contemplan dos posibilidades:

- a) las APP pueden registrarse en el balance financiero de la administración pública de forma similar a los proyectos licitados tradicionalmente. Esta opción trata el activo de la APP como una inversión pública que genera un aumento de la deuda del Gobierno acorde con la inversión y por ello repercute en el cumplimiento de los criterios de Maastricht;
- b) las APP pueden registrarse fuera del balance financiero de la administración pública desplazando los costes del presupuesto de capital a los presupuestos operativos anuales para años venideros. La ventaja reside en que la proporción de deuda relacionada con la APP no se tiene en cuenta a efectos del cumplimiento de los criterios de Maastricht.

73. La asignación del riesgo entre los socios del sector público y el privado constituye una de las características clave de un contrato de APP (véase el apartado 54). Dado que mantener las APP fuera del balance financiero de la administración pública significa desplazar la mayoría de los riesgos y beneficios al socio privado, existe un riesgo inherente de que los acuerdos de distribución se vean influenciados por el tratamiento estadístico preferencial en lugar de por el principio de que debería asumir los riesgos la parte que esté en mejor posición para gestionarlos y maximizar la relación calidad-precio. En términos generales, registrar un activo de la APP en el balance puede garantizar unas condiciones de competencia más equitativas entre las distintas opciones de contratación, dejando la elección exclusivamente a consideraciones de relación calidad-precio.

74. Del análisis de las políticas, estrategias y proyectos de APP en los cuatro Estados miembros, se desprende lo siguiente:

- a) en Irlanda, además de la consideración clave de la relación calidad-precio, la posibilidad de mantener las APP fuera del balance financiero de la administración pública fue un factor importante en la selección de la opción de APP. Dos de los proyectos fiscalizados con un coste total de 1 200 millones de euros se registraron fuera de balance y uno dentro de balance;
- b) en Grecia, la consideración fundamental al seleccionar la opción de APP fue el deseo de atraer financiación privada. Las preocupaciones relativas al tratamiento estadístico

también fueron un factor, por lo que las tres concesiones auditadas, por un valor de 6 700 millones de euros, se registraron inicialmente fuera de balance. Sin embargo, se volvieron a clasificar dentro de balance después de que las condiciones contractuales se renegociaran y se modificaran sustancialmente (véanse los **apartados 37 a 40**). Ninguno de los proyectos se había sometido a unas evaluaciones comparativas de la relación calidad-precio frente a otras opciones de contratación;

- c) Francia registra automáticamente sus APP fuera del balance financiero de la administración pública, lo que deja la elección de la opción de la APP exclusivamente a consideraciones de relación calidad-precio. Los cuatro proyectos fiscalizados se registraron dentro del balance y, con la excepción del proyecto en Pau, se había efectuado un análisis comparativo con opciones de contratación alternativas;
- d) el registro de los proyectos de APP fuera del balance también fue una consideración fundamental para las autoridades españolas. En general, no se promovieron las APP que repercutirían en el balance financiero de la administración pública y las APP auditadas no habían sido evaluadas frente a las opciones alternativas utilizando criterios de relación calidad-precio. Por ejemplo, el estudio de viabilidad para el proyecto de la autopista A-1 abordó la asignación del riesgo con el fin de mantener el proyecto fuera del balance financiero de la administración pública y conservar así «una de las ventajas fundamentales de las APP»³⁸. Sin embargo, la oficina de contabilidad nacional concluyó indicando que los dos proyectos fiscalizados tenían que registrarse en el balance porque los riesgos asumidos por el socio privado eran insuficientes.

75. El Tribunal constató que en cinco de los doce proyectos fiscalizados (con un valor total de 7 900 millones de euros), se tuvo en cuenta de manera significativa la posibilidad de registrar las APP fuera del balance al seleccionar la opción de APP. Este tipo de prácticas aumentan los riesgos de efectos colaterales negativos que pueden menoscabar la relación calidad-precio, por ejemplo, un enfoque sesgado hacia los proyectos de APP incluso en caso en los que las consideraciones sobre la relación calidad-precio podrían dar lugar a opciones

³⁸ *Estudio de viabilidad Económica Financiera Autovía A-1 Tramo 2 P.K. 101 a 247*, p. 15, marzo de 2006.

distintas, acuerdos desequilibrados de distribución del riesgo y costes más elevados para el socio del sector público.

76. Junto con la ausencia de bases de datos a disposición del público sobre los proyectos de APP³⁹ que muestren los compromisos de las entidades públicas para los años venideros, mantener los proyectos de APP fuera de los balances financieros de las administraciones públicas reduce el nivel de información transparente facilitada al público en general sobre los compromisos de APP a largo plazo y sus responsabilidades asociadas y, por tanto, sobre su incidencia en los niveles de deuda y déficit de los Estados miembros de que se trate.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

77. El Tribunal constató que, pese a que las APP tienen el potencial ejecutar las políticas con mayor rapidez y garantizar unos niveles de mantenimiento de calidad a lo largo de su vida útil, las APP financiadas por la UE examinadas durante la fiscalización no siempre se gestionaron de forma eficaz ni presentaron una relación calidad-precio adecuada. Los posibles beneficios de las APP auditadas a menudo no se lograron, dado que, de forma similar a los proyectos licitados tradicionalmente, sufrieron demoras, aumentos de costes y una infrautilización de los resultados de los proyectos, generando 1 500 millones de euros de gasto ineficiente e ineficaz, de los cuales 400 millones de euros eran fondos de la UE.

78. Además, faltaron unos análisis adecuados del potencial de las APP para ofrecer una relación calidad-precio adicional, así como una falta de estrategias adecuadas sobre la utilización de las APP y de los marcos institucionales y jurídicos. Dado que solamente algunos Estados miembros cuentan con un nivel de experiencia y conocimientos especializados adecuado en la ejecución de proyectos de APP con éxito, existe un riesgo importante de que las APP no contribuyan al objetivo —expresado, entre otros, en el Libro Blanco sobre el transporte y los reglamentos vigentes del MCE y del FEIE— de lograr un efecto multiplicador más intensivo de los fondos de la UE con fondos privados, incluidos de las APP.

³⁹ Se pide a los Estados miembros que envíen cada seis meses a Eurostat una lista de los diez proyectos de mayor envergadura de APP, pero esta lista no se pone a disposición del público.

Recomendación 1 – No promover un uso más intensivo y generalizado de las APP hasta que se subsanen los problemas detectados y se apliquen satisfactoriamente las siguientes recomendaciones

La Comisión y los Estados miembros no deberían promover un uso más intensivo y generalizado de las APP hasta que se aborden los problemas detectados en el presente informe y se apliquen satisfactoriamente las siguientes recomendaciones; en particular, mejorar los marcos institucionales y jurídicos y la gestión de los proyectos y aumentar la seguridad de que la elección de la opción de la APP es la que ofrece la mejor relación calidad-precio y que es probable que los proyectos de APP se gestionen de manera satisfactoria.

Fecha máxima de aplicación: inmediatamente.

Los proyectos de APP fiscalizados no siempre lograron los beneficios esperados de manera eficaz

79. Las estrategias y reglamentos pertinentes de la UE prevén la utilización de las APP como un medio potencialmente eficaz para ejecutar los proyectos de infraestructuras y garantizar la consecución de objetivos públicos aunando distintas formas de recursos públicos y privados. Sin embargo, el Tribunal constató que la ejecución de proyectos a una escala mayor de la habitual y la fusión del diseño, la financiación, la construcción, la explotación y el mantenimiento del proyecto en un único contrato aumentó el riesgo de bajos niveles de competencia, dejando así a la autoridad pública en una posición de dependencia, y añadió complejidad al proyecto en general.

80. La elección de la opción de la APP para la mayoría de los proyectos fiscalizados no aportó los beneficios esperados de las APP en lo que respecta a la conclusión del proyecto a su debido tiempo y dentro del presupuesto. Como ya ha comprobado el Tribunal en los proyectos licitados tradicionalmente, la mayoría de los proyectos de APP fiscalizados (siete de un total de doce, con un coste de proyecto de 7 800 millones de euros) también estuvieron afectados por ineficiencias, como la dilatación de los procedimientos de contratación (hasta seis años y medio de duración) y las fases de construcción (retrasos que oscilan entre dos y 52 meses). De hecho, el potencial de las APP para lograr estos beneficios

fue limitado, ya que algunos de estos retrasos fueron causados por factores en los que el uso de la opción de la APP no podría influir (retrasos para obtener las autorizaciones y permisos pertinentes, litigios relacionados con el procedimiento de contratación pública o las renegociaciones del proyecto), pero otros fueron directamente atribuibles a la elección de la opción de APP (como las dificultades para alcanzar el cierre financiero y una mayor vulnerabilidad ante las recesiones económicas y financieras, que provocaron la retirada de prestamistas y costes adicionales considerables que tuvo que asumir el socio público (1 500 millones de euros)).

81. La posibilidad de financiar proyectos a gran escala a lo largo de un período de tiempo más prolongado reduce la presión por optimizar el alcance del proyecto de acuerdo con las necesidades reales y, por tanto, aumenta el riesgo de que las entidades del sector público ejecuten proyectos de infraestructuras mayores de lo necesario. En los proyectos fiscalizados, las evaluaciones efectuadas por socios públicos y privados y prestamistas no impidieron la formulación de escenarios excesivamente optimistas en lo que respecta a la futura demanda y utilización de la infraestructura prevista. Por ejemplo, las estimaciones de tráfico para algunos tramos de autopistas griegas y españolas fueron muy inferiores a la capacidad potencial, y las cifras reales de captación de usuarios de los proyectos de banda ancha fiscalizados en Francia e Irlanda estaban muy por debajo de las previsiones (hasta el 69 %), ofreciendo así una relación calidad-precio y eficacia inferiores a lo previsto.

Recomendación 2 – Mitigar el impacto financiero de los retrasos y las renegociaciones sobre el coste de las APP asumido por el socio público

A fin de compartir mejor el coste de los retrasos y las renegociaciones entre los socios, con el objetivo de mitigar la repercusión financiera de los retrasos atribuible al socio público y a las renegociaciones de contratos sobre el coste final de las APP asumido por el socio público, el Tribunal recomienda:

- a) que los Estados miembros identifiquen y propongan disposiciones contractuales generales que limiten el importe de los posibles costes adicionales que deba pagar el socio público;
- b) que los Estados miembros evalúen cualquier renegociación de contrato anticipada para garantizar que los costes consiguientes soportados por el socio del sector público estén debidamente justificados y sean conformes a los principios de optimización de los recursos.

Fecha máxima de aplicación: inmediatamente.

Las demoras, los aumentos de costes y la infrautilización fueron en parte atribuibles a análisis inadecuados y enfoques poco idóneos

82. El Tribunal constató que a menudo se emprendía la opción de la APP sin una base de análisis lo suficientemente sólida. En la mayoría de los proyectos fiscalizados no hubo un análisis comparativo, como el comparador del sector público, para demostrar que una APP ofrecía la mejor relación calidad-precio o para proteger el interés público garantizando una igualdad de condiciones con métodos de contratación pública diferentes.

83. Pese a que la inversión de la Comisión Europea en el Fondo Europeo 2020 para la Energía, el Cambio Climático y las Infraestructuras entra en el ámbito de aplicación del Reglamento sobre la RTE-T, que prevé el derecho de auditoría del Tribunal en caso de que el beneficiario sea un socio del sector privado, las autoridades irlandesas rehusaron facilitar al Tribunal el comparador del sector público y el expediente de licitación para el proyecto de autopista N17/18, que tampoco estaban disponibles en la Comisión. En consecuencia, no pudo evaluarse la justificación lógica del diseño y la contratación del proyecto y la elección

de la opción de APP en lugar de métodos alternativos de contratación (como la contratación y concesión tradicionales).

84. La mayoría de los proyectos de APP fiscalizados pusieron de manifiesto insuficiencias en la utilización de la opción de APP. Los acuerdos de distribución del riesgo se concibieron de forma inadecuada, lo que dio lugar a una asignación del riesgo ineficaz o incoherente o a una exposición al riesgo excesiva para el socio privado. En un caso fiscalizado, la elevada remuneración del 14 % para el capital de riesgo del socio privado no guardaba coherencia con el bajo nivel de riesgo que le fue atribuido. Por otra parte, la combinación de nuevas tecnologías, como en el sector de las TIC, con contratos de larga duración no siempre se gestionó correctamente, dado que los socios del sector público tenían que mantener el contrato en vigor, aunque el rápido ritmo del cambio condujera a la obsolescencia tecnológica.

Recomendación 3 – Basar la selección de la opción de la APP en análisis comparativos sólidos de la mejor opción de contratación

A fin de garantizar que la opción de APP sea la que optimice la relación calidad-precio, el Tribunal recomienda que:

- a) los Estados miembros basen la selección de la opción de APP en análisis comparativos sólidos, como el comparador del sector público, y enfoques apropiados que garanticen que la opción de APP se seleccione únicamente si optimiza la relación calidad-precio, también incluso en escenarios pesimistas;
- b) la Comisión garantice el pleno acceso del Tribunal de Cuentas a la información necesaria para evaluar la elección de la opción de contratación y el correspondiente procedimiento de contratación de las autoridades públicas incluso en el caso de que la financiación de la UE se suministre directamente a entidades privadas mediante instrumentos financieros.

Fecha prevista de aplicación: a partir de septiembre de 2018.

El marco institucional y jurídico aún no es adecuado para los proyectos de APP financiados por la UE

85. Las deficiencias detectadas en la fiscalización del Tribunal demuestran que se requiere una capacidad administrativa considerable para la ejecución satisfactoria de proyectos de APP, y que esto únicamente se puede garantizar mediante marcos institucionales y jurídicos adecuados y una amplia experiencia. El Tribunal constató que muy pocos Estados miembros reúnen actualmente tales condiciones, lo que entra en conflicto con el creciente hincapié de la UE en el efecto multiplicador más generalizado e intensivo de fondos públicos con fondos privados y el papel que las APP pueden desempeñar en ese sentido.

86. Este hecho se ve confirmado por la elevada concentración geográfica y sectorial de los proyectos evaluados (el 59 % o 3 300 millones de euros del total del apoyo de la UE aportados a Grecia; el 88 % del coste total de los proyectos apoyados por la UE en el sector del transporte), y por el patrón de los proyectos financiados con cargo al FEIE, dado que el 63 % de la financiación del FEIE se concentró en el Reino Unido, Italia y España, y principalmente en los sectores de la energía (46 %) y el transporte (19 %).

87. Por otra parte, tres de los Estados miembros que el Tribunal visitó (Francia, Grecia y España), pese a estar familiarizados con la ejecución de proyectos y concesiones de APP, no disponían de un marco institucional adecuado a fin de garantizar la gestión satisfactoria de los proyectos de APP.

88. Los Estados miembros visitados carecían, en distinta medida, de un enfoque estratégico adecuado para la utilización de APP. Se consideró a las APP como medios para atraer financiación adicional en forma de fondos privados, pero no se disponía de una indicación clara sobre la función que las APP deberían desempeñar en las estrategias nacionales de inversión o en qué ámbitos sería recomendable comprometer un porcentaje significativo de los futuros presupuestos.

89. Aunque las APP tienen el potencial de contribuir, como otra opción a los métodos de contratación tradicional, a la conclusión de grandes planes de infraestructura prioritarios y a garantizar unas normas de servicio y mantenimiento de calidad, el Tribunal constató que dos tercios de los proyectos de autopistas fiscalizados no formaban parte de la red básica de

RTE-T de alta prioridad, lo cual debería poner de relieve la prioridad de finalizar la red para 2030, sino de la red global cuya finalización no se espera hasta 2050. Además, algunas de las APP fiscalizadas se ejecutaron en sectores (como el sector de las TIC) que son objeto de rápidos cambios tecnológicos que no son fácilmente compatibles con contratos de duración prolongada.

90. Por último, solo algunos Estados miembros se han planteado restringir la utilización de APP a fin de no comprometer importes excesivos de futuros presupuestos, que podrían obligar al socio público también en períodos de recesión económica y no estarían disponibles para la aplicación de políticas en el futuro.

Recomendación 4 - Establecer políticas y estrategias claras para las APP

Para garantizar que los Estados miembros dispongan de la capacidad administrativa necesaria y se pongan en marcha políticas y estrategias en materia de APP para ejecutar con éxito proyectos financiados por la UE, el Tribunal recomienda que:

- a) los Estados miembros establezcan políticas y estrategias claras en materia de APP que definan con claridad la función que se espera que desempeñen las APP en sus políticas de inversión en infraestructuras, con miras a identificar los sectores en los que las APP resulten más idóneas y a establecer posibles límites en cuanto a la medida en que pueden utilizarse las APP con eficacia;
- b) la Comisión proponga enmiendas legislativas para concentrar el apoyo financiero a futuras APP en sectores que considere de alta relevancia estratégica y compatibles con los compromisos a largo plazo de las APP, como la red básica de RTE-T.

Fecha prevista de aplicación: a partir del próximo período de programación.

91. Cinco de los doce proyectos de APP evaluados con un coste total de 7 900 millones de euros se registraron inicialmente fuera de balance. Si bien esto es conforme con el marco contable de la UE, esta práctica aumenta el riesgo de efectos colaterales negativos que afectan a la transparencia y a la relación calidad-precio, como el sesgo hacia proyectos de APP, aunque las consideraciones relativas a la relación calidad-precio pudieran dar lugar a opciones diferentes.

92. La combinación de financiación de la UE con APP ha generado complejidades e incertidumbres adicionales que no favorecen su utilización. El número de proyectos de APP financiados por la UE como porcentaje del mercado general de APP aún era bajo. Los nuevos reglamentos del FEIE han aclarado en parte las posibilidades que brindan los fondos para financiar APP y han eliminado algunas de las complejidades que podría generar la combinación, pero aún queda margen para la simplificación.

Recomendación 5 – Mejorar el marco de la UE para mejorar la eficacia de los proyectos de APP

A fin de mitigar el riesgo de sesgo hacia la selección de la opción de APP, promover una mayor transparencia y garantizar que las APP puedan financiarse eficazmente con fondos de la UE, el Tribunal recomienda que:

- a) la Comisión condicione el apoyo de la UE a los proyectos de APP a la garantía de que la selección de la opción APP esté justificada por consideraciones de relación calidad-precio y de ese modo no esté influida indebidamente por consideraciones relativas a limitaciones presupuestarias o a su tratamiento estadístico.
- b) los Estados miembros mejoren la transparencia mediante la publicación de listas periódicas de proyectos de APP, que incluyan datos suficientes y significativos sobre los activos financiados, sus compromisos futuros y el tratamiento de sus balances financieros manteniendo la protección de datos comercialmente sensibles.
- c) la Comisión evalúe la complejidad adicional de proyectos de APP combinados con la UE con miras a futuras medidas destinadas a simplificar las normas y procedimientos pertinentes de los programas de la UE.

Fecha máxima de aplicación: finales de 2019.

El presente informe ha sido aprobado por la Sala II, presidida por Iliana Ivanova, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo en su reunión del 7 de febrero de 2018.

Por el Tribunal de Cuentas

Klaus-Heiner Lehne

Presidente

ANEXO I

**Asociaciones público-privadas financiadas por la UE durante el período 2000-2014 en
millones de euros, por país**

País	Número de proyectos	Coste total	Contribución de la UE	% de contribución de la UE
Grecia	8	6 806	3 301	58,53 %
Portugal	3	2 379	564	10,00 %
Francia	21	9 856	324	5,74 %
España	4	2 422	311	5,51 %
Polonia	4	388	272	4,82 %
Alemania	14	2 147	254	4,50 %
Italia	6	553	210	3,72 %
Reino Unido	3	2 212	110	1,95 %
Bélgica	2	686	101	1,79 %
Irlanda	3	1 286	81	1,44 %
Lituania	3	99	40	0,71 %
Eslovenia	10	52	36	0,64 %
Croacia	1	331	20	0,35 %
Malta	1	21	12	0,21 %
Estonia	1	4	4	0,07 %
Suma Total	84	29 242	5 640	100,00 %

Fuente: Cuadro elaborado por el TCE, a partir de datos facilitados por la Comisión, el EPEC y los Estados miembros seleccionados. Las fuentes de contribución de la UE fueron: FEDER, Fondo de Cohesión, Fondo Europeo 2020 para la energía, el cambio climático y las infraestructuras, Instrumento de Garantía de Préstamos para Proyectos de la Red Transeuropea de Transporte, Iniciativa de Obligaciones para la Financiación de Proyectos y JESSICA.

En los 13 Estados miembros restantes no hubo apoyo de la UE para las APP.

ANEXO II:

Dificultades principales de la utilización de APP combinadas, período 2007-2013, y modificaciones introducidas en el Reglamento sobre disposiciones comunes para 2014-2020

2007-2013	2014-2020
La necesidad de seleccionar el socio privado antes de iniciar la solicitud de subvención exponía a las autoridades públicas al riesgo de que no fuera concedida la subvención, pese a haber contraído ya un compromiso de APP.	Aunque la solicitud de una subvención solo después de concluir la contratación de la APP seguía constituyendo una opción, las nuevas disposiciones también contemplan la aprobación condicional para que un socio privado sea beneficiario de una subvención antes de su selección formal en el marco del proceso de licitación de una APP. Esto permite a la entidad adjudicadora proceder con la solicitud de subvención de forma paralela al procedimiento de contratación pública y obtener la concesión de una subvención condicional antes de la adjudicación de contrato de la APP, lo que aporta más claridad y certeza sobre las fuentes de financiación desde una fase temprana y elimina el riesgo de que no sea concedida la subvención al socio público, a la vez que se ha contraído un compromiso de APP.
El requisito de que las subvenciones se desembolsaran en un plazo de dos años a partir del año de asignación (norma n+2) limitó el uso de subvenciones para abonar costes de capital iniciales y no estaba adecuadamente adaptado para dar cabida a estructuras de APP cuando los pagos se realizan en un plazo mucho más prolongado.	Las nuevas disposiciones contemplan un período de desembolso de la subvención ampliado que puede ser tan largo como la duración de la APP. La subvención se transfiere a una cuenta de fondos en custodia controlada por el socio del sector público, que permite que los pagos se ajusten más al perfil de pago a más largo plazo de una APP.
La complejidad e incertidumbre a la hora de calcular el importe exacto mínimo de la ayuda de la UE (el déficit de financiación ¹) para los proyectos generadores de ingresos antes de la finalización de la licitación de la APP exponía a las autoridades públicas a un riesgo de financiación en caso de que el importe de la subvención fuese inferior al esperado.	Si bien aún está disponible el método del déficit de financiación para calcular el importe de ayuda de la UE para proyectos generadores de ingresos, las nuevas disposiciones ofrecen alternativas simplificadas utilizando tipos fijos de déficit de financiación preestablecidos para sectores específicos.
	Las nuevas disposiciones permiten que se sustituya el socio privado beneficiario sin perder la subvención, conciliando mejor la intervención de los prestamistas y los derechos de sustitución.

¹ Los proyectos generadores de ingresos son aquellos en los que los usuarios pagan directamente por los servicios. El principio es que deberían utilizarse los Fondos EIE para colmar el déficit que queda entre los costes de los proyectos y los ingresos generados. La suma de las contribuciones nacionales y de la UE no puede exceder el déficit de financiación.

ANEXO III**Proyectos fiscalizados**

	Sector/Proyectos	Situación y duración del contrato	Retraso en meses	Coste total previsto del proyecto	Coste total provisional del proyecto	Coste adicional asumido por el socio público	% de aumento de costes	Observaciones	Ayuda de la UE	Fuente de financiación de la UE	Fuera/dentro de balance	Comparador del sector público
				millones de euros					millones de euros			
	Grecia											
1	Transporte: Autopista Central E-65 ¹	Concesión de 30 años (hasta 2038), construcción en curso	47	2 375	1 594	413	Véase observación	El coste total provisional es inferior al coste total previsto debido a una reducción del alcance del proyecto del 55 %. Sin embargo, el coste total por km aumentó un 47 %. La cifra de 413 millones de euros incluye la contribución financiera adicional del Estado de 231,4 millones de euros y pagos al concesionario por valor de 181,4 millones de euros.	647,6	FEDER y Fondo de Cohesión	Inicialmente fuera de balance, registrado en el balance solo tras el reinicio.	No
2	Transporte: Autopista Olympia ²	Concesión de 30 años (hasta 2038), construcción en curso	37	2 825	2 619	678	Véase observación	El coste total provisional es inferior al coste total previsto debido a una reducción del alcance del proyecto del 45 %. Sin embargo, el coste total por km aumentó un 69 %. La cifra de 678 millones de euros incluye la contribución financiera adicional del Estado de 238,5 millones de euros y pagos al concesionario por valor de 439,7 millones de euros.	1 012,4	FEDER y Fondo de Cohesión	Inicialmente fuera de balance, registrado en el balance solo tras el reinicio.	No
3	Transporte: Autopista Moreas ³	Concesión de 30 años (hasta 2038), construcción finalizada	52	1 543	1 791	84	Véase observación	El coste total por km aumentó un 16 %. La cifra de 84 millones de euros es para pagos al concesionario.	328,6	FEDER y Fondo de Cohesión	Inicialmente fuera de balance, registrado en el balance solo tras el reinicio.	No
	España											
4	Transporte: Autopista A-1 ⁴	Concesión de 19 años (hasta 2026), construcción finalizada	24	475	633	158	33 %	Son necesarias modificaciones en las obras previstas.	2,2	Fondo Marguerite	Registrado en el balance	No
5	Transporte: Autopista C-25 ⁵	Concesión de 33 años (hasta 2044), construcción finalizada	14	695	838	144	21 %	Son necesarias modificaciones en las obras previstas y una nueva negociación del contrato.	70	Instrumento de Garantía de Préstamos para Proyectos de la Red Transeuropea de Transporte	Registrado en el balance	No
	Irlanda											
6	Transporte: Autopista N17/18 ⁶	Concesión de 25 años (hasta 2042), construcción en curso	No aplicable	946	No aplicable	No aplicable	Véase observación	La construcción del proyecto se encontraba en curso en el momento de la fiscalización.	2,7	Fondo Marguerite	No registrado en el balance	No aplicable
7	TIC: National Broadband Scheme (plan nacional de servicios de banda ancha) ⁷	Acuerdo de proyecto de 5-7 años, construcción finalizada	0	223	169	No aplicable	Véase observación	El proyecto generó menos ingresos de lo previsto en comparación con la licitación original debido a la respuesta inferior a la esperada de los usuarios, lo que también ha repercutido en el gasto operativo general, reduciendo la financiación inicialmente estimada del proyecto.	36	FEDER	No registrado en el balance	No aplicable

	Sector/Proyectos	Situación y duración del contrato	Retraso en meses	Coste total previsto del proyecto	Coste total provisional del proyecto	Coste adicional asumido por el socio público	% de aumento de costes	Observaciones	Ayuda de la UE	Fuente de financiación de la UE	Fuera/dentro de balance	Comparador del sector público
				millones de euros					millones de euros			
8	TIC: Red de área metropolitana ⁸	Hasta 25 años desde la última certificación de red de área metropolitana	No aplicable	117	84	No aplicable	Véase observación	Alcance del proyecto reducido, aumento del 4,2 % del coste promedio por ciudad cubierta. La cifra del coste excluye el funcionamiento y mantenimiento de la infraestructura, para lo cual existe un contrato independiente, y la contribución de las autoridades locales.	42,1	FEDER	Registrado en el balance	No aplicable
	Francia											
9	TIC: Le numérique au service des Girondins ⁹	Concesión de 20 años (hasta 2029), construcción finalizada	16	146	143	-4	-2 %	La construcción de la infraestructura se concluyó a tiempo, pero se produjo un retraso de 16 meses en la puesta en marcha del proyecto debido a razones administrativas.	12,5	FEDER	Registrado en el balance	Sí
10	TIC: SPTHD Communauté de l'agglomération de Pau Pyrénées ¹⁰	Concesión de 15 años (hasta 2018), construcción en curso	No aplicable	18	31	13	73 %	La construcción del proyecto se encontraba en curso en el momento de la fiscalización. Aumento del coste del 73 % para el cumplimiento de cambios normativos introducidos.	7,7	FEDER	Registrado en el balance	No aplicable
11	TIC: Banda ancha Proximit-e en Meurthe y Mosela ¹¹	Concesión de 26 años (hasta 2034), construcción finalizada	2	148	148	0	0 %		5,9	FEDER	Registrado en el balance	Sí
12	TIC: Haute Pyrénées numérique ¹²	Concesión de 22 años (hasta 2031), construcción finalizada	0	107	106	-1	-1 %		0,9	FEDER	Registrado en el balance	Sí
	Total			9 618	8 156	1 490			2 169			

- ¹ El proyecto comprende: a) el diseño, financiación, construcción, funcionamiento y mantenimiento de una nueva autopista de 174 km, y b) el funcionamiento, mantenimiento y explotación de un tramo de la autopista Atenas-Salónica entre Skarfia y Raches (57 km) construido por el Estado griego («diseño, construcción, financiación, mantenimiento y explotación»).
- ² El proyecto comprende: a) el diseño, construcción, funcionamiento, mantenimiento y explotación de una nueva autopista de 283,7 km que une las ciudades griegas de Corinto y Tsakona, y b) el funcionamiento, mantenimiento y explotación de dos tramos de autopista existentes desde la ciudad de Eleusis, cerca de Atenas, a Corinto (de 63,2 km de longitud) y el tramo de autopista de circunvalación de Patras (de 18,3 km de longitud) («diseño, construcción, financiación, mantenimiento y explotación»).
- ³ El proyecto comprende: a) el diseño, construcción, funcionamiento, mantenimiento y explotación de una nueva autopista de 76 kilómetros que une Trípoli y Kalamata y otra nueva autopista de 47 kilómetros que une la autopista desde Lefktro con Esparta, así como b) la mejora, funcionamiento, mantenimiento y explotación de un tramo de 82 kilómetros de autopista existente entre Corinto y Trípoli («diseño, construcción, financiación, mantenimiento y explotación»).
- ⁴ El proyecto comprende la mejora de las características y el mantenimiento de la Autopista A-1 (tramo Santo Tomé del Puerto – Burgos), con una longitud total de 150,12 km («diseño, construcción, financiación, mantenimiento y explotación»).
- ⁵ El proyecto comprende la construcción de carriles dobles, la mejora de las características y el mantenimiento de la carretera («diseño, construcción, financiación, mantenimiento y explotación»).
- ⁶ Diseño, construcción, financiación, mantenimiento y funcionamiento totalmente nuevos de 53 km de autopista de carretera doble desde Gort a Tuam y de una circunvalación al oeste de Tuam + 4 km de circunvalación de carretera dual (no autopista) al oeste de Tuam («diseño, construcción, financiación, mantenimiento y explotación»).
- ⁷ El objetivo del plan es fomentar y asegurar la prestación de servicios de banda ancha asequibles en zonas determinadas en las que no están disponibles este tipo de servicios (acuerdo de proyecto).
- ⁸ Segunda fase del programa que comprende la licitación tradicional de redes de fibra de acceso abierto neutras e intermedias por las autoridades locales y la posterior concesión a un socio privado para la gestión, mantenimiento y venta al por mayor a operadores de comunicaciones (licitación y concesión tradicionales).
- ⁹ Este proyecto comprende la construcción y explotación de una infraestructura de telecomunicaciones de alta velocidad en la provincia de Girona. Este proyecto tiene por objeto proporcionar servicios de internet de muy alta velocidad (es decir, superior a 30 Mbps) (*très haut débit*) en zonas de actividad económica y establecimientos públicos, así como servicios de internet de alta velocidad (es decir, más de 2 Mbps) (*haut débit*) a la población de «zones blanches» (zonas blancas), para las que no existe iniciativa privada de los operadores del servicio debido a la escasa rentabilidad (*contrat de partenariat*).
- ¹⁰ Este proyecto comprende la explotación y comercialización de una infraestructura de telecomunicaciones de muy alta velocidad en la aglomeración de Pau-Pyrénées. El proyecto tiene por objeto prestar servicios de internet de alta velocidad (es decir, más de 10 Mbits) (*haut débit*) a todos los usuarios dentro del parámetro de la *Communauté d'Agglomération de Pau Pyrénées (délégation de service public)*.

- ¹¹ Este proyecto comprende la construcción y funcionamiento de una red provincial de telecomunicaciones de alta velocidad en Meurthe y Mosela. El objetivo del proyecto es proporcionar una infraestructura de red básica de fibra y una cobertura de internet del 100 % de una velocidad mínima de 2 Mbps, incluido un 95 % de una velocidad superior a 6 Mbps, utilizando una combinación de tecnologías: fibra óptica, ADSL y WifiMax (*contrat de partenariat*).
- ¹² Este proyecto comprende la construcción y funcionamiento de una red provincial de telecomunicaciones de alta velocidad en la provincia de Altos Pirineos. El objetivo del proyecto es proporcionar una infraestructura de red básica de fibra y una cobertura de internet del 100 % de una velocidad mínima de 2 Mbps, y más de 20 Mbps para todos los lugares públicos y zonas empresariales, utilizando una combinación de tecnologías que incluye fibra óptica, ADSL y WiMAX y satélite (*contrat de partenariat*).

ANEXO IV

Proyectos de asociaciones público-privadas – Resumen de los beneficios y riesgos potenciales en comparación con las observaciones de auditoría con respecto al alcance de la fiscalización

Beneficios teóricos de las APP	Riesgos	Observaciones de auditoría con respecto al alcance de la fiscalización: 12 APP cofinanciadas por la UE (seis autopistas y seis proyectos de TIC) en cuatro Estados miembros: Francia, Grecia, Irlanda y España	
		Positivas	Negativas
Pueden permitir la ejecución de proyectos a gran escala en una sola operación	Menos competencia debido al tamaño de la infraestructura que va a adquirirse; Ilusión de rentabilidad, es decir, utilización del presupuesto del Estado para más proyectos o proyectos de mayor envergadura de lo que normalmente sería asequible.	La financiación adicional permitió a las autoridades públicas finalizar planes de infraestructuras de mayor escala.	La ejecución de proyectos de mayor escala aumentó el riesgo de bajos niveles de competencia —colocando de ese modo a la autoridad pública en una posición de dependencia— y la complejidad general del proyecto. Este fue, por ejemplo, el caso de una autopista en Grecia, donde de los cuatro candidatos invitados a presentar una oferta, dos lo hicieron, pero solamente se evaluó una oferta en la fase final de la contratación.
Aunar las fases de diseño, financiación, construcción, funcionamiento y mantenimiento de un proyecto en un único contrato puede garantizar un enfoque de vida útil con beneficios a largo plazo	La financiación del coste total de la construcción a través del socio privado puede complicar y demorar el cierre financiero, aumentar los costes financieros y exponer al socio privado a un aumento de los riesgos financieros; La combinación de distintas fases en un único contrato añade requisitos		En el caso de un proyecto de autopista en Irlanda, la licitación se demoró tres años, lo que ocasionó una duración total del proceso de licitación de 5 años, debido a dificultades para alcanzar el cierre financiero; Los tres proyectos de autopista en Grecia se suspendieron porque los prestamistas se retiraron del proyecto;

Beneficios teóricos de las APP	Riesgos	Observaciones de auditoría con respecto al alcance de la fiscalización: 12 APP cofinanciadas por la UE (seis autopistas y seis proyectos de TIC) en cuatro Estados miembros: Francia, Grecia, Irlanda y España	
		Positivas	Negativas
	<p>elaborados y riesgos al procedimiento de contratación pública y puede provocar retrasos;</p> <p>Los contratos de larga duración no son compatibles con el ritmo acelerado del cambio tecnológico.</p>		<p>La combinación de la contratación de APP y proyectos de TIC en un entorno de rápido cambio tecnológico condujo a costes adicionales y posibles solapamientos con futuras iniciativas (como en Francia, tres de cuatro proyectos de banda ancha).</p>
La distribución y asignación de los riesgos a la parte mejor capacitada para gestionarlos	<p>La asignación del riesgo puede verse influenciada por las capacidades de negociación de las partes implicadas, con resultados poco satisfactorios;</p> <p>La asignación del riesgo puede verse influenciada por consideraciones relativas al tratamiento estadístico del proyecto.</p>		<p>La asignación del riesgo fue incoherente (por ejemplo, remuneración del 14 % por el capital de riesgo del socio privado a pesar de un perfil de exposición bajo) o inadecuada, dado que los riesgos de demanda excesivos se transfirieron al socio privado (es decir, el riesgo total del tráfico);</p> <p>Además, en un caso las penalizaciones e incentivos se anularon mutuamente, provocando un riesgo nulo para el socio privado (=asignación de riesgos ineficaz).</p>
Rentabilidad y aprovechamiento del tiempo	Es probable que los requisitos adicionales aumenten la duración de la licitación, contrarrestando cualquier eficiencia durante la construcción;		<p>Retrasos importantes en la licitación debidos la utilización de la opción de APP o a factores en los que esta utilización no podría influir;</p> <p>Además, durante la fase de construcción: siete de nueve</p>

Beneficios teóricos de las APP	Riesgos	Observaciones de auditoría con respecto al alcance de la fiscalización: 12 APP cofinanciadas por la UE (seis autopistas y seis proyectos de TIC) en cuatro Estados miembros: Francia, Grecia, Irlanda y España	
		Positivas	Negativas
	<p>Las causas de demora a menudo son independientes de si el proyecto se licitó de manera tradicional o como APP;</p> <p>La repercusión de las deficiencias en la planificación y ejecución del proyecto se intensifican y pueden generar pagos considerables asumidos por el socio público.</p>		<p>proyectos concluidos se retrasaron (entre 2 y 52 meses) ocasionando un coste extraordinario de 1 500 millones de euros (principalmente Grecia, con 1 200 millones de euros, y España, con 300 millones de euros), asumidos por el socio del sector público (el 30 % de los cuales fue cofinanciado por la UE) al ser provocado por circunstancias de las que el socio público era el principal responsable.</p>
Una evaluación más realista y sólida de la necesidades de la infraestructura y su uso futuro	<p>El socio público puede basarse en evaluaciones efectuadas por socios privados y prestamistas, cuyos objetivos pueden no redundar en el interés público;</p> <p>Pagar por la infraestructura en mensualidades múltiples y, en algunos casos, sin incluir la infraestructura en el presupuesto, puede entorpecer el incentivo de adaptar los proyectos adecuadamente a los requisitos.</p>		<p>En la mayoría de proyectos fiscalizados, se eligió la opción de la APP sin ningún análisis comparativo sólido (por ejemplo, el comparador del sector público), sin lograr demostrar, por lo tanto, que se trataba de la opción que maximizaba la relación calidad-precio y protegía el interés público al garantizar la igualdad de condiciones entre los distintos métodos de contratación (por ejemplo, contratación de APP y tradicional).</p> <p>La elección de la opción de APP no impidió la formulación de escenarios excesivamente optimistas en lo que respecta a la futura demanda y la</p>

Beneficios teóricos de las APP	Riesgos	Observaciones de auditoría con respecto al alcance de la fiscalización: 12 APP cofinanciadas por la UE (seis autopistas y seis proyectos de TIC) en cuatro Estados miembros: Francia, Grecia, Irlanda y España	
		Positivas	Negativas
			infraestructura prevista (a saber, en un proyecto de TIC las cifras reales de respuesta de los usuarios fueron un 69 % inferiores a lo esperado).
Mejor calidad del mantenimiento y del servicio	La ausencia de ajustes automáticos de las penalizaciones, especialmente en contratos de larga duración, puede reducir el incentivo de que el sector privado garantice un mantenimiento de calidad.	La presupuestación a largo plazo, especialmente en lo que respecta al mantenimiento, encierra el potencial de mantener unos niveles de servicio y mantenimiento de calidad durante la duración del contrato.	
En determinadas condiciones, el marco contable de la UE puede permitir que la participación pública en las APP se registre como partidas fuera de balance, incentivando de ese modo su utilización para mejorar el cumplimiento con los criterios de convergencia para la adopción del euro.	Una posible falta de igualdad de oportunidades entre las diferentes opciones de contratación puede dar lugar a una selección sesgada; Una menor consideración de los aspectos relativos a la relación calidad-precio al seleccionar la opción de APP; Mantener los proyectos de APP fuera de balance puede proporcionar una información incompleta.	Tan solo en uno de los cuatro Estados miembros fiscalizados (Francia) los proyectos de PP se registran automáticamente en el balance.	En cinco de los 12 proyectos fiscalizados (con un valor total de 7 900 millones de euros), se tuvo en cuenta de manera significativa la posibilidad de registrar las APP fuera del balance al seleccionar la opción de APP. Esto aumenta los riesgos de efectos colaterales negativos que pueden menoscabar la relación calidad-precio, con acuerdos desequilibrados de distribución del riesgo, y la transparencia.
Unos marcos jurídicos e institucionales completos pueden apoyar la ejecución de proyectos de APP.	La ausencia de estrategias apropiadas para la utilización de APP en el marco de una política de inversión general y de legislación adecuada en materia de APP y de contratos modelo, junto a la		Los marcos institucionales y jurídicos nacionales y de la Comisión contribuyeron al insuficiente rendimiento observado a nivel de los proyectos, por ejemplo, unos

Beneficios teóricos de las APP	Riesgos	Observaciones de auditoría con respecto al alcance de la fiscalización: 12 APP cofinanciadas por la UE (seis autopistas y seis proyectos de TIC) en cuatro Estados miembros: Francia, Grecia, Irlanda y España	
		Positivas	Negativas
	ausencia de una capacidad administrativa adecuada, pueden provocar una reducción en la ejecución de proyectos de APP.		conocimientos especializados del sector público y una capacidad de ejecución de las APP limitados y una falta de coherencia en el enfoque estratégico sobre la utilización de APP; Por tanto, no son acordes con la importancia creciente que concede la UE a un efecto de palanca más generalizado e intensivo de fondos públicos con fondos privados y al papel que las APP pueden desempeñar a ese respecto.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN AL INFORME ESPECIAL DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

«ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS FINANCIADAS POR LA UE: LAS DEFICIENCIAS GENERALIZADAS MENOSCABAN EN GRAN MEDIDA SUS BENEFICIOS POTENCIALES»

RESUMEN

III.

Primer guion: La Comisión no considera que el gran ámbito de aplicación y tamaño de un proyecto reduzcan necesariamente el nivel de competencia, ya que tales proyectos se licitan a escala internacional; en general, los mercados de la construcción de la Unión Europea (UE) y del Espacio Económico Europeo (EEE) son suficientemente amplios para permitir una competencia suficiente.

La Comisión señala que los consorcios suelen encargarse de proyectos a gran escala con el fin de aunar todos los recursos técnicos, humanos y financieros necesarios, lo que permite al licitador seleccionado ofrecer todos los productos o servicios solicitados.

Segundo guion: La Comisión subraya que el período de espera imputable exclusivamente a la elección de la opción de la asociación público-privada (APP) fue, en el caso de la mayoría de los proyectos afectados, de una parte de la duración total del proceso de contratación pública. Esto fue necesario por el hecho de que, en algunos casos, como en Grecia, los contratos tenían que ser ratificados por el Parlamento nacional, tal como preveía la legislación nacional para tales contratos a gran escala.

Véanse también las respuestas de la Comisión a los apartados 30 y 31.

Tercer guion: La Comisión reconoce que los proyectos auditados sufrieron retrasos y sobrecostes. No obstante, considera que, en el caso de los ejemplos citados en el apartado 34, esos retrasos y cambios de costes no estaban necesariamente relacionados con la elección del enfoque de contratación pública. También recuerda los efectos de la crisis de la deuda soberana y la recesión que afectaron a la economía europea.

La Comisión recuerda que la elección de la opción de la APP es competencia de los Estados miembros (gestión compartida) o del promotor del proyecto. Una característica constante de los proyectos de infraestructura, y en particular de los grandes proyectos, es el importante tiempo de inicio y desarrollo que suponen, independientemente del modelo de contratación pública.

Cuarto guion: La Comisión señala que los proyectos de autopistas finalizados en Grecia auditados por el Tribunal de Cuentas Europeo (TCE) contribuyen sustancialmente a la realización de la red transeuropea de transporte (RTE-T) básica a pesar de las condiciones económicas extremadamente desfavorables que prevalecen en Grecia desde 2009. Asimismo, señala que los datos reales de tráfico de la autopista Moreas disponibles hasta finales de 2017 indican un tráfico muy próximo a la previsión de la operación de reajuste. Por lo que se refiere a la autopista Olympia, por las razones expuestas en la respuesta al apartado 38, la Comisión considera razonable esperar que mejoren los datos sobre el volumen de tráfico para 2018, que es el primer año completo en el que se utiliza todo el proyecto.

Por otra parte, la Comisión subraya que la crisis financiera a la que hace también referencia el TCE en primer lugar, tuvo un grave impacto en los volúmenes de tráfico e ingresos previstos inicialmente para los proyectos (preparados en el período 2000-2006) y, en segundo lugar, provocó una crisis de liquidez y una fuerte aversión al riesgo por parte de todos los bancos participantes, que la Comisión considera crearon unas condiciones excepcionales gracias a las cuales se construyeron

las autopistas griegas auditadas. La Comisión señala que hay ejemplos de APP en Grecia a partir de mediados de los años noventa que arrojan beneficios reales.

Quinto guion: Por lo que se refiere a los proyectos de autopistas griegas y a las secciones financiadas citadas en el apartado 45, la Comisión recuerda que la estructuración de las APP de las autopistas griegas fue una decisión exclusiva de las autoridades del país heleno. Estos proyectos se justifican por sus beneficios socioeconómicos.

Por lo que respecta al proyecto del Régimen nacional de banda ancha (NBS, por sus siglas en inglés) en Irlanda, la Comisión recuerda que el número de conexiones no se especificó en el contrato en el marco del NBS; el nivel final de repuesta previsto coincidió con el pronóstico de mercado del adjudicatario.

Véanse las respuestas de la Comisión a los apartados 45 y 46 y el recuadro 1.

Séptimo guion: La Comisión señala que la responsabilidad del análisis del potencial de que las APP ofrezcan una relación calidad-precio adicional es competencia de los Estados miembros.

En lo que se refiere a la realización de grandes proyectos financiados con los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE) como APP, la Comisión señala que está previsto un análisis económico y financiero para las APP en el Reglamento sobre disposiciones comunes (RDC) en el período 2014-2020 como parte del análisis coste-beneficio. Véase la respuesta de la Comisión al apartado 53.

La Comisión subraya que la utilización del comparador del sector público está sujeta al cumplimiento de un número importante de condiciones. Véase la respuesta de la Comisión al apartado 50.

Por lo que respecta a algunos de los proyectos auditados en cuestión, se han llevado a cabo diversos análisis durante el procedimiento de selección, que han permitido concluir que la única opción viable consiste en combinar los recursos de la UE y nacionales disponibles con fondos privados.

Véase la respuesta de la Comisión a los apartados 50 y 52.

Octavo guion: La asignación de riesgos dentro de un determinado contrato tiene múltiples facetas. La Comisión considera que todos estos aspectos son importantes a la hora de evaluar elementos tales como las respectivas tasas de rentabilidad logradas por los socios privados. Dado que existen grandes diferencias entre las distintas APP, la Comisión considera que las cuestiones individuales deben evaluarse caso por caso. Si bien la Comisión reconoce que algunas prácticas podrían hacerse más uniformes, también señala que no tiene base jurídica para intervenir en las negociaciones entre los socios.

La elección de la opción de la APP no excluye necesariamente la inclusión de disposiciones que garanticen la flexibilidad necesaria para permitir las evoluciones debidas a los cambios tecnológicos. En relación con el proyecto de banda ancha de Francia, véanse también las respuestas de la Comisión al recuadro 3.

La Comisión subraya que los Estados miembros ya disponen de diversos canales de ayuda, como la Asistencia conjunta a los proyectos en las regiones europeas (JASPERS), el centro de asesoramiento del BIE, el centro europeo de asesoramiento sobre las asociaciones público-privadas (EPEC) y el Servicio de Apoyo a las Reformas Estructurales (SRSS, por sus siglas en inglés) creado en el marco del programa de apoyo a las reformas estructurales. Además, mediante su Comunicación de 3 de noviembre de 2017, la Comisión introdujo un servicio de asistencia técnica, un mecanismo de notificación y un mecanismo de intercambio de información destinado a ayudar a los Estados miembros y a los poderes adjudicadores a diseñar sus grandes proyectos de infraestructuras.

Véanse las respuestas de la Comisión a los apartados 85 a 87.

V. La Comisión reconoce que las APP son más complejas que los proyectos puramente públicos y que requieren la experiencia necesaria de las autoridades nacionales. Si bien la decisión de elegir el modelo de contratación pública de APP es una prerrogativa nacional, la Comisión facilita apoyo a las autoridades nacionales que lo soliciten (véanse ejemplos en la respuesta de la Comisión al apartado IV) para que preparen proyectos de buena calidad, incluidas las APP.

Por lo que se refiere a la posibilidad de tratamiento fuera de balance de las APP, Eurostat, en cooperación con el EPEC, ya ha elaborado una Guía para el tratamiento estadístico de las APP, que ha sido bien acogida por las partes interesadas. (Véase la respuesta de la Comisión al apartado 72). La Guía exige que las APP se lleven a cabo sobre la base de una buena relación calidad-precio y una asignación de riesgos y eficiencia operativa adecuadas, con especial atención a la asequibilidad y responsabilidad presupuestaria a largo plazo.

a) La Comisión acepta la recomendación en la medida en que afecte a la Comisión, según las respuestas de la Comisión a las recomendaciones 2 a 5. Véase también la respuesta de la Comisión a la recomendación 1.

b) La Comisión señala que esta recomendación (recomendación 2) va dirigida a los Estados miembros.

c) La Comisión señala que parte de la recomendación correspondiente [recomendación 3, letra a)] va dirigida a los Estados miembros. En relación con los grandes proyectos financiados con Fondos EIE, véase la respuesta de la Comisión al apartado 53. Véase también la respuesta de la Comisión a la recomendación 3, letra a).

Por lo que se refiere a la parte de la recomendación que la Comisión acepta relativa a garantizar el acceso del Tribunal de Cuentas a la información solicitada [recomendación 3, letra b)], la Comisión considera que ya se ha aplicado. Véase la respuesta de la Comisión a la recomendación 3, letra b).

d) La Comisión señala que parte de la recomendación correspondiente [recomendación 4, letra a)] va dirigida a los Estados miembros.

La Comisión no acepta la parte de la recomendación que solicita a la Comisión que proponga enmiendas legislativas con el fin de concentrar el apoyo financiero en las futuras APP en sectores que considera de gran importancia estratégica y compatibles con los compromisos a largo plazo de las APP, como la red RTE-T básica [recomendación 4, letra b)] por las razones expuestas en la respuesta de la Comisión a la recomendación 4, letra b).

e) Por lo que respecta a la parte de la recomendación 5 en la que se insta a la Comisión a que vincule el apoyo de la UE a los proyectos de APP a la garantía de que la elección de la opción de la APP se justifique por consideraciones de relación calidad-precio [recomendación 5, letra a)] y, por lo tanto, no esté indebidamente influida por consideraciones relativas a limitaciones presupuestarias o a su tratamiento estadístico, la Comisión no la acepta por las razones expuestas en la respuesta de la Comisión a la recomendación 5, letra a).

Por lo que se refiere a la parte de la recomendación 5 en la que se insta a los Estados miembros a que mejoren la transparencia mediante la publicación periódica de listas de proyectos de APP, que incluyan datos suficientes y significativos sobre los activos que financiaron sus compromisos futuros y su tratamiento contable, preservando al mismo tiempo la protección de los datos confidenciales y sensibles a efectos comerciales [recomendación 5, letra b)], la Comisión señala que está dirigida a los Estados miembros.

Respecto a la parte de la recomendación en la que se insta a la Comisión a que evalúe la complejidad adicional de los proyectos mixtos de APP y la UE con vistas a nuevas acciones

destinadas a simplificar las normas y procedimientos pertinentes de los programas de la UE [recomendación 5, letra c)], la Comisión la acepta tal como se explica en la respuesta de la Comisión a la recomendación 5, letra c).

INTRODUCCIÓN

6. Aunque el Sistema Europeo de Cuentas 2010 (SEC 2010) permite registrar las APP fuera de balance del Gobierno si el socio privado asume la mayoría de los riesgos y beneficios, no existe una correlación clara en cuanto a los incentivos. En unos pocos países, las APP siempre se incluyen en el balance del Gobierno.

10. Durante la aplicación de la Estrategia Europa 2020, los marcos nacionales para las APP se evalúan periódicamente y se formulan recomendaciones para hacerlos más eficaces.

OBSERVACIONES

27. La Comisión considera que la posición de las autoridades griegas, a saber, que los fondos públicos nacionales y de la UE disponibles no eran suficientes para completar las autopistas transeuropeas en Grecia dentro de un plazo razonable, es válida. Además, los importantes retrasos experimentados sistemáticamente en el pasado con la construcción de otros tramos de la red básica de autopistas adquiridos por las autoridades griegas como obras públicas justificaron la elección de la APP. Por tanto, las cinco concesiones de autopistas se incluyeron en el marco estratégico nacional de referencia para Grecia dentro del período de programación 2007-2013 para el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo de Cohesión.

La reducción posterior del ámbito de aplicación de las dos concesiones de autopistas se justificó por la crisis económica.

28. La Comisión no considera que el gran ámbito de aplicación y tamaño de un proyecto reduzcan necesariamente el nivel de competencia, ya que tales proyectos se licitan a escala internacional; en general, los mercados de la construcción de la UE y del EEE son suficientemente amplios para permitir una competencia suficiente.

Además, la Comisión señala que los consorcios suelen encargarse de tales proyectos a gran escala precisamente con el fin de aunar todos los recursos técnicos, humanos y financieros necesarios, lo que permite al licitador seleccionado ofrecer todos los productos o servicios solicitados.

29. La Comisión reconoce las especificidades de la situación particular de la autopista Central griega.

Sin embargo, en Grecia, la gran escala de las APP licitadas para proyectos de autopistas atrajo a licitadores de toda Europa.

30. La Comisión considera que las dificultades que se produjeron en los mercados con la presión de la crisis de 2008 no podían, dada la naturaleza y el alcance inesperados de la crisis, estar vinculadas a los mecanismos de APP o a la necesidad conexa de un enfoque integral de la ejecución, la financiación, el funcionamiento y el mantenimiento del proyecto. Por otro lado, la consideración de cuestiones de proyectos a largo plazo puede considerarse una buena práctica en muchos casos.

31. La Comisión reconoce que solo 3,5 meses del total de 6,5 años necesarios para la adquisición de las autopistas griegas se atribuyen exclusivamente a una opción de APP. La ratificación de los contratos por parte del Parlamento griego está prevista en la legislación nacional para cualquier proyecto de APP y de concesión cuyo coste total supere los 500 millones de euros. No está relacionado con la ausencia de un marco jurídico de la UE para las concesiones, sino más bien con la necesidad de regular a nivel nacional cuestiones como la recaudación de peajes, las tasas aeroportuarias, etc.

34. La Comisión considera que los cambios de costes y los retrasos mencionados en este ejemplo no están necesariamente relacionados con el enfoque de la contratación pública.

En el caso de Francia, los incrementos esporádicos de las necesidades presupuestarias fueron abordados por la contraparte privada, respetando plenamente las cláusulas contractuales de las APP.

a) Con respecto al proyecto de la autopista C-25 en España, según la información recibida del Banco Europeo de Inversiones (BEI), el cierre financiero del proyecto sufrió efectivamente retrasos importantes, aunque ello se debió a la crisis financiera mundial; la renegociación del acuerdo de concesión reflejó el impacto de la crisis en los costes de financiación del proyecto y los volúmenes de tráfico. La infraestructura se puso a disposición del público en enero de 2013, siete meses antes de agosto de 2013, es decir, el plazo previsto tras la renegociación.

b) La Comisión señala que el proyecto de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) Pau Pyrénées era especialmente innovador en aquel momento, ya que ninguna otra autoridad local francesa había puesto en marcha un proyecto de este tipo. Se definió el pliego de condiciones, pero ningún operador privado pudo cumplir los requisitos y no había un contrato estándar para este tipo de proyectos ni a nivel regional ni nacional. El sistema de financiación se presentó a la autoridad regional de auditoría de Francia. El resultado positivo del proyecto fue el siguiente: se logró plenamente el objetivo de construir una infraestructura digital en un territorio sin litoral, el precio de cada conexión para los consumidores individuales es equivalente al de los proyectos más recientes, los últimos años permitieron alcanzar un balance financiero positivo en general y se superó incluso el objetivo específico de lograr 55 000 conexiones.

c) La Comisión es consciente de que las autoridades irlandesas emprendieron un minucioso proceso de revisión para reconsiderar las 95 ciudades seleccionadas para el proyecto de redes de área metropolitana (MANs, por sus siglas en inglés), a raíz de cambios muy significativos en los mercados de telecomunicaciones y la disponibilidad de banda ancha en Irlanda. El resultado de estas revisiones fue que las MANs se construyeron en 66 ciudades en lugar de 95. Esta revisión fue necesaria después de que se hubieran puesto en marcha la adquisición y construcción de algunas MAN.

El mayor coste por MAN se derivó de la decisión de construir redes de fibra más eficaces en lugar de soluciones inalámbricas en varias ciudades de las MAN. La decisión de hacerlo fue de naturaleza estratégica, en cuanto a que puso a disposición una infraestructura crítica y actualizada que ha resistido la prueba del tiempo.

35. Estos tres contratos de concesión auditados, que se firmaron en 2007, representan un coste total previsto del proyecto de 6 743 millones de euros, es decir, alrededor del 25 % de los costes totales de todos los proyectos de APP auditados por el TCE en el marco de esta auditoría. Sin embargo, los contratos en cuestión se basaron en el análisis de datos y previsiones de tráfico y de ingresos realizados en el período 2000-2006, cuando el producto interior bruto (PIB) griego creció, por término medio, en torno al 3 % anual. Por supuesto, estas previsiones se vieron afectadas por la crisis de 2009 en Grecia, en primer lugar, por una reducción sin precedentes del tráfico y los ingresos de las autopistas en su fase de construcción y, en segundo lugar, por una crisis de liquidez y una fuerte aversión al riesgo sufrida por todos los bancos participantes. Cabe recordar que la crisis de la deuda soberana griega que estalló en 2009 ha provocado la recesión históricamente más profunda y prolongada que se haya registrado en un solo país en los últimos dos siglos. Por estas razones, la Comisión considera que las condiciones en que se construyeron las autopistas griegas auditadas eran excepcionales. La Comisión señala que hay ejemplos de APP en Grecia a partir de mediados de los años noventa que arrojan beneficios reales.

38. La Comisión considera que los importes adicionales facilitados por la UE y el sector público nacional en Grecia estaban justificados para permitir el reajuste de los proyectos de autopistas

paralizados. De hecho, esta operación de «reajuste» permitió la finalización en marzo de 2017 de las concesiones auditadas de autopistas que sufrieron un duro golpe en los años 2009-2013 debido a la crisis económica griega.

La Comisión señala que los proyectos finalizados contribuyen sustancialmente a la realización de la red RTE-T básica a pesar de las condiciones económicas extremadamente desfavorables que prevalecen en Grecia desde 2009.

Asimismo, señala que los datos reales de tráfico de la autopista Moreas disponibles hasta finales de 2017 indican un tráfico muy próximo a la previsión de la operación de reajuste y esto permite perspectivas mucho más optimistas para los futuros volúmenes de tráfico. Respecto a Olympia Odos, completada y puesta a disposición de los usuarios en su totalidad solo en agosto de 2017, el volumen de tráfico registrado para el año 2017 es un 15 % inferior a las previsiones realizadas en el marco de la operación de «reajuste» para los volúmenes de tráfico anuales previstos con un proyecto totalmente terminado. Es razonable esperar que mejoren los datos sobre el volumen de tráfico para 2018, el primer año completo en que se utilizará todo el proyecto.

En el caso de la concesión de la autopista Moreas, los volúmenes de tráfico e ingresos anuales se miden básicamente con respecto a toda la concesión y no por tramos individuales, como el tramo Lefktro-Esparta.

El tramo de la autopista Central se ha entregado el 22 de diciembre de 2017 y no se dispone de datos de tráfico.

39.

Tercer párrafo: La Comisión señala que los acuerdos de concesión establecían disposiciones claras sobre los riesgos de retrasos debidos a permisos medioambientales arqueológicos y expropiaciones de terrenos.

40.

La Comisión señala que, en el caso de las concesiones de la autopista Olympia en Grecia, los gastos de capital para la construcción de la autopista se redujeron en el reajuste, pasando de 2 220 millones de euros a 1 238 millones de euros, ya que el alcance físico del proyecto se ha reducido considerablemente.

45. La Comisión observa que la estructuración de las APP de autopistas griegas fue una decisión exclusiva de las autoridades griegas. Además, estos proyectos se justifican por sus beneficios socioeconómicos. Dos proyectos de autopistas de APP también se benefician de los ingresos de tramos más rentables y esta medida contribuye a la consecución de los objetivos de desarrollo regional.

Recuadro 1: Ejemplo de una autopista en Grecia que corre el riesgo de ser considerablemente infrautilizada

La Comisión señala que la construcción completa de la E65 ha sido aplazada. La decisión de llevar a cabo los tramos restantes corresponde a Grecia. La cofinanciación del tramo sur desde Lamia a Xyniada está prevista para el período de programación 2014-20 del FEDER y el FC. La Comisión evaluará los proyectos, con arreglo a las disposiciones pertinentes del Reglamento relacionado con el FEIE vigentes en el momento en que se presente a la Comisión la solicitud de financiación de la Unión.

46. Por lo que se refiere al proyecto francés, el importe de las tarifas e ingresos se calculó sobre la base de estudios de viabilidad y evaluaciones previas a la puesta en marcha del proyecto. Los ingresos se han ajustado a los beneficios actuales recaudados y ya no a los ingresos teóricos. Estas

cifras se han evaluado a lo largo de diez años, hasta 2020, pero siguen estando por debajo de las expectativas iniciales.

El Régimen nacional de banda ancha (NBS, por sus siglas en inglés), iniciado en enero de 2009, alcanzó su objetivo contractual de ofrecer banda ancha para el otoño de 2010 en todas las zonas designadas del área de cobertura del NBS. Si bien es cierto que la respuesta fue inferior a la prevista, el número de conexiones no se especificó en el contrato del NBS. El nivel final de respuesta previsto coincidió con el pronóstico de mercado del adjudicatario. Respecto a la adopción global de la banda ancha, otros operadores respondieron al NBS. Para 2011, las suscripciones totales de banda ancha en las áreas del NBS (tanto comerciales como del NBS) ascendían a dos terceras partes del objetivo original.

50. En el caso de las autopistas griegas, antes de licitarlas se llevó a cabo un análisis del tráfico, un análisis financiero, un análisis técnico y un análisis jurídico realizados por consultores seleccionados en el marco de un procedimiento de selección abierto y competitivo. Todos estos análisis han llevado a la conclusión de que la única opción viable para completar los proyectos de la red transeuropea de autopistas en Grecia en los próximos diez años era combinar los recursos disponibles nacionales y de la UE con fondos privados. La utilización del comparador del sector público está sujeta al cumplimiento de un número importante de condiciones, ya que su metodología se basa en supuestos hipotéticos sobre la forma más probable y eficiente de prestación del sector público que podría emplearse para satisfacer todos los elementos de las especificaciones de resultados.

En cualquier caso, a la luz de los fallos crónicos de la contratación pública tradicional, el comparador del sector público no habría tenido ningún valor añadido en la decisión de estructurar los contratos de concesión de autopistas en Grecia. Tanto los retrasos observados en los contratos públicos tradicionales de obras como la falta de recursos financieros suficientes propiciaron la solución en forma de APP.

Por lo que se refiere al acceso del TCE a la documentación, la Comisión remite a su respuesta al apartado 51.

51. La Comisión ya incluye en la documentación de los fondos que invierte en cláusulas que prevén el acceso del TCE a la documentación de los fondos. Por otra parte, la Comisión se reserva el derecho de solicitar al Estado miembro la información pertinente para comprobar la legalidad, regularidad y rendimiento de los gastos en el marco de las auditorías que la Comisión pueda llevar a cabo de conformidad con las disposiciones reglamentarias y contractuales aplicables. La información que pueda recogerse en este marco podría ponerse a disposición del TCE, en caso necesario.

La Comisión considera que el acceso por parte del TCE a los documentos mencionados y relativos a la identificación, planificación y contratación pública debe ser facilitado por el Estado miembro en cuestión, ya que este último debe garantizar los criterios de legalidad, regularidad y rendimiento del procedimiento de contratación pública, de conformidad con sus normas nacionales.

52. En el caso del proyecto irlandés, si bien un análisis oficial costes-beneficios no era obligatorio por ley y, en realidad, este no se llevó a cabo, la construcción de la fase II de las MANs «de manera rentable» fue uno de los criterios de la revisión que condujo a una reducción del número de MAN construidas. Esta revisión fue necesaria después de que se hubieran puesto en marcha la adquisición y construcción de algunas MAN.

La Comisión remite a su respuesta al apartado 34, letra c).

53. Por lo que se refiere a los grandes proyectos en el marco de los Fondos EIE, ya se ha previsto un análisis económico y financiero completo para las APP, como parte del análisis costes-beneficios de

los grandes proyectos, con arreglo al artículo 101 del Reglamento sobre disposiciones comunes (RDC) para el actual período de programación 2014-2020 [según lo especificado en el Reglamento de Ejecución (UE) 2015/207 de la Comisión].

56. La Comisión subraya que la asignación de riesgos dentro de un determinado contrato tiene múltiples facetas. Asimismo, considera que todos estos aspectos son importantes a la hora de evaluar elementos tales como las respectivas tasas de rentabilidad logradas por los socios privados.

b) La asignación de riesgos dentro de un determinado contrato tiene múltiples facetas. La Comisión reconoce que algunas prácticas podrían hacerse más uniformes, sin embargo, también señala que no tiene base jurídica para intervenir en las negociaciones entre los socios contractuales.

c) La gravedad y la duración de la crisis económica afectaron a todas las obras públicas y proyectos de construcción de Grecia. En el caso de Grecia, se ha llevado a cabo una evaluación del riesgo de demanda tanto en la autopista E65 como en la autopista Moreas. Durante la fase de explotación de estos proyectos, se previó una ayuda estatal.

58. En lo que respecta a la obsolescencia tecnológica, la infraestructura del NBS sirvió para ayudar a la posterior implantación de la tecnología 4G en las zonas afectadas.

59. La elección de la opción de la APP no excluye la inclusión de disposiciones que garanticen la flexibilidad necesaria para permitir las evoluciones debidas a los cambios tecnológicos.

Véase también la respuesta de la Comisión al recuadro 3.

Recuadro 3: Las APP frente a rápidos cambios tecnológicos: el proyecto de Meurthe y Mosela

El proyecto Meurthe y Mosela incluye y tiene en cuenta los avances tecnológicos. En general, todas las redes de telecomunicaciones deben actualizar regularmente sus equipos. Por lo tanto, en materia de gestión y planificación, es necesario proporcionar casi tanta inversión para los desarrollos como para la inversión inicial. La red de fibra óptica fue diseñada desde el principio para servir como «espina dorsal», pero también como una red de transmisión para la futura red de fibra al hogar (FTTH), lo que limitará la inversión en el cumplimiento de futuras instalaciones.

62.

b) La Comisión observa que la legislación nacional griega se refería a proyectos de infraestructura a gran escala de más de 500 millones de euros, incluido el IVA, como las cinco autopistas griegas, que deben ser aprobados, en primer lugar, por un comité interministerial para las APP y las concesiones, sobre la base de la propuesta del Ministerio competente. Siguiendo una opinión positiva del comité interministerial, el Parlamento nacional debe examinar y finalmente ratificar los contratos de concesión y de APP por ley. Por ese motivo, el marco legislativo de las APP de la Ley griega 3389/2005, excluye de su ámbito de aplicación las APP y las concesiones por un importe superior a 500 millones de euros.

En Grecia, en cuanto a las APP y las concesiones inferiores a 500 millones de euros, el comité interministerial y la Secretaría Especial para APP del Ministerio de Economía coordinan su preparación y ejecución. Tres proyectos de APP en virtud de la Ley griega 3389/2005. La Secretaría Especial financia dichos proyectos y concesiones de APP, tanto en sus fases de preparación como en la de ejecución. Tres de los proyectos en cuestión recibieron recientemente distinciones y premios internacionales: a) los 24 proyectos de escuelas de APP ganaron el premio «Education deal of the Year 2014», de la revista *World Finance*; b) el proyecto de APP de gestión de residuos de Macedonia occidental ganó el premio «Waste deal for the year 2014», de la misma revista; y c) el proyecto de APP de banda ancha de las zonas rurales, ganó el «European Broadband award 2017» de la Comisión Europea, en la categoría «Cohesión territorial en las zonas rurales y remotas».

66. Los actos jurídicos que regulan la ejecución de los fondos de la UE y del presupuesto de la UE proporcionan siempre un ámbito concreto de intervención de los instrumentos de la UE, y estas condiciones específicas son también aplicables para la utilización de las APP. Sin embargo, estos actos jurídicos no establecen otros requisitos vinculados exclusivamente a las APP, como la restricción del uso de las APP a los proyectos incluidos en la red RTE-T básica de alta prioridad, etc.

69. La Comisión reconoce que las APP son sin duda más complejas que los proyectos puramente públicos y requieren la experiencia necesaria de las autoridades nacionales para prepararlas y aplicarlas. La Comisión presta apoyo a las autoridades nacionales que lo soliciten para preparar proyectos de buena calidad, incluidas las APP, posiblemente combinadas con subvenciones de los Fondos EIE, cuando proceda. Por ejemplo, la JASPERS y el centro de asesoramiento (véase la respuesta de la Comisión al apartado 85) son instrumentos clave para ayudar a los Estados miembros en esta dirección.

70. La Comisión señala que, para el período de programación 2007-2013 de los Fondos estructurales, aprobó 28 grandes proyectos cofinanciados por el FEDER y el Fondo de Cohesión, que eran proyectos de APP.

71. La Comisión subraya que, actualmente en diferentes Estados miembros se están preparando varios proyectos de APP, que serán cofinanciados mediante subvenciones o instrumentos financieros de los Fondos EIE en el período de programación 2014-2020.

72. La Comisión hace hincapié en que, en unos pocos países, las APP se incluyen sistemáticamente en el balance del Gobierno.

Con el fin de mejorar el marco estadístico Eurostat, en cooperación con el EPEC, ha elaborado una Guía sobre el tratamiento estadístico de las APP, que ha recibido una respuesta muy positiva de todas las partes interesadas públicas y privadas, incluido el Consejo de Asuntos Económicos y Financieros, y está promocionando esta Guía en los Estados miembros.

<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/7204121/epec-eurostat-statistical-guide-en.pdf>

Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 73 a 75:

Aunque es cierto que «como mantener las APP fuera de balance significa trasladar la mayor parte de los riesgos y beneficios al socio privado», la Comisión desea subrayar, que en la Guía sobre el tratamiento estadístico de las APP, antes mencionada, se indica que las APP deben ponerse en práctica sobre la base de una relación calidad-precio y una asignación adecuada de riesgos y eficiencia operativa, con especial atención a la asequibilidad y la responsabilidad presupuestaria a largo plazo.

74. La decisión de optar por un proyecto de APP es una prerrogativa nacional. Como tal, la Comisión no está en condiciones de responder a las observaciones del TCE.

b) La Comisión observa que, incluso en un país muy endeudado como Grecia, se aplicaron las normas del SEC en vigor y, tras el reajuste de los contratos auditados de autopistas de APP, se han reclasificado como partidas del balance.

76. La Comisión considera que la disposición sobre los compromisos de APP y sus responsabilidades asociadas es una prerrogativa nacional.

Eurostat proporcionó información sobre el impacto en los niveles de deuda y déficit de los pasivos contingentes de los Estados miembros, incluidas las APP, sobre la base de la información facilitada por los institutos nacionales de estadística.

Conclusiones y recomendaciones

77. La Comisión reconoce que los proyectos auditados sufrieron retrasos y sobrecostos. No obstante, considera que esto no está necesariamente vinculado a la naturaleza de los proyectos de APP. Recuerda, asimismo, los efectos de la crisis de la deuda soberana y la recesión que afectaron a la economía europea. Véase también la respuesta de la Comisión a la recomendación 34, letra a).

78. La Comisión señala que la responsabilidad del análisis del potencial de que las APP ofrezcan una relación calidad-precio adicional es competencia de los Estados miembros.

Recomendación 1: No promover un uso más intensivo y generalizado de las APP hasta que no se aborden los problemas detectados y no se apliquen satisfactoriamente las siguientes recomendaciones

La Comisión acepta la recomendación en la medida en que afecte a la Comisión, según las respuestas de la Comisión a las recomendaciones 2 a 5.

Los marcos nacionales para las APP se evalúan periódicamente durante el proceso de coordinación de las políticas y, si se identifican problemas, se anima a los Estados miembros a abordarlos. En el contexto del Semestre Europeo, las recomendaciones específicas para cada país pueden referirse a aspectos de las APP. Por lo que se refiere al Semestre Europeo y la estrategia Europa 2020, no existe ningún estímulo específico para un uso más intensivo de las APP. En este contexto, los análisis nacionales de la Comisión ya reconocen los objetivos previstos en la recomendación.

Respecto a los instrumentos sectoriales, las APP son una de las herramientas puestas a disposición de los Estados miembros y de los promotores de proyectos como instrumento potencial de aplicación de las políticas. La Comisión carece de base jurídica para pedir a los Estados miembros que utilicen más o menos APP en comparación con los contratos públicos tradicionales.

En el marco de la gestión compartida de los Fondos EIE, la facultad discrecional de utilizar la APP se deja exclusivamente a los Estados miembros.

79. Véanse las respuestas de la Comisión a los apartados 10 y 28.

80. La Comisión reconoce que los proyectos auditados sufrieron retrasos y sobrecostos. No obstante, considera que esto no está necesariamente vinculado a la elección del modelo de contratación pública de APP. Recuerda, asimismo, los efectos de la crisis de la deuda soberana y la recesión que afectaron a la economía europea.

La Comisión recuerda que la elección de la opción de la APP es competencia de los Estados miembros (gestión compartida) o del promotor del proyecto. Una característica constante de los proyectos de infraestructura es el importante tiempo de inicio y desarrollo que suponen, independientemente del modelo de contratación pública.

81. Véanse las respuestas de la Comisión a los apartados 22 y 46.

Recomendación 2: Mitigar el impacto financiero de los retrasos y las renegociaciones sobre el coste de las APP asumido por el socio público

La Comisión señala que la recomendación va dirigida a los Estados miembros.

82. Por lo que se refiere a la realización de grandes proyectos financiados con Fondos EIE como APP, véase la respuesta de la Comisión al apartado 53.

Respecto a la utilización del comparador del sector público, véase la respuesta de la Comisión al apartado 50.

83. Véase la respuesta de la Comisión al apartado 51.

84. La asignación de riesgos dentro de un determinado contrato tiene múltiples facetas. La Comisión considera que todos estos aspectos son importantes a la hora de evaluar elementos tales

como las respectivas tasas de rentabilidad logradas por los socios privados. Además, teniendo en cuenta las grandes diferencias que existen entre las distintas APP, la Comisión considera que las cuestiones individuales deben evaluarse caso por caso. Si bien la Comisión reconoce que algunas prácticas podrían hacerse más uniformes, también señala que no tiene base jurídica para intervenir en las negociaciones entre los socios.

Recomendación 3: Fundar la selección de la opción de la APP en análisis comparativos sólidos sobre la mejor opción de contratación

a) La Comisión observa que esta parte de la recomendación está dirigida a los Estados miembros.

En relación con los grandes proyectos financiados con Fondos EIE, véase la respuesta de la Comisión al apartado 53.

b) La Comisión acepta en parte la recomendación, como se explica a continuación. Por lo que se refiere a la parte aceptada, la Comisión considera que ya se ha aplicado.

La Comisión ya incluye en la documentación de los fondos que invierte en cláusulas que prevén el acceso del TCE a la documentación de los fondos. Por otra parte, la Comisión se reserva el derecho de solicitar al Estado miembro la información pertinente para comprobar la legalidad, regularidad y rendimiento de los gastos en el marco de las auditorías que la Comisión pueda llevar a cabo de conformidad con las disposiciones reglamentarias y contractuales aplicables. La información que pueda recogerse en este marco podría ponerse a disposición del TCE, en caso necesario.

La Comisión considera que el acceso por parte del TCE a los documentos mencionados y relativos a la identificación, planificación y contratación pública debe ser facilitado por el Estado miembro en cuestión, ya que este último debe garantizar los criterios de legalidad, regularidad y rendimiento del procedimiento de contratación pública, de conformidad con sus normas nacionales.

Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 85 a 87:

La Comisión subraya que los Estados miembros ya disponen de diversos canales de ayuda.

JASPERS, cofinanciado por el FEDER y la asistencia técnica del Fondo de Cohesión a iniciativa de la Comisión, puede ayudar a los Estados miembros y las regiones que lo soliciten a preparar y ejecutar proyectos de APP de buena calidad.

El centro de asesoramiento que actúa en el ámbito del BEI puede ofrecer asistencia a los Estados miembros y a los promotores de proyectos para las APP, de nuevo, si así lo solicitan.

El centro europeo de asesoramiento sobre las asociaciones público-privadas (EPEC) fue creado en 2008 para apoyar a los Estados miembros de la UE, los países candidatos a la adhesión a la UE y otros en su trabajo sobre APP. Tiene su sede en el Departamento de Servicios de Asesoramiento del Banco Europeo de Inversiones (BEI) y atiende a 41 organizaciones miembros del EPEC: unidades de APP nacionales o regionales y otras entidades públicas responsables de las APP, así como a la Comisión Europea. El EPEC cubre ampliamente la elaboración de las orientaciones y las herramientas de APP, así como el intercambio de información, experiencia y buenas prácticas de APP, con el objetivo de ayudar al sector público a lograr unas APP sólidas, al tiempo que es neutral sobre la solución de APP. Un ejemplo de herramienta de ese tipo es Project Preparation Tool Status, que tiene por objeto ayudar a las autoridades de contratación a preparar proyectos sólidos de APP de las siguientes formas: a) identificando listas adecuadas de tareas y b) señalando las deficiencias potenciales y reales en el proceso.

Además, con su Comunicación, de 3 de noviembre de 2017, titulada «Apoyar la inversión mediante una evaluación voluntaria previa de los aspectos de contratación de los grandes proyectos de infraestructura», la Comisión ha introducido a) un servicio de asistencia técnica, b) un mecanismo de notificación y c) un mecanismo de intercambio de información destinado a ayudar a los Estados

miembros y a los poderes adjudicadores a diseñar sus grandes proyectos de infraestructuras, también en forma de APP conformes a las normas de la UE en materia de contratación pública.

Con arreglo al programa de apoyo a las reformas estructurales, el Servicio de Apoyo a las Reformas Estructurales (SRSS, por sus siglas en inglés) de la Comisión puede prestar apoyo técnico a los Estados miembros que lo soliciten, con vistas a reforzar la capacidad administrativa, entre otras cosas, en relación con las APP, en la medida en que dicho apoyo sustente una reforma estructural en un Estado miembro.

89. Los fondos de la UE y los actos jurídicos que regulan la aplicación y ejecución del presupuesto de la UE, incluida, en su caso, la contribución a los proyectos de APP, establecen criterios para su aplicación según lo establecido en el texto legislativo específico.

La elección de la opción de la APP no excluye necesariamente la inclusión de disposiciones que garanticen la flexibilidad necesaria para permitir las evoluciones debidas a los cambios tecnológicos.

Recomendación 4: Establecimiento de políticas y estrategias claras en materia de APP

a) La Comisión señala que esta recomendación va dirigida a los Estados miembros.

Si bien la Comisión considera importante desarrollar las APP como instrumento y ayudar a los Estados miembros a superar los obstáculos que se oponen a su correcta aplicación, no considera beneficioso concebir estrategias con especificaciones concretas de los sectores o situaciones en los que se utilizarán preferentemente las APP. A este respecto, la Comisión no tiene mandato alguno para intervenir en este ámbito, que es responsabilidad de las autoridades de contratación a nivel de los Estados miembros.

Además, la Comisión señala que, hasta la fecha, el EPEC, que es el centro europeo de asesoramiento que apoya a los sectores públicos de toda Europa en la mejora de las APP, ha proporcionado orientaciones sustantivas sobre cuestiones de contratación pública y aplicación de las APP en la UE.

b) La Comisión no acepta esta recomendación.

Los fondos de la UE y los actos jurídicos que regulan la aplicación y ejecución del presupuesto de la UE siempre proporcionan un ámbito concreto de intervención de los instrumentos de la UE y, si procede, para la utilización de las APP. La Comisión no prevé proponer disposiciones legales que permitan aplicar nuevas restricciones y criterios respecto de la política vinculados exclusivamente con los proyectos ejecutados como APP.

91. Las APP son acuerdos complejos, producidos en su mayor parte por partes interesadas privadas, y la definición de riesgos debe estar claramente especificada, incluso cuando los proyectos deben clasificarse como «fuera del balance del Gobierno».

Como menciona la Guía sobre el tratamiento estadístico de las APP antes citada, las APP deben llevarse a cabo sobre la base de una buena relación calidad-precio y una asignación de riesgos y eficiencia operativa adecuadas, con especial atención a la asequibilidad y responsabilidad presupuestaria a largo plazo.

92. La Comisión remite a su respuesta al apartado 69.

Recomendación 5: Reforzar el marco de la UE para mejorar la eficacia de los proyectos de las APP

a) La Comisión no acepta esta recomendación.

Aunque la Comisión reconoce que la elección de la opción de la APP por parte del Estado miembro debe estar justificada por consideraciones de relación calidad-precio, no considera viable condicionar el apoyo de la UE a un proyecto de APP a la confirmación por parte del Estado miembro de que las consideraciones relacionadas con la elección del modelo de contratación pública (es decir, las relacionadas con las limitaciones presupuestarias o con el tratamiento estadístico) no van en detrimento de la relación calidad-precio. En general, el tratamiento estadístico solo puede confirmarse cuando se alcanza el cierre financiero, lo que no coincide necesariamente con el calendario de la decisión sobre la financiación del apoyo del presupuesto de la UE a un proyecto de APP. En el marco de la gestión compartida de los Fondos EIE en el período actual 2014-2020, la Comisión aprueba los programas y es informada de su aplicación en informes anuales de aplicación presentados por los Estados miembros. La Comisión no es informada y no aprueba la cofinanciación de proyectos individuales por los Fondos EIE, a excepción de los grandes proyectos incluidos en los programas. La Comisión es informada y aprueba (o rechaza) la contribución de los Fondos EIE a los grandes proyectos ya seleccionados por las autoridades de gestión.

b) La Comisión señala que esta recomendación va dirigida a los Estados miembros.

c) La Comisión acepta esta recomendación como se explica a continuación.

La Comisión ha empezado a reflexionar sobre la forma de simplificar las normas de aplicación y los sistemas de gestión para el próximo marco financiero plurianual en general. La simplificación de todos los instrumentos de gasto, incluidas las subvenciones y los instrumentos financieros, constituye un objetivo clave.

Hecho	Fecha
Aprobación del plan de auditoría (APM) / Inicio de la fiscalización	20.4.2016
Envío oficial del proyecto de informe a la Comisión (u otra entidad fiscalizada)	23.11.2017
Aprobación del informe final tras el procedimiento contradictorio	7.2.2018
Recepción de las respuestas oficiales de la Comisión (u otra entidad fiscalizada) en todas las lenguas	8.3.2018

Las asociaciones público-privadas (APP) aprovechan tanto la contribución del sector público como del privado para proporcionar bienes y servicios que habitualmente suministra el sector público, a la vez que flexibilizan las rigurosas restricciones presupuestarias que se aplican al gasto público. El Tribunal constató que, pese a que las APP tienen el potencial de lograr una ejecución más rápida de las políticas y de preservar altos niveles de mantenimiento, los proyectos auditados no siempre se gestionaron de forma eficaz y no proporcionaron una rentabilidad adecuada. A menudo no se lograron los beneficios potenciales de las APP, debido a que se infrautilizaron y a que sufrieron retrasos y aumentos en los costes. Esto ocasionó un gasto ineficaz de 1 500 millones de euros, de los cuales 400 millones provenían de fondos de la UE, debido también a la falta de análisis pertinentes y de enfoques estratégicos con respecto al uso de las APP y los marcos jurídicos e institucionales. Puesto que sólo unos pocos Estados miembros tienen una experiencia consolidada y unos conocimientos especializados en la ejecución de proyectos de APP con éxito, existe un alto riesgo de que éstas no contribuyan en la medida esperada al objetivo de destinar una mayor proporción de fondos de la UE a través de proyectos de financiación combinada como las APP.



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO



Oficina de Publicaciones

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

Tel. +352 4398-1

Preguntas: eca.europa.eu/es/Pages/ContactForm.aspx
Sitio web: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

©Unión Europea, 2018.

Para utilizar o reproducir fotografías o cualquier otro material de cuyos derechos de autor la UE no sea titular, debe obtenerse el permiso directamente de los titulares de los derechos de autor de dichas fotografías o materiales.