

Informe Especial

Infraestructuras de transporte de la UE: Es necesario ejecutar de manera más rápida los megaproyectos para conseguir resultados en la red de transporte a su debido tiempo



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO

Índice

	Apartados
Resumen	I-V
Introducción	01-06
Redes transeuropeas de transporte: construcción de una red básica para 2030	01-03
Gestión y financiación de IET en la UE	04-06
Alcance y enfoque de la auditoría	07-15
Observaciones	16-78
Es improbable que la red básica esté plenamente operativa en 2030: la Comisión dispone de instrumentos limitados para garantizarlo	16-26
Es probable que seis de las ocho IET analizadas (con su infraestructura de enlace) no estén plenamente operativas en 2030	16-19
Frente a esta situación, la Comisión todavía no ha recurrido a todos sus limitados instrumentos legales	20-26
Es necesario mejorar el proceso de planificación de estas inversiones de miles de millones de euros	27-44
Existe el riesgo de que las previsiones de tráfico sean demasiado optimistas y no estén debidamente coordinadas	27-30
Las insuficiencias en el proceso del análisis de costes y beneficios afectaron a la calidad de los procesos de toma de decisiones	31-38
En algunas IET, la participación de las partes interesadas permitió garantizar la aceptación	39-44
Baja eficiencia en la ejecución de las IET	45-60
La ejecución de las IET se caracteriza porque exige doble esfuerzo, es ineficiente y carece de visión de conjunto	45-48
Durante la construcción de las IET se producen incrementos en los costes y, con frecuencia, elevados niveles de burocracia en el ámbito nacional	49-52
Los retrasos muy prolongados restaron eficiencia a la cofinanciación de la UE	53-60

La supervisión que realiza la Comisión de la finalización de los corredores de la red básica por los Estados miembros presenta insuficiencias, pero existe un instrumento del que podría valerse para mejorar el rendimiento 61-78

La supervisión de la Comisión es distante, y la cofinanciación de proyectos por la UE solo se vincula a las realizaciones 61-66

La Comisión no efectuó un análisis crítico de la sostenibilidad a largo plazo y de los costes de las IET 67-74

Decisiones de ejecución: instrumento para inversiones futuras 75-78

Conclusiones y recomendaciones 79-89

Anexos

Anexo I – Síntesis de las IET seleccionadas

Anexo II – Indicadores clave de rendimiento sobre la evolución de los calendarios de construcción de las IET

Anexo III – Indicadores clave de rendimiento sobre la evolución de los costes de construcción de las IET

Anexo IV – Síntesis de las acciones subyacentes seleccionadas con sus datos (millones de euros)

Anexo V – Síntesis de los retrasos en la ejecución de las acciones seleccionadas

Anexo VI – Síntesis de los cambios introducidos en las asignaciones iniciales para las 17 acciones auditadas (millones de euros)

Abreviaciones y glosario

Respuestas de la Comisión

Equipo auditor

Cronología

Resumen

I Los megaproyectos de transporte cofinanciados por la UE grandes proyectos con una dimensión transfronteriza. En el presente informe, se denominan «infraestructuras emblemáticas de transporte» (IET). Son enlaces clave necesarios para completar la red de transporte de la UE. Las IET cuestan más de 1 000 millones de euros cada una y se espera que reporten un beneficio socioeconómico.

Desde 2013, la UE tiene previsto que la red básica de transporte de la Unión esté terminada en 2030. Tal y como dispone el Tratado, los Estados miembros asumen la responsabilidad de la ejecución de proyectos en la red de transporte. La UE contribuye al desarrollo de la red transeuropea identificando y apoyando proyectos de interés común.

El apoyo de la UE a diferentes elementos de las IET ayuda a los Estados miembros a lograr estos objetivos y también a generar valor añadido europeo.

II El Tribunal ha evaluado si la Comisión Europea ha garantizado que las IET transfronterizas cofinanciadas por la UE pertenecientes a la red básica de transporte estén bien planificadas y sean eficaces. Para ello, ha analizado si la Comisión se asegura de que los procesos aplicados en los Estados miembros para llevar a cabo las IET lograrán la finalización y puesta en funcionamiento de los corredores de la red básica en 2030; si la planificación de las IET es de buena calidad, consistente y transparente; si su ejecución es eficiente, y si la supervisión por la Comisión de las inversiones cofinanciadas por la UE en acciones que forman parte de las IET es adecuada.

III El Tribunal seleccionó ocho IET con impacto transfronterizo en siete de los nueve corredores de la red básica. La auditoría, llevada a cabo en trece Estados miembros, abarcó infraestructuras viarias y ferroviarias, vías navegables interiores, e infraestructuras combinadas ferrocarril-carretera y marítimas y ferroviarias. El coste total ascendió a 54 000 millones de euros; el importe de la cofinanciación de la UE asignada a las ocho IET seleccionadas ha sido de 7 500 millones de euros hasta la fecha, de los cuales ya se han desembolsado 3 400 millones de euros. Se auditaron también diecisiete acciones subyacentes pertenecientes a estas IET.

IV A continuación se presentan las observaciones del Tribunal.

- Es probable que seis de las ocho IET analizadas, con sus líneas de acceso, no estén plenamente operativas en 2030, como se había previsto en 2013. Dado que las IET y sus líneas de acceso son enlaces clave de los corredores de la red básica, también es muy improbable que se logre la conectividad de la red básica de transporte de la UE en 2030, lo que significa que no se logrará para esa fecha la culminación de la red de transporte de la UE ni los resultados esperados en la misma. Por otra parte, no todas las infraestructuras de transporte ferroviario cumplirán los requisitos mínimos del Reglamento RTE-T para el transporte ferroviario de mercancías en 2030.

Los Estados miembros tienen distintas prioridades nacionales que pueden coincidir o no con las inversiones necesarias para los corredores transnacionales de la UE. Además, los procedimientos y las velocidades de ejecución de las obras son diferentes en los distintos Estados miembros, y el apoyo que reciben las IET, así como la oposición a las mismas, varía considerablemente, y las prioridades políticas pueden cambiar con el tiempo. La Comisión es responsable de la buena gestión financiera de la cofinanciación de la UE para apoyar la construcción de las IET. La Comisión dispone de instrumentos limitados para supervisar la finalización puntual de la red por parte de los Estados miembros, y dispone de instrumentos legales limitados para aplicar las prioridades de la UE. Sin embargo, hasta ahora no ha utilizado estos instrumentos, salvo algunos actos de ejecución, aunque ya se sabe que con toda probabilidad algunos corredores no estarán plenamente operativos en 2030. Los retrasos en la construcción y puesta en marcha de las IET comprometen el funcionamiento eficaz de cinco de los nueve corredores de la RTE-T.

- Se constató que la planificación de algunos elementos clave de las ocho IET examinadas necesita mejorar, y que existía el riesgo de que las previsiones del tráfico fueran excesivamente optimistas. La mitad de las previsiones no estaban bien coordinadas. En las IET Lyon-Turín y Sena-Escalda, las previsiones de tráfico de mercancías anteriores son muy superiores a los actuales niveles de tráfico. En cuanto al túnel de base del Brennero, los tres Estados miembros no han llevado a cabo un estudio armonizado del tráfico y han cuestionado las cifras y los métodos de los demás, mientras que la Comisión, por su parte, no ha realizado su propio análisis independiente de las necesidades.

Se realizan análisis de costes y beneficios de componentes de las IET, pero, con respecto a las ocho IET de la muestra, ninguno de ellos se utilizó adecuadamente como instrumento de elaboración de políticas para la totalidad de las IET. Ningún análisis de costes y beneficios abarcaba todas las obras propuestas para una IET completa antes de facilitar la financiación de la UE. En cuanto a la participación de las partes interesadas, el Tribunal constató algunas buenas prácticas, pero también casos en que la integración de estos podría haber sido mejor. En este proceso, la Comisión carece de visibilidad suficiente para fomentar el valor añadido europeo de las IET.

- o La ejecución de las IET no es eficiente. El tiempo de construcción medio de las ocho IET es de 15 años. La práctica de cofinanciar partes más pequeñas de IET en una competencia artificial con otros proyectos que no forman parte de ellas duplica el trabajo, es ineficiente y puede dificultar la visión de conjunto; además, no existen centros de competencia que dirijan y orienten a los promotores de proyectos para incrementar la eficiencia y la eficacia de la cofinanciación de la UE destinada a IET.

Con el paso del tiempo, las ocho IET han sufrido cambios de diseño y de alcance que han provocado hasta la fecha aumentos en los costes por valor de 17 300 millones de euros (47 %) con respecto a las estimaciones de costes iniciales. Los niveles de burocracia también son altos. En la autopista A1 de Rumanía, de 582 km de longitud, se precisa un permiso de construcción por cada tramo de 7 km, y una autorización medioambiental por cada tramo de 26 km.

Se han producido retrasos muy prolongados: en las partes principales de las IET, sin tener en cuenta el tiempo necesario para su infraestructura de enlace, el retraso medio de entrada en funcionamiento ha sido de 11 años. Esto tiene gran repercusión en la seguridad y supone un riesgo para la eficiencia de la cofinanciación de la UE. El Tribunal también ha observado que ya se habían retirado 1 400 millones de euros de la cofinanciación de la UE inicialmente asignada a las 17 acciones auditadas.

- o La supervisión que realiza la Comisión de la finalización de los corredores de la red básica por los Estados miembros es distante: supervisa los avances mediante un sistema de información que coordina y apoya la política, y cuenta con la asistencia de los coordinadores europeos, los cuales, por su escasez de recursos y falta de competencias, no pueden realizar una vigilancia eficaz. El Tribunal ha detectado casos de utilización subóptima de los fondos de la UE en el régimen de gestión compartida (en el que la responsabilidad principal de la ejecución recae en la autoridad de gestión correspondiente) por un total de 12 400 millones de euros, y un despilfarro de 3,7 millones de euros de cofinanciación de la UE en la construcción de la autopista A1 en Rumanía.

La Comisión sigue vinculando la cofinanciación de la UE destinada a proyectos exclusivamente a las realizaciones, y no recaba información sobre los resultados y el grado de éxito de las inversiones en las IET (es decir, si la IET logrará los resultados esperados y cuándo). No existen procedimientos de recopilación de datos específicos para evaluar con independencia si las especificaciones de construcción son apropiadas para los niveles de tráfico potenciales en las IET antes de que se comprometa cofinanciación de la UE. En Rail Baltica, el análisis del Tribunal indica que la sostenibilidad económica de la línea mixta de alta velocidad, e incluso la conexión plena hasta Varsovia, pueden estar en riesgo. Respecto al enlace fijo de Fehmarn Belt, la Comisión no efectuó un análisis crítico del elevadísimo coste de la línea de acceso alemana para la línea de alta velocidad propuesta entre Copenhague y Hamburgo, que podría alcanzar los 46 millones de euros por km. Todo ello reduce sustancialmente la rentabilidad de esta línea de acceso acondicionada. El tramo de la misma que pase por el enlace fijo de Fehmarn Belt solo será utilizado por 1 millón de pasajeros al año en cada dirección, un número demasiado bajo para que sea económicamente sostenible.

La Comisión ha empezado a adoptar recientemente decisiones de ejecución, que suponen un avance para que la Comisión realice una supervisión más estrecha de la finalización de los corredores de la red básica por los Estados miembros mediante la ejecución de IET. Sin embargo, estas decisiones todavía no contienen normas claras sobre las responsabilidades de todas las partes, incluida la Comisión; también presentan insuficiencias en cuanto a la resolución de todas las cuestiones críticas, no consideran los resultados previstos, ni exigen que se lleve a cabo una evaluación *ex post* para aprender de experiencias anteriores.

V Para contribuir a la buena gestión financiera de la cofinanciación de la UE destinada a las IET, el Tribunal recomienda que la Comisión:

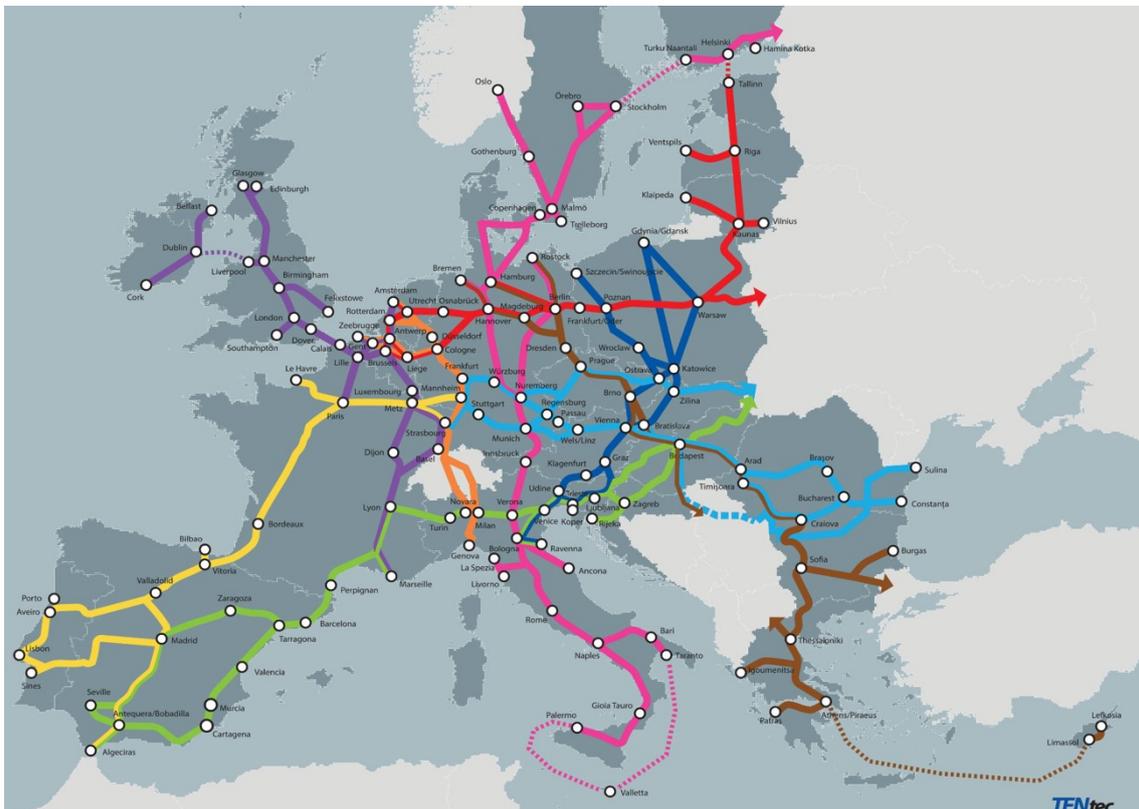
- a) revise y aplique los instrumentos vigentes para poner en práctica la planificación a largo plazo;
- b) exija un mejor análisis antes de decidir la concesión de cofinanciación de la UE a megaproyectos (similares a las IET);
- c) refuerce sus prácticas de gestión con respecto a la cofinanciación de la UE destinada acciones que formen parte de megaproyectos de las IET;
- d) desarrolle más el instrumento de decisión de ejecución proponiendo una decisión similar en cada IET transfronteriza, y refuerce la función de los coordinadores europeos.

Introducción

Redes transeuropeas de transporte: construcción de una red básica para 2030

01 La política común de transportes, establecida en el Tratado de Roma (1957), tenía el objetivo de crear un espacio común de transporte en toda Europa. Desde 2013, el objetivo operativo prioritario es construir una «red básica» antes de 2030, y una «red global», más amplia, para 2050. La red básica consta de nueve corredores (véase la *ilustración 1*), y cada uno de ellos abarca varios modos de transporte.

Ilustración 1 – Corredores de la red básica de la RTE-T



Fuente: Sitio web de la DG Movilidad y Transportes:
https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/ten-t_en.

02 Con arreglo al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea¹, los Estados miembros asumen la responsabilidad de la ejecución de proyectos en las redes. Deben hacerlo con arreglo a lo establecido en el Reglamento de 2013 sobre la RTE-T². En dicho Reglamento se confirma que la toma de decisiones sobre los proyectos específicos compete a los Estados miembros. La función de la Unión Europea es contribuir al desarrollo de la red transeuropea de transporte estableciendo orientaciones, identificando y apoyando proyectos de interés común, y aplicando medidas que garanticen la interoperabilidad³. Dichas orientaciones y proyectos requieren la aprobación de cada Estado miembro afectado. La función de la Unión Europea es garantizar que los Estados miembros ejecutan los corredores de la red básica a su debido tiempo.

03 La finalización de los corredores transnacionales es una cuestión de la máxima prioridad. Según un estudio de 2015⁴, financiado por la Comisión para demostrar el impacto de la finalización de la red, si los Estados miembros y otras partes interesadas no la ejecutaban como elemento central de la nueva política de la RTE-T, la economía de la UE perdería un crecimiento potencial del 1,8 %, y 10 millones de años/hombre de empleos no se materializarían.

¹ Título XVI, artículos 170 a 172 de la versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (DO C 202/47 de 7 de junio de 2016).

² Reglamento (UE) n.º 1315/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, sobre las orientaciones de la Unión para el desarrollo de la Red Transeuropea de Transporte, y por el que se deroga la Decisión n.º 661/2010/UE (DO L 348 de 20.12.2013, pp. 1 a 128).

³ «Interoperabilidad»: Capacidad (y condiciones reglamentarias, técnicas y operativas) de las infraestructuras de un modo de transporte para permitir flujos de tráfico seguros e ininterrumpidos que alcancen los niveles de rendimiento exigidos por dicha infraestructura o modo.

⁴ Fraunhofer ISI, «Cost of non-completion of the TEN-T», Final Report, 15.6.2015.

Gestión y financiación de IET en la UE

04 En la UE, la responsabilidad de diseñar y aplicar la política de transporte corresponde a la Comisión, concretamente a su Dirección General de Movilidad y Transportes (DG Movilidad y Transportes). La Comisión y los Estados miembros comparten la responsabilidad de garantizar que los corredores de la red básica obtengan los resultados esperados, y puede adaptar los procesos de supervisión relativos a la gestión de la cofinanciación de la UE destinada a las IET para maximizar la eficacia de corredores de la red básica. La Comisión es responsable de supervisar la correcta aplicación de los programas cofinanciados por la UE, y del apoyo de la UE a las IET (megaproyectos de transporte de valor tal superior a 1 000 millones de euros).

05 Mediante gestión compartida, régimen en el que la responsabilidad del gasto presupuestario se comparte con los Estados miembros, la Comisión establece orientaciones para planificar los programas operativos (PO) y negocia, aprueba y supervisa la ejecución de dichos programas propuestos por los Estados miembros. La Dirección General de Política Regional y Urbana (DG Política Regional y Urbana) apoya los proyectos de transporte a través del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y del Fondo de Cohesión (FC), y es globalmente responsable de que los fondos se usen debidamente. En los ámbitos nacional o regional, la gestión de los PO corre a cargo de una autoridad de gestión, que también se encarga de la selección, la supervisión y la notificación de la ejecución de los proyectos. No obstante, en el marco jurídico vigente, la Comisión Europea es responsable de aprobar la contribución de la UE a los proyectos de transporte con un coste subvencionable total superior a 75 millones de euros (grandes proyectos).

06 En el régimen de gestión directa, las solicitudes de cofinanciación de la UE (que se realizan a través del programa del Mecanismo «Conectar Europa» en respuesta a convocatorias de propuestas periódicas) son evaluadas por la Comisión con el apoyo de su Agencia Ejecutiva de Innovación y Redes con arreglo a las condiciones de financiación y a los criterios de subvencionalidad, selección y adjudicación anunciados en las convocatorias.

Alcance y enfoque de la auditoría

07 La idea de realizar una auditoría de megaproyectos de infraestructuras de transporte surgió inicialmente en el Tribunal, pero cobró importancia cuando, en 2017, la Conferencia de Presidentes de Comisiones Parlamentarias del Parlamento Europeo le pidió que realizara una auditoría de las inversiones en grandes proyectos de transporte (megaproyectos de valor superior a 1 000 millones de euros)⁵. La Comisión ya los denominaba grandes proyectos con una dimensión transfronteriza⁶.

A efectos del presente informe, se entiende por «infraestructura emblemática de transporte» (IET) toda infraestructura de transporte cofinanciada por la UE con un coste estimado total superior a 1 000 millones de euros. Para la selección de la muestra de auditoría, el Tribunal agregó las siguientes características:

- o que se les hubiera asignado o pagado un importe significativo de cofinanciación de la UE (no se fijó un umbral cuantitativo);
- o que fueran pertinentes para la finalización de la red de transporte de la UE (en particular para los enlaces transfronterizos);
- o que se previera que alcanzaran un impacto socioeconómico transformador.

08 El Tribunal ha evaluado si la Comisión Europea garantiza la correcta planificación y la eficiencia de las IET. Analizó si:

- a) la Comisión garantiza que los procesos aplicados en los Estados miembros para ejecutar las IET lograrán la finalización y puesta en funcionamiento de los corredores de la red básica en 2030;
- b) la planificación de las IET es sólida y transparente;
- c) la ejecución de las IET es eficiente;
- d) la supervisión por la Comisión de las inversiones cofinanciadas por la UE en IET es adecuada.

⁵ Examinar dichos proyectos desde las perspectivas de la relación entre costes y beneficios, y la transparencia, y efectuar una comparación entre las estimaciones de costes al inicio de los proyectos y los costes reales una vez finalizados.

⁶ COM(2016) 359 final de 1 de junio de 2016 «Europa invierte de nuevo – Balance del Plan de Inversiones para Europa y próximas etapas».

09 Esta tarea de auditoría es particularmente pertinente y oportuna por varios motivos. En informes anteriores⁷, el Tribunal ya señalaba la necesidad urgente de revisar el Reglamento RTE-T para que sea más realista. Además de contribuir al cambio a modos de transporte con bajas emisiones de carbono, el propósito de las IET es resolver los enlaces clave pendientes sin los cuales no pueden finalizarse los corredores de la red básica.

10 El Tribunal seleccionó una muestra de ocho IET en las que participaban trece Estados miembros y varios tipos de infraestructuras de transporte, pero se centró más en inversiones transfronterizas en ferrocarril y vías navegables interiores porque se consideran vitales para favorecer la transición a una movilidad con bajas emisiones de carbono. En el *anexo I* a este informe figura una breve descripción de las IET seleccionadas. En el *anexo II* y en el *anexo III* se proporcionan los indicadores clave de rendimiento relativos a la evolución de los costes y los calendarios de estas IET.

11 Se examinó la participación de la Comisión en la planificación, ejecución y supervisión de la financiación por la UE de las ocho IET siguientes (véase la *ilustración 2*):

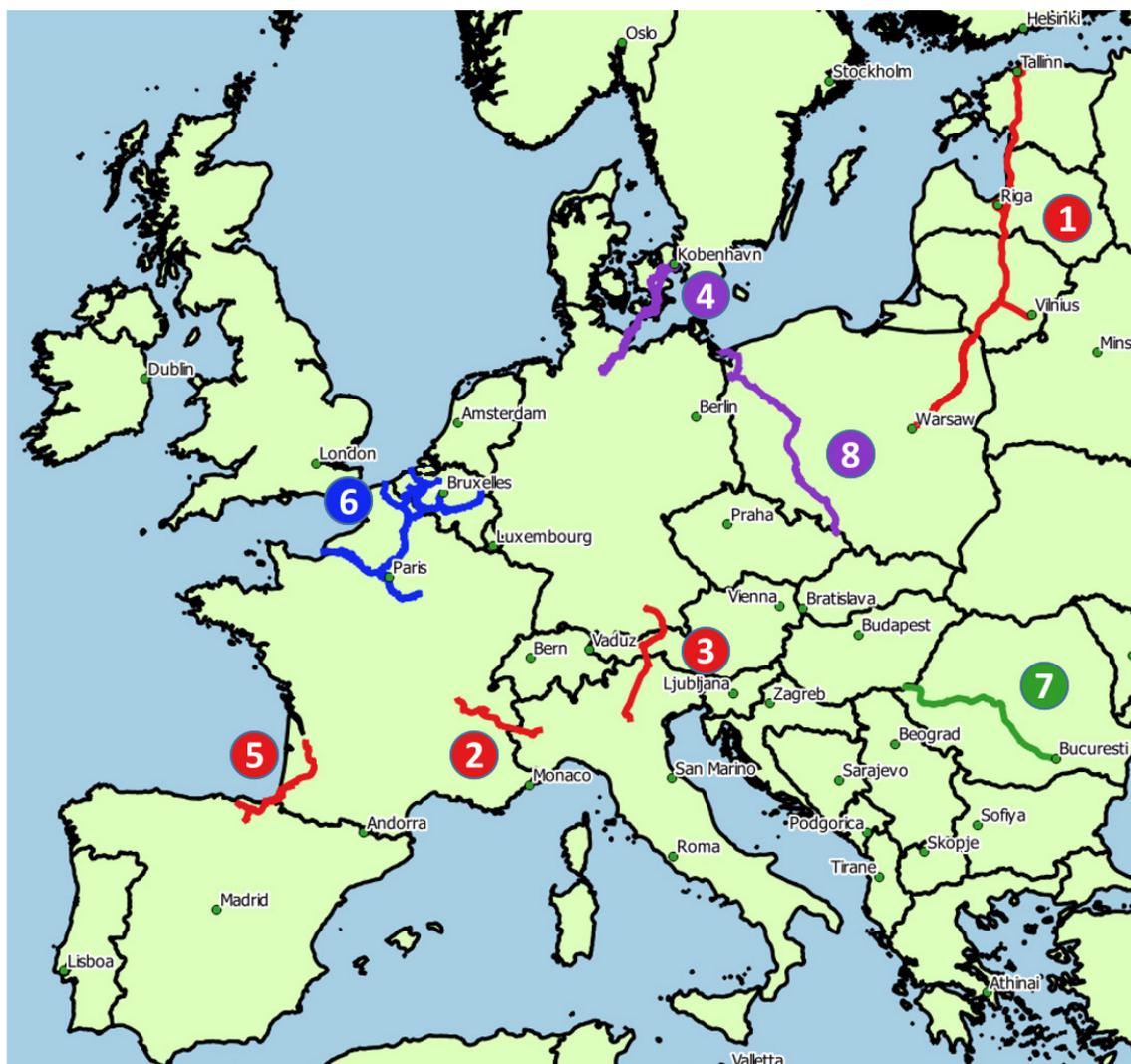
- 1) **Rail Baltica:** Línea ferroviaria que conecta Estonia, Letonia y Lituania con Polonia y permite un enlace con Finlandia (en el corredor Mar del Norte-Báltico).
- 2) **Enlace Lyon-Turín:** Enlace ferroviario transfronterizo que conecta Francia e Italia (en el corredor mediterráneo).
- 3) **Túnel de base del Brennero:** Enlace ferroviario transfronterizo que conecta Austria e Italia (en el corredor escandinavo-mediterráneo).
- 4) **Enlace fijo de Fehmarn Belt:** Conexión ferroviaria y por carretera entre Dinamarca y Alemania (en el corredor escandinavo-mediterráneo).
- 5) **Y vasca y su conexión con Francia:** Enlace ferroviario de alta velocidad que conecta Vitoria (España) con Burdeos (Francia) (en el corredor atlántico).

⁷ Por ejemplo, la recomendación 1 del Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo 23/2016 («El transporte marítimo en la UE se mueve en aguas turbulentas — mucha inversión ineficaz e insostenible») y la recomendación 1 del Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo 19/2018 sobre la red ferroviaria de alta velocidad («Red ferroviaria europea de alta velocidad: no una realidad, sino un sistema fragmentado e ineficaz»).

- 6) **Enlace Sena-Escalda:** Originariamente un enlace navegable interior entre los ríos Sena y Escalda, que se está transformando en una red de vías navegables interiores en Francia y Bélgica (en los corredores Mar del Norte, mediterráneo y atlántico).
- 7) **Autopista A1** en Rumanía (en el corredor Rin-Danubio).
- 8) **Línea ferroviaria E59** en Polonia y su conexión con los puertos de **Szczecin** y **Swinoujście** (en el corredor Báltico-Adriático).

Para evaluar la buena gestión financiera de las inversiones, el Tribunal también analizó la infraestructura auxiliar que hay que terminar para poder considerar que la IET funciona a pleno rendimiento. Por ejemplo, se analizó el tramo Múnich-Verona para valorar si el túnel de base del Brennero, una vez operativo, estaría plenamente integrado, según lo previsto, para mejorar la situación en el corredor Escandinavo-Mediterráneo tanto para el tráfico de pasajeros como para el de mercancías.

Ilustración 2 – IET seleccionadas para la auditoría



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo. El color de las IET en el mapa corresponde a su respectivo modo de transporte. Rojo: ferrocarril; azul: vía navegable; verde: carretera, y morado: más de un modo de transporte.

12 Las ocho IET de la muestra se encuentran en siete de los nueve corredores de la red básica⁸. Cuatro de las seis IET de la muestra que se benefician de cofinanciación de la UE gestionada de manera directa están en la lista de treinta proyectos prioritarios aprobados en 2004 por el Parlamento Europeo y el Consejo. Se trata del enlace ferroviario eje del Brennero (Múnich-Verona), del enlace ferroviario de alta velocidad Lyon-Turín, ambos ya incluidos en la lista de 1994, mientras que en la lista de 2004 también figuraba el enlace fijo de Fehmarn Belt, y el enlace navegable interior Sena-Escalda. Por tanto, la finalización de dichas IET estaba programada para 2020. Como todas estas IET están situadas en la red básica, ahora su plazo de finalización es 2030.

13 En el momento de la auditoría, el coste total estimado de las IET seleccionadas era de 54 000 millones de euros; el importe de la cofinanciación de la UE asignada, 7 500 millones de euros, y el importe ya desembolsado, 3 400 millones de euros. En el [cuadro 1](#) se ofrece una perspectiva global de la situación en 2019. Aunque se trata de un importe significativo de cofinanciación de la UE, sigue siendo relativamente limitado con respecto a los costes totales. No obstante, teniendo en cuenta la actual tasa de financiación del MCE y la propuesta de la Comisión para el MCE 2, la tasa máxima de cofinanciación de la UE en gestión directa puede alcanzar el 85 % de los gastos subvencionables si se cumplen ciertas condiciones específicas (por ejemplo, aplicación transfronteriza conjunta, que se trate de «países de cohesión», y que haya suficientes fondos disponibles). En régimen de gestión compartida, la tasa máxima de cofinanciación en el actual período de financiación plurianual y en los anteriores era del 85 % de los gastos totales subvencionables, mientras que la tasa máxima de cofinanciación propuesta para el próximo período es del 70 % (no obstante, esta tasa puede aplicarse a una proporción mayor de gastos totales).

⁸ El Tribunal no auditó infraestructuras de los corredores Oriente-Mediterráneo oriental y Rin-Alpino.

Cuadro 1 – Costes de las IET seleccionadas (millones de euros)

IET	Coste total estimado (en valores de 2019)	Ayuda total de la UE asignada en el momento de la auditoría	Ayuda total de la UE pagada en el momento de la auditoría
Rail Baltica	7 000*	789	80
Enlace ferroviario Lyon-Turín	9 630	1 224	621
Túnel de base del Brennero**	8 492	1 583	846
Enlace fijo de Fehmarn Belt	7 711	794	186
Y vasca y su conexión con Francia	6 500	576	98
Enlace Sena-Escalda***	4 969	318	79
Autopista A1****	7 324	995	995
Línea ferroviaria E59*****	2 160	1 175	453
TOTAL	53 972	7 454	3 358

* Los costes incluyen las provisiones para riesgos de futuros incrementos de los costes identificados por los auditores. Los costes oficiales declarados hasta ahora ascienden a 5 800 millones de euros.

** La estimación de los costes (incluidas las cifras de los futuros ajustes por inflación previstos y los riesgos hasta la fecha esperada de finalización de la construcción) asciende a 9 301 millones de euros.

*** Las cifras solo se refieren al principal componente del enlace Sena-Escalda (Canal Sena-Norte de Europa).

**** Costes sin contar el tramo Bucarest - Pitesti, sobre el cual no se han facilitado pruebas relativas a los costes.

***** Costes sin contar las secciones Świnoujście-Szczecin y Kędzierzyn Koźle-Chałupki.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

14 Cada IET consta de varios componentes. Por ejemplo, una línea de alta velocidad no puede construirse de una sola vez, sino que se dividirá en tramos que se irán construyendo a medida que concluyan los preparativos del proyecto subyacente. Para mayor claridad, en el presente informe se denomina «acciones» a estos proyectos subyacentes. Además de las IET propiamente dichas, también se evaluaron por separado diecisiete de las citadas acciones, todas ellas pertenecientes a las ocho IET seleccionadas. Se seleccionaron las acciones que recibieron la mayor cantidad de cofinanciación de la UE en los períodos de programación 2007-2013 y 2014-2020. El coste total estimado de dichas acciones asciende a 12 100 millones de euros, y el importe de la cofinanciación de la UE asignado a las mismas es de 5 900 millones de euros, de los que ya se han desembolsado 1 900 millones de euros. Esta financiación forma parte del importe global de cofinanciación de la UE citado en el apartado anterior. Véase el [anexo IV](#).

15 El Tribunal obtuvo su evidencia de varias fuentes: efectuó un análisis pormenorizado de los planes estratégicos de desarrollo del transporte a largo plazo (regionales, nacionales y de la UE) pertinentes para cada IET, y, para recabar pruebas, celebró reuniones con personal de la Comisión, coordinadores europeos, representantes de Estados miembros, autoridades regionales y locales, y promotores de proyectos. También contó con el apoyo externo de expertos para los análisis de costes y beneficios, y la evaluación medioambiental, y realizó una serie de análisis para evaluar el uso potencial de las IET en el transporte de pasajeros y mercancías siguiendo una metodología basada en datos de Eurostat y en sus herramientas de visualización.

Observaciones

Es improbable que la red básica esté plenamente operativa en 2030: la Comisión dispone de instrumentos limitados para garantizarlo

Es probable que seis de las ocho IET analizadas (con su infraestructura de enlace) no estén plenamente operativas en 2030

16 Los megaproyectos de transporte, denominados en el presente informe «infraestructuras emblemáticas de transporte» (IET), son esenciales para eliminar cuellos de botella y completar los enlaces pendientes en los corredores de la red básica de transporte de la UE. Su finalización mejorará la conectividad de la UE y contribuirá a obtener todos los beneficios derivados de una red en perfecto funcionamiento. Aunque los corredores no estarán plenamente operativos en 2030 debido, por ejemplo, a los retrasos en la construcción tanto en las IET como en sus infraestructuras auxiliares, es posible que las partes en ejecución ya estén teniendo repercusiones positivas.

El apoyo de la UE a diferentes elementos de las IET ayuda a los Estados miembros a lograr estos objetivos y también a generar valor añadido europeo.

Las IET suelen ser grandes proyectos. Por este motivo y porque suelen ser transfronterizas, o tener repercusiones transfronterizas, la planificación técnica y financiera y la ejecución resultan especialmente complejas.

El Tribunal examinó cuál era la probabilidad de que las ocho IET de la muestra aportaran todos sus beneficios esperados en 2030, plazo establecido para completar la red básica de transporte con normas técnicas comunes con arreglo al Reglamento RTE-T. Para ello, efectuó un análisis de riesgos en el que se estudiaba la probabilidad de retrasos en la ejecución de las IET y el posible impacto de dichos retrasos cuando se produjeran, si se producían, en la finalización de la red.

En primer lugar, el Tribunal evaluó el progreso de las ocho IET seleccionadas.

- Es muy improbable que tres de ellas estén listas en 2030 según lo previsto en el Reglamento RTE-T: los 297 km de la línea que une la Y vasca con la red de ferrocarriles de Francia, la autopista A1 en Rumanía, y la línea ferroviaria E59 en Polonia. El motivo es que su construcción requiere mucho tiempo y que las obras de algunos tramos ni siquiera se han planificado todavía.

- Tampoco es probable que otra IET (el enlace Lyon-Turín) esté lista en 2030, como actualmente está previsto, porque su plazo de finalización es diciembre de 2029, lo que apenas deja margen para posibles retrasos; además, la acción cofinanciada de la UE para esta IET ya había sufrido retrasos de ejecución cuando se fijó el plazo.
- Actualmente es probable que la construcción de las cuatro IET restantes (Rail Baltica, enlace Fehmarn Belt, túnel de base del Brennero y Canal Sena-Norte de Europa, parte principal del enlace Sena-Escalda) esté finalizada antes de 2030 como muy tarde, con pequeñas reservas para adaptarse a posibles nuevos retrasos. La construcción en territorio español de la línea de alta velocidad Y vasca (sin la conexión con Francia) también entra en dicha categoría. En el caso de Rail Baltica, informes recientes de las entidades fiscalizadoras superiores nacionales de los países bálticos ya han señalado riesgos de retrasos en la ejecución que pueden afectar negativamente a la entrada en funcionamiento de la IET. La entidad fiscalizadora superior nacional de Letonia ha señalado riesgos de retrasos de uno a cuatro años debido, entre otras cosas, al inicio tardío y a los procedimientos burocráticos nacionales para la expropiación de tierras. De manera similar, con respecto al túnel de base del Brennero, el Tribunal de Cuentas de Austria ha indicado un retraso potencial de otros dos años, lo que implicaría que el túnel no empezaría a funcionar antes de 2030.

17 En esta evaluación solo se tiene en cuenta la infraestructura principal propiamente dicha, pero también es necesario finalizar la infraestructura auxiliar adicional para considerar que la infraestructura principal puede funcionar plenamente y ha logrado todas las repercusiones esperadas en la red de transporte. El Tribunal evaluó el estado actual de planificación de infraestructuras de enlace tales como líneas de acceso para permitir la conexión a redes ferroviarias convencionales, terminales multimodales de apoyo al transporte de mercancías por ferrocarril y vías navegables, y conexiones con la red viaria existente. Teniendo en cuenta el tiempo necesario para completar las infraestructuras de transporte, el Tribunal considera improbable que seis de las ocho IET funcionen a pleno rendimiento en 2030, plazo fijado en el Reglamento RTE-T. Por ejemplo, en el túnel de base del Brennero, es posible que las líneas del acceso norte del tramo alemán solo puedan funcionar a plena capacidad entre 2040 y 2050 (todavía se debate la necesidad de una infraestructura nueva). Asimismo, en el enlace Lyon-Turín, la estrategia vigente en Francia establece 2023 como plazo para finalizar la planificación de las líneas nacionales de acceso, lo que significa que los beneficios que la IET aporta a la red no se materializará plenamente hasta después de 2030.

18 Dado que estos ocho IET son enlaces clave pendientes, los retrasos en su construcción y puesta en funcionamiento comprometen el funcionamiento eficaz de cinco de los nueve corredores de la RTE-T según las previsiones iniciales. Es pues improbable que la conectividad de la red básica de transporte de la UE alcance su plena capacidad en 2030, y, en consecuencia, la red de transporte de la UE no se completará ni se obtendrán los resultados esperados en la misma para dicha fecha. Véase un ejemplo en el [recuadro 1](#).

Recuadro 1 - Enlace pendiente cuya ausencia obstaculiza el funcionamiento del corredor y de la red

Las rutas alternativas para el tráfico con origen y destino en la Península Ibérica son actualmente insuficientes para el transporte de mercancías por ferrocarril: la línea convencional a Burdeos existente posee una capacidad demasiado baja y necesita ser actualizada, y la conexión con el resto de la red ferroviaria española de alta velocidad (vía Burgos) probablemente no estará terminada en 2030 (el tramo Burgos-Vitoria todavía está en fase de estudio).

Aunque la importancia de la infraestructura transfronteriza entre Vitoria (España) y Dax (Francia) se ha reafirmado en dos cumbres francoespañolas (en noviembre de 2013 y junio de 2014), el trabajo de planificación en la parte francesa («Grand Projet du Sud-Ouest» o GPSO), que lleva debatiéndose desde la década de 1990, no se iniciará antes de 2037, pues el actual Gobierno concede mayor prioridad a las obras en infraestructuras ya existentes que a las nuevas. La Comisión y el coordinador europeo han tratado de que se acondicione la línea convencional existente. Sin embargo, desde la perspectiva del corredor, e incluso una vez terminadas las obras en la Y vasca en territorio español (el último plazo oficial es 2023), la acordada conexión de alta velocidad con Francia tardará mucho en estar lista.

La travesía de los Pirineos Orientales (entre Perpiñán y Figueres) sufre también problemas operativos: el promotor del proyecto se ha declarado en quiebra por la demora de 22 meses para poner en funcionamiento la línea desde la finalización de las obras, y porque el número de trenes era inferior al previsto inicialmente. Una empresa conjunta de los gestores de infraestructuras españoles y franceses asumió la explotación de esta línea y los trabajos de mantenimiento para seguir prestando el servicio ferroviario limitado⁹.

⁹ Esto se notificó durante la auditoría de la red ferroviaria de alta velocidad: véanse los apartados 58 y 81 del Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo 19/2018 sobre la red ferroviaria de alta velocidad («Red ferroviaria europea de alta velocidad: no una realidad, sino un sistema fragmentado e ineficaz»).

Por tanto, durante al menos otros veinte años, el transporte de mercancías con origen y destino en la Península Ibérica seguirá realizándose en gran medida por vía marítima o terrestre por carretera (lo que quizás impida la reducción de las emisiones de carbono).

19 El Tribunal también evaluó si las IET ferroviarias de la muestra cumplirían al menos los requisitos mínimos del Reglamento RTE-T con respecto a las líneas de transporte ferroviario en 2030. Son los requisitos siguientes: a) electrificación total de la línea ferroviaria; b) un mínimo de 22,5 toneladas de carga por eje, 100 km/h de velocidad de línea para trenes de 740 metros de longitud por un ancho de vía de 1 435 mm, y c) despliegue del Sistema de Gestión del Tráfico Ferroviario Europeo (ERTMS). En Rail Baltica y en tres partes de las tres IET restantes (Y vasca en España, Fehmarn Belt en Dinamarca y túnel de base del Brennero en Austria), es probable que las líneas ferroviarias cumplan las condiciones del Reglamento. Según la información actual, es improbable que las líneas de acceso al Fehmarn Belt, la línea Lyon-Turín, las líneas de acceso italianas a la conexión entre Múnich y Verona, y la E59 en Polonia cumplan plenamente los requisitos en 2030. En el **cuadro 2** figuran los resultados del análisis del Tribunal sobre el progreso de las IET seleccionadas.

Cuadro 2 - Evaluación por el Tribunal del progreso de las IET seleccionadas

N.º	Infraestructura emblemática de transporte	País	¿Estará operativa la IET propiamente dicha en 2030?	¿Funcionaría la IET, con sus líneas de acceso, a plena capacidad en 2030?	¿Cumplirán la IET los requisitos de la RTE-T en 2030, incluida la infraestructura de enlace?
1	Rail Baltica	EE, LT, LV			
2	Lyon – Turín	FR			
		IT			
3	Túnel de base del Brennero	AT			
		DE	únicamente las líneas de acceso		
		IT			
4	Enlace fijo de Fehmarn Belt	DE			
		DK			
5	Y vasca / GPSO	ES			
		FR			
6	Canal Sena-Norte de Europa	FR			IET no ferroviaria
7	Autopista A1	RO			IET no ferroviaria
8	Línea ferroviaria E59	PL			
Leyenda:			Bajo riesgo		
			Riesgo medio		
			Riesgo alto		

Fuente: Evaluación del Tribunal de Cuentas Europeo.

Frente a esta situación, la Comisión todavía no ha recurrido a todos sus limitados instrumentos legales

20 El plan de transporte a largo plazo está plasmado en varios Libros Blancos de la Comisión¹⁰ y en el Reglamento de la RTE-T. La creación de los corredores de la red básica dentro de los plazos previstos y su buen funcionamiento son esenciales para el logro de los objetivos políticos de la UE, y contribuyen a otras de sus prioridades más amplias, como el estímulo del crecimiento, la creación de empleo y la lucha contra el cambio climático.

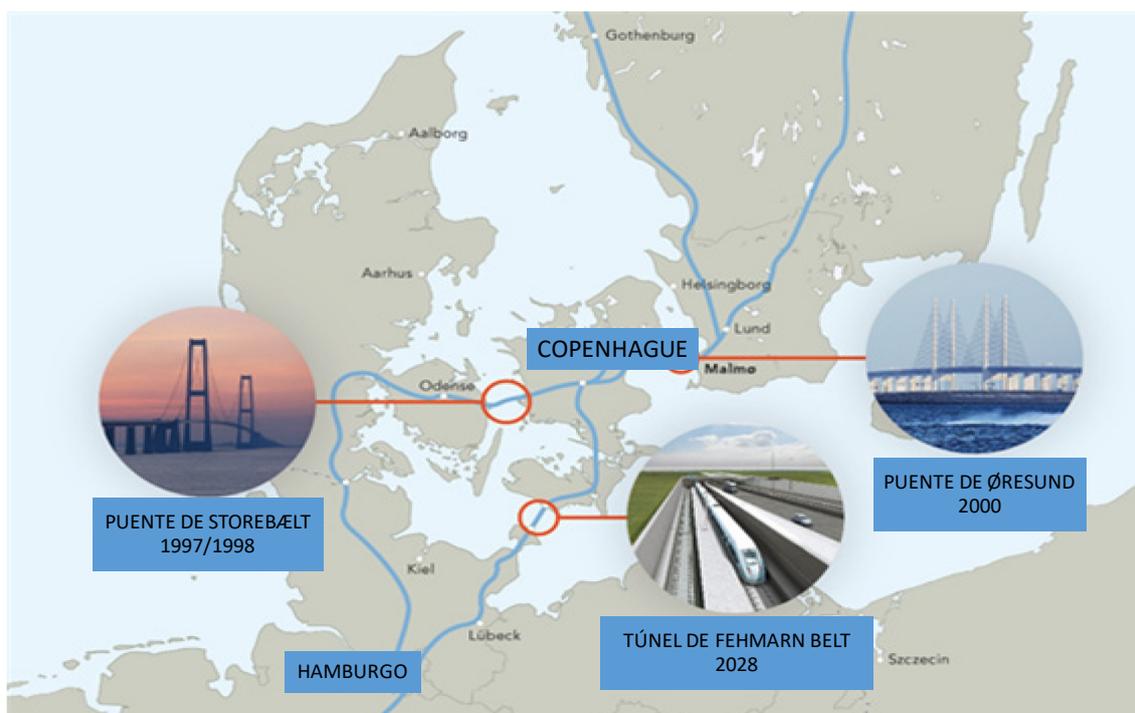
21 Los Libros Blancos de la Comisión no son vinculantes para los Estados miembros, que tienen sus propias prioridades nacionales, y el Reglamento de la RTE-T, pese a ser jurídicamente vinculante, contiene disposiciones que permiten a los Estados miembros apartarse del plan que ha de cumplirse antes de que venza el plazo de 2030. Las prioridades nacionales pueden incluir o no las inversiones que requieren los corredores transnacionales de la UE. Por ejemplo, la planificación de Francia no cumple el plazo de 2030 acordado en el Reglamento (véase el *recuadro 1*). La actual política de planificación en Alemania no otorga prioridad específica a las inversiones en corredores de la red básica.

22 Aunque la mayoría de las IET son enlaces clave pendientes necesarios para completar los corredores de la red básica de la UE, o para eliminar los cuellos de botella problemáticos, el legislador no ha otorgado función alguna a la Comisión en los procesos de evaluación de las necesidades ni en la adopción de decisiones en los proyectos individuales.

¹⁰ El curso futuro de la política común de transportes, [COM\(1992\)0494](#), 2 de diciembre de 1992; La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad ([COM\(2001\)0370](#)), 12 de septiembre de 2001, y Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte: por una política de transportes competitiva y sostenible ([COM\(2011\)0144](#)), 28 de marzo de 2011.

23 Los procedimientos de ejecución de las obras son diferentes en los distintos Estados miembros (por ejemplo, normativas nacionales de licitación y expedición de permisos). También se constató lo siguiente: la velocidad de ejecución no es la misma en los distintos Estados miembros; el apoyo que reciben las IET, así como la oposición a las mismas, varía considerablemente; las prioridades políticas pueden cambiar con el tiempo, y las IET transfronterizas no siempre reciben apoyo equitativo de todos Estados miembros interesados. Esto afecta negativamente a la ejecución de los enlaces clave de la red de transporte. Por ejemplo, el enlace fijo de Fehmarn Belt es un túnel ferrocarril-carretera de 18 km que forma parte del futuro «triángulo nórdico» que unirá la Península Escandinava con el resto de la Europa continental (véase la *ilustración 3*). Dinamarca y Alemania financian, diseñan y construyen sus líneas ferroviarias de acceso, y Dinamarca también es responsable de la financiación, el diseño y la construcción del túnel. El Tratado de Estado suscrito por Dinamarca y Alemania limita las competencias de gasto de este último país a la financiación de las líneas de acceso en territorio alemán. Por tanto, el enlace fijo es un proyecto danés, y no aparece en los documentos de planificación de infraestructuras en el territorio alemán.

Ilustración 3 – El «triángulo nórdico» de enlaces fijos: Puente de Øresund, puente de Storebælt y túnel Fehmarn Belt



© Femern A/S.

24 La Comisión tiene competencias limitadas para acelerar el proceso y ha reconocido que las prioridades nacionales no favorecen las construcciones transfronterizas¹¹. El Tribunal de Cuentas Europeo también señaló este extremo en 2018¹². Pero, aunque la política de infraestructuras de transporte de la UE se rige por Reglamentos jurídicamente vinculantes, la Comisión no dispone de facultades legales para forzar a los Estados miembros a cumplir las prioridades de la UE¹³.

25 No obstante, la Comisión tiene la responsabilidad general de garantizar que los Estados miembros finalizan los corredores de la red básica en 2030 para que obtengan los resultados esperados a su debido tiempo. Para ello, además de sus herramientas de facilitación (como el trabajo desempeñado por los coordinadores europeos) y de su responsabilidad de supervisar la cofinanciación de la UE para garantizar la buena gestión financiera, la Comisión dispone de instrumentos legislativos limitados para imponer la finalización de la red en 2030. Con arreglo al artículo 56 del Reglamento RTE-T, de producirse un retraso significativo en el inicio o la finalización de las obras de la red básica, la Comisión podrá pedir que le comuniquen los motivos del retraso, y consultará a todos los Estados miembros de que se trate a fin de resolver el problema que haya ocasionado el retraso. También puede iniciar procedimientos de infracción o adoptar actos de ejecución (véase el apartado 75).

26 Aunque las IET seleccionadas son muy adecuadas para la aplicación del procedimiento del artículo 56 (al tratarse de enlaces pendientes transfronterizos clave para completar la red en 2030), la Comisión todavía no ha emprendido ninguna acción formal para inducir a los Estados miembros a planificar y aplicar estas infraestructuras con mayor rapidez. La Comisión afirma que dicha actuación sería prematura, pues considera que el plazo de 2030 está todavía lejos, pero el Tribunal no comparte esta visión optimista debido al tiempo que hace falta para planificar, construir y poner en funcionamiento estas infraestructuras.

¹¹ Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la revisión intermedia del Mecanismo «Conectar Europa» (MCE), SWD(2018) 44 final, COM(2018) 66 final de 14 de febrero de 2018. «*Los presupuestos nacionales nunca darán la prioridad necesaria a las inversiones transfronterizas pluriestatales destinadas a dotar al Mercado Único de las infraestructuras que necesita*».

¹² El Tribunal informó sobre la cuestión del GPSO en su Informe Especial 19/2018 sobre la red ferroviaria europea de alta velocidad (recuadro 3, punto 2).

¹³ Véase también el Informe Especial 19/2018 del Tribunal, titulado «Red ferroviaria europea de alta velocidad: no una realidad, sino un sistema fragmentado e ineficaz», apartado 26.

Es necesario mejorar el proceso de planificación de estas inversiones de miles de millones de euros

Existe el riesgo de que las previsiones de tráfico sean demasiado optimistas y no estén debidamente coordinadas

27 La calidad de las cifras sobre el tráfico en las infraestructuras transfronterizas es limitada y está excesivamente influida por previsiones demasiado optimistas. Las previsiones de tráfico no siempre se realizaban a partir de evaluaciones fiables basadas en el mercado, ni se integraban en escenarios sólidos de evolución económica; por el contrario, algunas eran muy simplistas y las tasas de crecimiento se mantenían constantes en el tiempo: no siempre se actualizaban ni por lo general se revisaban para tener en cuenta los retrasos que se hubieran producido.

28 Las actuales cifras sobre el tráfico con frecuencia difieren significativamente de las previstas inicialmente. Si las iniciativas actuales y futuras de transición modal que acompañen a las operaciones en estas IET no obtienen los resultados previstos, las futuras cifras sobre el tráfico pueden ser significativamente inferiores a las previsiones, por lo que resultarán excesivamente optimistas. En el [recuadro 2](#) se presentan varios ejemplos.

Recuadro 2 - Diferencias significativas entre los niveles de tráfico reales y los previstos

- 1) En el enlace ferroviario Lyon-Turín, los últimos datos del Alpine Observatory (2017) indican que en la línea convencional existente se transportan menos de 3 millones de toneladas al año, aunque la previsión de tráfico más reciente para 2035 es de 24 millones de toneladas, o sea, ocho veces superior al flujo de tráfico actual. Esta significativa diferencia puede deberse a la insuficiencia de la línea convencional existente y al hecho de que el tráfico pueda discurrir por otros pasos alpinos. Una vez completado el enlace, parte del actual tráfico total de 44 millones de toneladas (tráfico por carretera y por ferrocarril combinados) entre Francia e Italia podría ser transferido al nuevo enlace. No obstante, para que se produzca tal cambio, será necesario que se cumplan las condiciones correspondientes: eliminación de los cuellos de botella y construcción de los enlaces pendientes en los corredores, y fomento de las condiciones del tráfico multimodal para asegurar un tráfico ferroviario sin fisuras e interoperable.

- 2) El enlace navegable interior Sena-Escalda fue aprobado partiendo del supuesto de que, en 2060, los niveles de tráfico del Canal Sena-Norte de Europa se multiplicarían por cuatro con respecto a la situación de referencia en 2030 sin el Canal. Para lograrlo, es necesario un crecimiento significativo de los volúmenes de mercancías en el eje que atraviesa Francia y Europa. Pero las estadísticas de los últimos diez años no indican que esto vaya a ocurrir¹⁴. Además, deben cumplirse dos condiciones específicas, pero ninguna de ellas parece especialmente realista si se tienen en cuenta las tendencias industriales a lo largo del tiempo:
- Un aumento (hasta multiplicarse por cuatro, pasando de 2,3 millones de toneladas a 8,1 millones de toneladas al año) de los flujos tradicionales de transporte de materiales de construcción por vías navegables interiores a través del Canal Sena-Norte de Europa en los treinta años siguientes a su entrada en funcionamiento. Para lograr esta significativa transferencia modal, habría que establecer varias condiciones complementarias (como tarifas de peaje).
 - Desvío masivo del transporte en contenedores por carretera a las vías navegables interiores, de modo que el 36 % de las mercancías transportadas en todo el eje se transfiera a la vía navegable. Para ello, sería necesario que la actual proporción de mercancías transportadas por vía navegable en dicho eje se multiplicara por 38, o que el porcentaje de los volúmenes de tráfico de contenedores fuera tres veces mayor que el de todo el río Rin en la actualidad.

29 Para que las previsiones de tráfico se cumplan no basta con medidas de infraestructura por sí solas, también se necesitan condiciones complementarias que cambien el comportamiento de los usuarios para garantizar la obtención de todos los beneficios de una red. Actualmente, las iniciativas de cambio modal se encuentran obstaculizadas por la falta de interoperabilidad y la ausencia de políticas no coercitivas adecuadas y coordinadas tales como tarifas de transporte por carretera, normas medioambientales o «financiación cruzada»¹⁵. La Comisión realizó una propuesta de nueva revisión de la Directiva del eurodistintivo, pero todavía no ha sido aprobada. Por ejemplo, en la conexión entre Múnich y Verona, solo Austria recurre a la financiación

¹⁴ E. Pastori, M. Brambilla, S. Maffii, R. Vergnani, E. Gualandi, I. Skinner, Investigación realizada para la Comisión de Transportes y Turismo – *Modal shift in European transport: a way forward*, Parlamento Europeo, Departamento Temático de Políticas Estructurales y de Cohesión, Bruselas, 2018.

¹⁵ La financiación cruzada es un mecanismo que estimula el recurso a modos de transporte más respetuosos con el medio ambiente subvencionando estos a partir de los ingresos obtenidos por los medios de transporte convencionales menos ecológicos a través del impuesto sobre el carbono o de la tasa por congestión.

cruzada entre carretera y ferrocarril, pero no así Italia y Alemania, pese a haberse comprometido a ello en 2009, y pese a los esfuerzos del coordinador europeo para avanzar en este sentido¹⁶.

30 Además de excesivamente optimistas, las previsiones de tráfico, en la mitad de los casos evaluados, suelen estar mal coordinadas, incluso en casos en los que las infraestructuras atraviesan fronteras. En cuatro de las ocho IET seleccionadas¹⁷, estas previsiones no se habían coordinado con las de las entidades situadas al otro lado de la frontera. Las previsiones también presentan grandes diferencias porque se efectuaron en años diferentes y tuvieron en cuenta períodos, índices de crecimiento y límites de capacidad distintos. En el *recuadro 3* se presenta un ejemplo.

¹⁶ Memorando de entendimiento 2009, también suscrito por Baviera, Tirol, la Provincia Autónoma de Bolzano, Trento y Verona, y por varias compañías ferroviarias (RFI, ÖBB y DB).

¹⁷ Túnel de base del Brennero, Y vasca, autopista A1 y línea ferroviaria E59 de Polonia.

Recuadro 3 - Previsiones de tráfico para el túnel de base del Brennero

En el tramo Múnich-Verona, que comprende el túnel de base del Brennero, los socios del proyecto (Austria, Alemania e Italia, además de otras regiones y la UE) todavía no han logrado terminar un estudio del tráfico armonizado en el que utilicen cifras y métodos coherentes. Desde 1994, los tres Estados miembros han aplicado varios enfoques, técnicas y métodos de cálculo para prever el tráfico de pasajeros o mercancías por ferrocarril y por carretera. Actualmente tratan de establecer previsiones armonizadas del tráfico de pasajeros y mercancías que se completarán en 2020. Las regiones también han elaborado estudios de tráfico independientes (por ejemplo, Tirol).

A lo largo del proceso, los Estados miembros se han cuestionado mutuamente sus métodos. Austria ha cuestionado el método de previsión del tráfico utilizado por Alemania en un tramo, mientras que esta última no reconoce los datos de Austria relativos a su propio tramo. Alemania llevó a cabo y presentó un «análisis de escenarios» al principio de 2019, cuya conclusión era que, a largo plazo, sería ciertamente necesario contar con una línea férrea de alta velocidad de cuatro vías; además, ha emprendido recientemente un estudio sobre el tráfico para valorar una alternativa consistente en una línea convencional (160 km/h) de doble vía acondicionada; la conclusión fue que no sería una opción viable. Pero estas actuaciones no se realizaron en coordinación con los restantes Estados miembros, que actualmente construyen un túnel para una línea de alta velocidad de 250 km/h.

Aparte de estas diferencias nacionales y regionales, y pese a que la cofinanciación de la UE se facilita desde 1986, la Comisión no ha elaborado un análisis de los potenciales flujos de tráfico ni ha recabado datos específicos que avalen dicha evaluación.

Las insuficiencias en el proceso del análisis de costes y beneficios afectaron a la calidad de los procesos de toma de decisiones

31 Los análisis de costes y beneficios son instrumentos que sirven para mejorar la calidad de los procesos de toma de decisiones, pero su eficacia depende en gran medida de la solidez de la metodología empleada y de los valores asignados a determinados parámetros, que pueden dar lugar a considerables diferencias en las conclusiones sobre los méritos de una propuesta de infraestructura. En el [recuadro 4](#) se ofrecen ejemplos de estas constataciones en relación con los análisis de costes y beneficios.

Recuadro 4 - Ejemplos de constataciones relativas a los análisis de costes y beneficios

- 1) Las actuales estimaciones sobre las líneas de acceso al Fehmarn Belt no tienen en cuenta la modernización del puente de Fehmarnsund ni medidas regionales de protección acústica adicionales que van más allá de los requisitos legales. Estos nuevos beneficios y costes, que no se tuvieron en cuenta en las decisiones adoptadas inicialmente, podrían hacer descender la relación coste-beneficio por debajo de 1 (lo que significa que los costes para la sociedad son más elevados que los beneficios). Esto significaría que, legalmente, la IET no podría seguir recibiendo financiación pública en Alemania (a menos que el Parlamento de este país acordara concederle una exención específica).
- 2) Tras siete análisis de costes y beneficios con resultados positivos en el enlace Lyon-Turín (por ejemplo, entre 12 000 millones de euros y 15 000 millones de euros en 2010), el Ministerio de Infraestructura de Italia volvió a evaluar sus ventajas en 2018. Esta nueva evaluación nunca fue validada por Francia, y no se consultó a la Comisión. La nueva evaluación llegaba a la conclusión, basada en un nuevo análisis socioeconómico, de que el valor actual neto de la inversión se situaba entre los -6 100 millones de euros y -6 900 millones de euros, lo que una vez más significaba que los costes para la sociedad serían mucho mayores que los beneficios derivados de la construcción. Desde entonces se han efectuado varios análisis contradictorios en los que se señalaron insuficiencias en la metodología empleada en los anteriores análisis y se obtuvieron diferentes cifras en la mayoría de los casos.
- 3) En relación con Rail Baltica se efectuaron tres análisis diferentes de costes y beneficios, cada uno con una nueva previsión de tráfico basada en una metodología diferente, no siempre transparente. Estos cambios complican la comparación entre los estudios y favorecen que los opositores a los proyectos critiquen el nivel estimado de beneficios sociales. Esto podría causar en las partes interesadas externas la impresión de que las previsiones en las que fundamentan la evaluación de las verdaderas necesidades de una IET no son fiables.

- 4) Aunque el túnel de base del Brennero, con un coste total de 9 300 millones de euros, ha recibido aproximadamente 1 580 millones de euros de cofinanciación de la UE, ni Austria ni Italia ni Alemania, ni tampoco la UE, han realizado nunca un análisis estratégico global de los costes y los beneficios sobre el tramo de 445 km Múnich-Verona en el contexto del corredor Escandinavo-Mediterráneo en su conjunto. Por tanto, hasta la fecha no se ha realizado un análisis exhaustivo de los costes y los beneficios del túnel. En un análisis del túnel de base del Brennero de 2007 se calculó una relación coste-beneficio de 1,9, y el Tribunal constató que, con el tiempo, aumentaron los costes y los retrasos, y las previsiones de niveles de tráfico disminuyeron, lo cual afectó negativamente a la relación. En 2019 se ha realizado un nuevo análisis de costes y beneficios de mayor alcance, que, si bien arroja resultados positivos, no se basa en un estudio del tráfico armonizado entre los Estados miembros ni incluye las líneas del acceso norte del territorio alemán.

32 Los Estados miembros tienen la responsabilidad de efectuar análisis de costes y beneficios con arreglo a las buenas prácticas internacionales y a la metodología recomendada en la orientación de la comisión sobre dichos análisis. Tras estudiar, con la ayuda de un experto externo de la Universidad Libre de Bruselas (VUB), la calidad de los distintos análisis de costes y beneficios preparados para las ocho IET de la muestra, el Tribunal determinó que estos no se habían utilizado adecuadamente como herramienta para la toma de decisiones en ninguna de ellas. Esto se debe a varias razones:

- a) aparte del análisis específico por secciones más detallado, no se había efectuado (en el ámbito más amplio del conjunto de las IET) un análisis global de costes y beneficios de alto nivel, sobre todos los proyectos propuestos, incluidas las inversiones en infraestructuras asociadas, en el que participara el mayor número posible de partes interesadas nacionales y regionales. Por el contrario, la mayoría de los análisis de costes y beneficios solo se realizaron en pequeñas partes de las IET;
- b) los análisis de costes y beneficios no incluían un análisis exhaustivo de la distribución de unos y otros entre las regiones y los países afectados;
- c) no se integraron en el análisis las enseñanzas extraídas de las evaluaciones *ex post* de anteriores proyectos, ni se efectuaron evaluaciones comparativas externas que valorasen su calidad.

33 La Comisión y la Agencia Ejecutiva de Innovación y Redes toman en cuenta los costes y los beneficios de una acción cuando se solicita la cofinanciación de la UE a través de la gestión directa. En la gestión compartida, solo los grandes proyectos con costes totales subvencionables superiores a 75 millones de euros y los del Fondo de Cohesión son evaluados por la Comisión.

34 En sus propuestas de nuevos Reglamentos para el período de programación 2021-2027, la Comisión no ha incluido la obligación vigente para los promotores de proyectos de presentar análisis de costes y beneficios, incluso en las IET de miles de millones de euros. La Comisión tiene la intención de mantener en el futuro los análisis de costes y beneficios como posible requisito para recibir cofinanciación de la UE. Cuando proceda, este requisito figurará en las condiciones de financiación específicas del proyecto de que se trate. En su documento informativo de junio de 2019¹⁸, el Tribunal manifestó que esto presentaba un riesgo para la buena gestión financiera.

35 El Tribunal ya identificó en anteriores informes¹⁹ insuficiencias en el proceso de evaluación de la necesidad real de infraestructuras de transporte cofinanciadas por la UE. Pese a haber financiado un estudio sobre el tráfico del mercado multimodal que abarcaba todo el corredor, la Comisión no ha solicitado previsiones de tráfico comunes globales relativas al conjunto de las IET, ni tampoco recaba datos sobre el tráfico de manera continua. Solo en una de las ocho IET seleccionadas (el enlace Lyon-Turín) ha llevado a cabo su propio examen en profundidad de los supuestos del promotor del proyecto, independientemente de las evaluaciones de otros Estados miembros. Esto aumenta el riesgo de gasto ineficaz.

¹⁸ Tribunal de Cuentas Europeo, «Obtención de resultados en cohesión», junio de 2019, apartados 70 y 120 y anexo I, puntos 8 y 14.

¹⁹ Por ejemplo: i) Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo 19/2018 («Red ferroviaria europea de alta velocidad: no una realidad, sino un sistema fragmentado e ineficaz»), apartado 37 y ss.; ii) Informe Especial del Tribunal 23/2016 («El transporte marítimo en la UE se mueve en aguas turbulentas — mucha inversión ineficaz e insostenible»), apartado 43 y ss., e iii) Informe Especial 21/2014 del Tribunal («Infraestructuras aeroportuarias financiadas por la UE: escasa rentabilidad»), apartado 22 y ss.

36 Además, en un tramo del enlace Fehmarn Belt, una decisión política adoptada en el ámbito nacional solo se basó a posteriori en un análisis de costes y beneficios. Era la decisión de construir una línea ferroviaria de acceso de alta velocidad en territorio alemán que conectara Copenhague y Hamburgo. La decisión política de construir dicha línea se adoptó en 2016, pero solo fue confirmada posteriormente por un análisis de costes y beneficios de 2017.

37 En cuatro de las IET de la muestra (enlace Lyon-Turín, enlace Sena-Escalda, autopista A1 en Rumanía y enlace Fehmarn Belt), la evaluación del Tribunal sobre el impacto y los costes asociados con los requisitos medioambientales se benefició de aportaciones de expertos independientes²⁰, los cuales llegaron a la conclusión de que los requisitos medioambientales de la UE, nacionales, y a veces regionales, complican y retrasan la planificación e implantación de las IET, aunque los factores más limitantes siguen siendo los presupuestarios.

El Tribunal también constató un ejemplo de buena práctica en la ejecución de proyectos transfronterizos: permitir que un país lleve a cabo trabajos en el territorio de otro país para prestar apoyo en el logro de un objetivo político común. Esta es una práctica positiva que podría usarse como modelo para toda la UE. Se encontró un ejemplo de esto en los trabajos en el «Lys Mitoyenne», proyecto perteneciente al enlace Sena-Escalda, en el que los socios pueden trabajar y gestionar proyectos en los territorios de ambos. El acuerdo formal que permitió esto fue adoptado por la conferencia intergubernamental en 2017, y actualmente está en proceso de ratificación formal, prevista para 2020.

38 Además, al considerar los beneficios medioambientales derivados de las IET en cuanto a emisiones de carbono han de tenerse en cuenta los efectos negativos de la construcción y los efectos positivos duraderos de las operaciones una vez completada la infraestructura. De hecho, la construcción de grandes infraestructuras de transporte nuevas constituye una fuente significativa de emisiones de carbono, mientras que los beneficios medioambientales dependen del volumen real de tráfico realmente transferido desde otros modos de transporte más contaminantes. Dado que la transición modal ha sido muy limitada en Europa en los últimos veinte años, existe un alto riesgo de sobrestimar los efectos multimodales positivos de muchas de las IET. Por ejemplo, el gestor de infraestructuras francés estimó en 2012 que la construcción del enlace ferroviario transfronterizo Lyon-Turín, con sus líneas de acceso, produciría 10 millones de toneladas de emisiones de carbono. Según sus estimaciones, la IET no producirá un beneficio neto en relación con las emisiones de carbono hasta que

²⁰ Universidad de Lyon, junto con investigadores de Amberes, Milán, Bucarest y Berlín.

transcurran 25 años desde el inicio de las obras. Basándose en las mismas previsiones de tráfico, los expertos del Tribunal llegaron a la conclusión de que las emisiones de carbono no se compensarían hasta transcurridos 25 años desde la puesta en marcha de las infraestructuras. Además, esta previsión depende de los niveles de tráfico: si solo se alcanza la mitad del nivel previsto, tendrán que transcurrir 50 años desde la entrada en funcionamiento de la infraestructura para compensar las emisiones de carbono producidas por la construcción del túnel.

En algunas IET, la participación de las partes interesadas permitió garantizar la aceptación

39 La participación de las partes interesadas es beneficiosa para cuantos intervienen en el proceso decisorio. Si se inicia en una fase temprana, con plena transparencia y utilizando métodos de comunicación eficaces, los promotores de los proyectos pueden optimizar el diseño mientras impulsan a las partes interesadas a apoyar la IET.

40 Los procedimientos infructuosos de participación de las partes interesadas suelen terminar en los Tribunales nacionales, lo cual retrasa el inicio de las obras. Por ejemplo, en el enlace ferroviario transfronterizo Lyon-Turín, existen más de treinta asuntos judiciales diferentes contra la IET interpuestos por asociaciones o particulares que se oponen a este por motivos ambientales o de procedimiento.

41 El proceso de participación de las partes interesadas es responsabilidad de los promotores de proyectos y de los Estados miembros: la Comisión no participa directamente, aunque se encarga de supervisar que los Estados miembros construyen los nueve corredores de la RTE-T a tiempo. La Comisión carece de visibilidad suficiente en este ámbito: muchas de las entidades entrevistadas por el Tribunal manifestaron que la presencia de la Comisión en reuniones clave con partes interesadas habría resultado beneficiosa para fomentar el valor añadido europeo de sus IET y podría haber contribuido a una mayor aceptación de las infraestructuras propuestas.

Ahora bien, el Tribunal constató un ejemplo positivo de participación de la UE en Rail Baltica: la Comisión y el coordinador europeo participaron en eventos públicos relacionados con el proyecto (como el Rail Baltica Global Forum), colaboraron con partes interesadas locales e internacionales, se mantuvieron activos en los medios de comunicación y participaron en reuniones del consejo de supervisión de Rail Baltica.

42 Entre las IET seleccionadas para la auditoría, el Tribunal identificó una serie de ejemplos de buenas prácticas cuando las partes interesadas habían sido bien informadas y habían podido aportar su contribución para enriquecer el proceso. Entre estos ejemplos cabe citar el enlace Sena-Escalda, el enlace fijo de Fehmarn Belt y el tramo italiano del túnel de base del Brennero. Del mismo modo, el procedimiento aplicado en Francia para las grandes inversiones («*démarche grand chantier*») empleado en el enlace Lyon-Turín y en el Canal Sena-Norte de Europa, parte del enlace Sena-Escalda, comportaba varias iniciativas para aumentar la aceptación por las partes interesadas locales de las grandes obras de infraestructura.

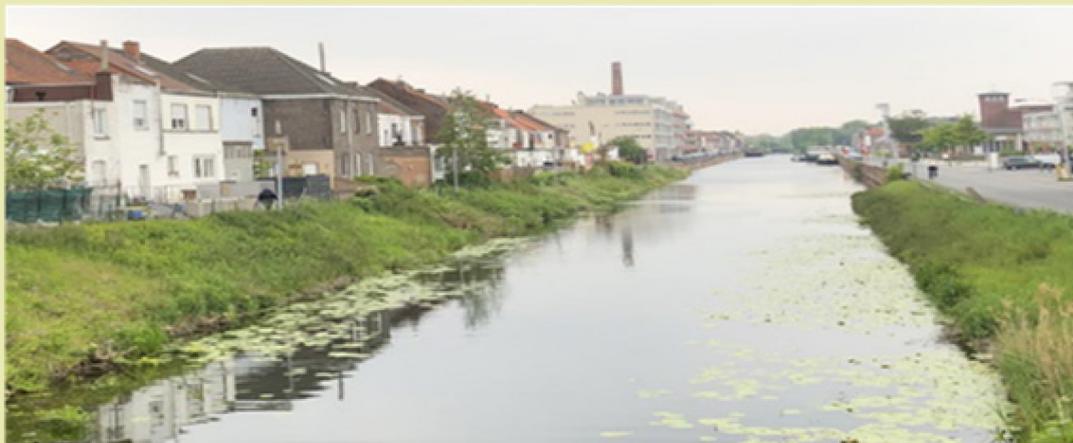
43 También se constataron casos en los que los procesos podrían haber sido mejores: en la Y vasca, la autopista A1 en Rumanía y la línea ferroviaria E59 en Polonia, durante el proceso no se permitió que las opiniones de todas las partes interesadas fueran plenamente escuchadas y atendidas. En el [recuadro 5](#) se presenta un ejemplo positivo y otro negativo.

Recuadro 5 – Diferentes enfoques de participación de las partes interesadas

- 1) En algunas partes del enlace Sena-Escalda, las autoridades flamencas utilizan el «procedimiento de proyectos complejos» que permite a las partes interesadas participar en todos los aspectos de la IET, desde la idea inicial hasta la ejecución de las obras (alternativas, planes, permisos de construcción, consultas de mercado, etc.). Así ocurrió en el caso del canal Bossuyt-Kortrijk, conexión vital entre los ríos Escalda y Lys en Flandes, en el que había que realizar trabajos de ensanchamiento y profundización (véase la [ilustración 4](#)). El promotor del proyecto propuso dos diseños alternativos a las partes interesadas; un tercero, propuesto por las partes interesadas durante los debates, se incluyó en la propuesta de toma de decisiones e incorpora restricciones medioambientales, obligaciones relativas al patrimonio cultural, necesidades empresariales y requisitos de viabilidad para la población local, y tiene en cuenta la configuración de las redes viarias existentes.

El Tribunal considera que este procedimiento constituye un ejemplo de buena práctica por ser transparente y abierto a todas las partes interesadas, especialmente particulares y empresas locales. El calendario de toma de decisiones prevé un máximo de cuatro años de análisis desde las primeras ideas hasta la decisión propiamente dicha. Para garantizar el cumplimiento del calendario, el proceso no permite que se cuestionen las fases previas cuando ya se haya tomado una decisión sobre ellas.

Ilustración 4 – Enlace pendiente entre los ríos Escalda y Lys (tramo del canal Bossuyt-Kortrijk) que requiere ensanchamiento y profundización



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

- 2) En otros procesos examinados, las partes interesadas solo tenían posibilidades limitadas de realizar aportaciones. Por ejemplo, los datos sobre las previsiones de tráfico y la sostenibilidad de la Y vasca habían sido refutados por académicos del País Vasco en múltiples ocasiones desde 2004. Los documentos eran públicos, pero las Administraciones central y autonómica no respondieron a las observaciones de los académicos.

44 Aunque se utilicen procedimientos similares para hacer participar a partes interesadas, pueden obtenerse resultados muy diferentes en función del lado de la frontera en que se produzcan. Por ejemplo, en el enlace Fehmarn Belt, las ONG danesas estaban satisfechas desde las primeras fases del proceso con el modo en que se trataban las cuestiones medioambientales, mientras que, en la parte alemana, los opositores siguen utilizando todas las vías legales para retrasar las obras, principalmente por motivos medioambientales. Estos retrasos suelen producir costes adicionales. Por ejemplo, el contrato firmado por el promotor danés del proyecto vincula a los contratistas mediante «retribuciones por el tiempo de espera»²¹, que funciona a modo de retención para mantener al contratista ligado a las condiciones de licitación iniciales. Cuanto más tiempo transcurra, mayores serán dichas retribuciones. Las retribuciones por el tiempo de espera adeudadas ascienden ya a un importe

²¹ Se trata de contribuciones pagadas al contratista en concepto de gasto de mantener las ofertas económicamente ventajosas en las que se basan los grandes contratos de obras civiles. Estas retribuciones son aplicables hasta que las obras puedan iniciarse efectivamente.

sustancial de millones de euros; el promotor ya ha indicado que estos costes se presentarán a la UE para su cofinanciación.

Baja eficiencia en la ejecución de las IET

La ejecución de las IET se caracteriza porque exige doble esfuerzo, es ineficiente y carece de visión de conjunto

45 La planificación y construcción de IET pueden prolongarse durante décadas. En el [anexo II](#) figuran las fechas del calendario de planificación y ejecución de las ocho IET seleccionadas.

- El plazo medio de construcción (de las partes clave de la infraestructura) inicialmente estimado para las ocho IET es de 12 años.
- El plazo real de construcción de las IET seleccionadas oscila entre 8 y 21 años; y el plazo de construcción medio que se estima actualmente es de 15 años.

46 Dado que la UE estructura su trabajo en períodos de programación de 7 años, asigna su cofinanciación en varias partes menores, cada una de las cuales constituye un componente específico y limitado del conjunto de la IET. Estas «acciones» consisten, por ejemplo, en estudios de viabilidad, estudios técnicos u obras de construcción de un segmento de la IET, y, por tanto, cada una de ellas puede recibir financiación individualmente. Uno de los propósitos de segmentar así los grandes proyectos es maximizar la absorción de la cofinanciación de la UE. Establecer prioridades específicas de financiación para proyectos tan grandes durante un período más prolongado (ateniéndose siempre al límite de los fondos de la UE disponibles para cada período de programación de siete años) tendría la ventaja de acelerar el uso de las asignaciones y evitar la competencia artificial con otros proyectos ajenos a las IET.

47 La financiación de IET como conjunto de acciones consecutivas funciona bien siempre que su ejecución sea eficiente. Sin embargo, la práctica vigente multiplica los esfuerzos: el hecho de que cada una de las partes de la IET pueda tener su propia solicitud individual de cofinanciación de la UE duplica el trabajo de selección y supervisión. Esto da lugar a ineficiencias (pérdida de economías de escala y, en consecuencia, costes más altos), ya que el mayor número de acciones implica la elaboración y verificación de más informes de supervisión y pago. Últimamente, la Comisión ha evolucionado hacia una visión más integrada de la gestión de proyectos (por ejemplo, un acuerdo de subvención único para todas las acciones relacionadas con la IET Sena-Escalda en el período de programación 2014-2020).

48 No existe un centro de competencia en la Comisión que gestione específicamente las inversiones de la magnitud de una IET para tener una visión de conjunto de su aplicación. En cuanto a la gestión compartida, existe una unidad específica que gestiona los grandes proyectos y que cuenta con personal especializado en el sector, pero el umbral a partir del cual un proyecto es considerado «grande» es de 75 millones de euros, mientras que las IET, cuyo valor global mínimo es 1 000 millones de euros, tienen una magnitud completamente diferente. Esta ausencia de un servicio especializado en la Comisión implica que las autoridades de gestión, que pueden proporcionar hasta el 85 % de la cofinanciación de la UE a la construcción de IET, no cuentan con asesoramiento técnico específico para ejecutar adecuadamente dicha infraestructura.

La Comisión tampoco cuenta con un servicio que coordine las acciones de las distintas direcciones generales y organismos que apoyan la ejecución de infraestructuras de tal magnitud. Si existiera, podría dirigir y orientar a los promotores de proyectos periódicamente a lo largo de toda la vida útil de la IET para incrementar la eficiencia y la eficacia de la cofinanciación de la UE, así como asesorar en cuestiones tales como el número de estaciones (para los pasajeros), el número y la ubicación de las terminales, los requisitos de interoperabilidad, los coeficientes de ocupación (de las mercancías) y las normas de peaje. Asimismo, podría contribuir a la valoración de las posibilidades de combinar la ayuda a través del MCE, la política de cohesión y los instrumentos del BEI.

Durante la construcción de las IET se producen incrementos en los costes y, con frecuencia, elevados niveles de burocracia en el ámbito nacional

49 A lo largo del tiempo siempre se producen cambios en el diseño y el alcance de las IET que implican incrementos en los costes, los cuales, a su vez, pueden afectar al presupuesto de la UE durante un período más largo. Dado que la ayuda de la UE se concede a acciones que se ejecutan en períodos de siete años, los cambios en su diseño y alcance más allá de este período implican que será necesario ampliar el importe total de la cofinanciación de la UE.

50 Aunque algunas IET han cambiado claramente su alcance en gran medida a lo largo del tiempo²², el Tribunal comparó las últimas estimaciones de costes disponibles con los gastos inicialmente previstos para las ocho IET seleccionadas, pues estas estimaciones de costes iniciales desempeñaban un papel importante en la decisión de llevar adelante la construcción. Además, el Tribunal quería señalar cómo cambiaron las IET en cuanto a estimaciones de costes y plazos de ejecución hasta su realización efectiva. Con este propósito, se utilizó el índice deflactor de precios por países para poder realizar comparaciones significativas a precios constantes y tener en cuenta las diferentes tasas de inflación nacionales. Las ocho IET seleccionadas habían sufrido un aumento de los costes con respecto a las estimaciones iniciales: se confirmaron incrementos de 17 300 millones de euros en el momento de la fiscalización. Esto representa un aumento del 47 % frente a las estimaciones iniciales, o una media de 2 200 millones de euros por IET. Por ejemplo, el mayor incremento de costes registrado en la muestra fue el del Canal Sena-Norte de Europa (en el enlace Sena-Escalda), en el que el coste previsto había aumentado en 3 300 millones de euros, o sea, un aumento del 199 % (véase el [cuadro 3](#)). Algunos de estos incrementos se produjeron en un corto espacio de tiempo. Por ejemplo, se prevé que el coste de Rail Baltica aumente en un 51 % con respecto a las estimaciones realizadas hace ocho años (en gran medida debido a los cambios en el alcance de la IET) (véase el [anexo III](#)).

²² Por ejemplo, inicialmente, en una primera fase, el enlace Lyon-Turín se diseñó como túnel de un tubo, pero más adelante, se decidió construir un túnel de dos tubos. De modo similar, el enlace Sena-Escalda consistía en la construcción de un canal para unir dos ríos, pero posteriormente el proyecto se convirtió en una red navegable interior mucho más amplia.

Cuadro 3 - Incremento de los costes por IET (valores de 2019)

Infraestructuras emblemáticas de transporte	Estimación inicial (millones de euros)	Última estimación (millones de euros)	Incremento (millones de euros)	Incremento en %
Rail Baltica	4 648	7 000*	2 352	51 %
Lyon-Turín	5 203	9 630	4 427	85 %
Túnel de base del Brennero	5 972	8 492	2 520	42 %
Enlace fijo de Fehmarn Belt	5 016	7 711	2 695	54 %
Y vasca y su conexión con Francia	4 675	6 500	1 825	39 %
Enlace Sena-Escalda	1 662	4 969	3 307	199 %
Autopista A1	7 244	7 324	80	1 %
Línea ferroviaria E59	2 113	2 160	48	2 %
TOTAL			17 253	47 %

* Los costes incluyen las provisiones para riesgos de futuros incrementos de los costes identificados por los auditores. Los costes oficiales declarados hasta ahora ascienden a 5 800 millones de euros.

** Las cifras solo se refieren al principal componente del enlace Sena-Escalda (Canal Sena-Norte de Europa).

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

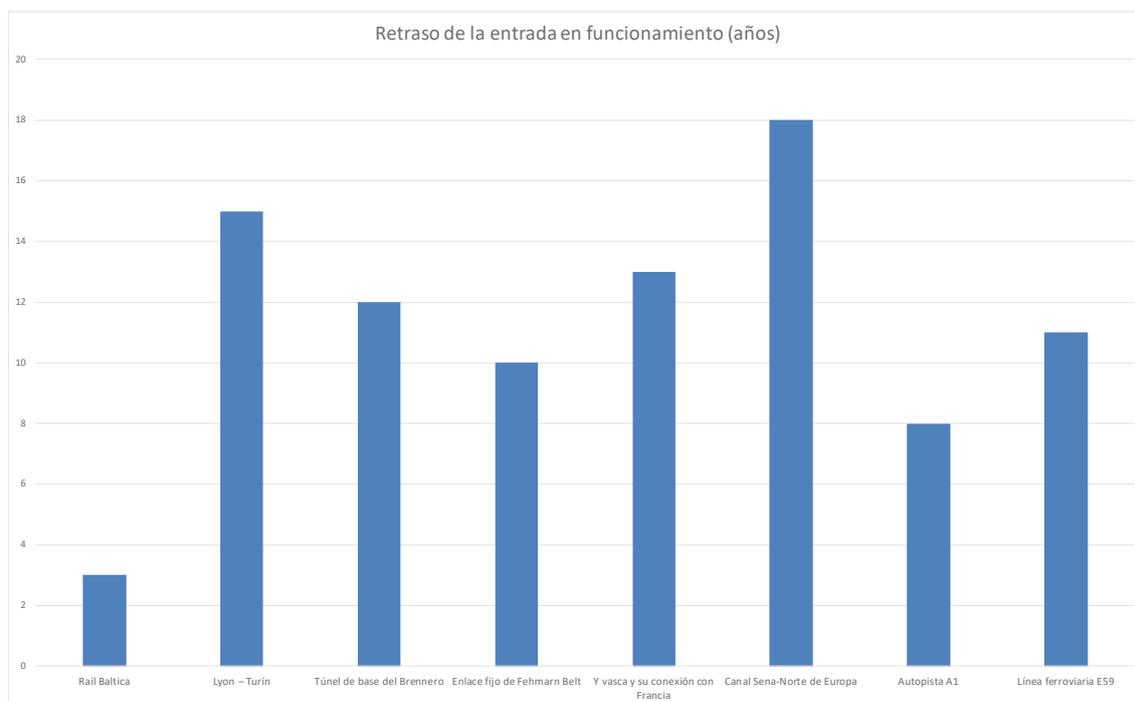
51 También se constataron casos de carga burocrática excesiva que restaba eficiencia a la ejecución eficiente. Por ejemplo, en Rumanía, la autopista A1, de 582 km de longitud, se está planificando y ejecutando a través de numerosos proyectos pequeños, y es necesario obtener permisos para cada una de las partes. El Tribunal calculó que, por cada 7 km de autopista, se requiere una licencia de obra, y por cada 26 km, una licencia medioambiental.

52 Se observó un ejemplo de buena práctica en Italia, donde un comité interministerial (el CIPE, «*Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica*») actúa como ventanilla única para los promotores de proyectos. Al mismo tiempo, el CIPE proporciona un compromiso a largo plazo para apoyar la construcción de la infraestructura cuando la financiación debe dividirse en múltiples decisiones.

Los retrasos muy prolongados restaron eficiencia a la cofinanciación de la UE

53 El Tribunal también comparó la actual fecha prevista de finalización de cada IET con la inicial y, en todos los casos sin excepción, constató retrasos significativos. En la autopista A1 y la línea ferroviaria E59 se calcularon los retrasos acumulativos de la entrada en servicio en los tramos que cuentan con estimaciones fiables de ejecución²³. El retraso medio que afectaba al principal elemento de construcción de las IET era de 11 años. Los peores casos eran el Canal Sena-Norte de Europa (ya con un retraso de 18 años), que forma parte de la IET Sena-Escalda; la conexión Lyon-Turín (retraso de 15 años); la Y vasca (13 años de retraso), y el TBB (retraso de 12 años) (véase la *ilustración 5*).

Ilustración 5 – Retrasos en la finalización de las IET de la muestra



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

²³ Por ejemplo, en el caso de la línea ferroviaria E59, todavía no se ha fijado un calendario específico de ejecución para la sección Świnoujście-Szczecin.

54 Si se consideran también las fechas de finalización de las líneas de acceso necesarias para que las IET ferroviarias puedan funcionar a plena capacidad, estos retrasos son todavía mucho mayores.

- Dado que la conexión de alta velocidad del lado francés de la frontera que une Burdeos con la Y vasca ni siquiera estará planificada antes de 2037, la entrada en funcionamiento de la Y vasca a plena capacidad se retrasará al menos 29 años.
- Las líneas de acceso alemanas al túnel de base del Brennero en la conexión Múnich-Verona podrían retrasarse hasta el período 2040 y 2050, lo cual impediría obtener beneficios de esta IET durante otros 20 años. Además, la autoridad regional alemana todavía está evaluando la necesidad de nuevas líneas de acceso.

55 Las entidades auditadas se refirieron a los procesos decisorios como elementos clave en estos retrasos. Aunque se hayan firmado acuerdos internacionales en los que un Estado miembro se compromete a construir una IET, las prioridades políticas pueden cambiar con los cambios de Gobierno. El tiempo necesario para los procedimientos de participación de las partes interesadas y para obtener las licencias para las obras planificadas también contribuye a los retrasos.

56 Dichos retrasos tienen consecuencias significativas. Por ejemplo, el tráfico que en un futuro utilizará la autopista A1 en Rumanía debe seguir circulando hasta entonces por carreteras nacionales de dos carriles, y esto tiene importantes repercusiones negativas, como atascos, cuellos de botella e inseguridad vial. Si se compara el número y tipo de accidentes de tráfico en distintos momentos, se observa que el número de accidentes y víctimas en estos tramos es mucho más elevado que la media en Rumanía, y que 92 de ellos consistieron en colisiones frontales.

57 Las acciones subyacentes cofinanciadas por la UE también se resienten de esta ejecución más lenta de lo previsto. Al comparar la fecha inicialmente prevista de finalización de cada acción con sus correspondientes fechas de finalización reales (de las acciones ya finalizadas) y con las fechas de finalización actualmente previstas según lo indicado por los promotores de los proyectos (de las que todavía están en curso), el Tribunal observó que solo una de las diecisiete acciones cofinanciadas (una parte de Rail Baltica) prevé que su finalización se ajuste al plazo inicialmente previsto. Algunos de estos retrasos son considerables (hasta 79 meses en una de las acciones de la autopista A1). El retraso medio que afecta a cada acción con respecto a la fecha de finalización prevista inicialmente es de 34 meses (más del 68 % de la duración inicialmente prevista: véase el [anexo V](#)).

58 Cuando una acción del MCE no se ejecuta con arreglo a las condiciones precisas fijadas en el acuerdo de subvención, o no se finaliza dentro del plazo previsto, la cofinanciación de la UE puede ser retirada. En estos casos, según el principio de utilización o pérdida, los fondos dejan de estar asignados a dicha acción específica y vuelven a estar disponibles para otros proyectos de infraestructura en virtud del programa del MCE. Así ha ocurrido ya con 1 400 millones de euros de los fondos inicialmente asignados a las diecisiete acciones de la muestra (véase el [anexo IV](#)). Por ejemplo, en el enlace Sena-Escalda, se retiraron 668,6 millones de euros de las asignaciones a las dos últimas acciones cofinanciadas, principalmente debido al largo tiempo transcurrido hasta la adopción de un acuerdo sobre la construcción del Canal Sena-Norte de Europa.

59 Existen otros riesgos para las IET seleccionadas en el período actual. En abril de 2019, la Agencia Ejecutiva de Innovación y Redes identificó que un importe de 784 millones de euros de cofinanciación de la UE estaba en riesgo en dos de las acciones en curso subyacentes a las IET auditadas. Además, en el túnel de base del Brennero siguen pendientes las principales obras y estudios: todavía no se han utilizado 737 millones de euros de cofinanciación de la UE, que representa un 62 % del importe asignado de 1 200 millones de euros. Como la Agencia Ejecutiva de Innovación y Redes reconoce que es posible que se produzcan más retrasos, puede que también sea necesario ampliar el período de ejecución de las acciones subyacentes a esta IET para evitar futuras retiradas de fondos.

60 Asignar cofinanciación de la UE a IET por adelantado proporciona a los promotores de proyectos seguridad a largo plazo. Pero también significa que, si se producen retrasos significativos en la ejecución de IET, dejarán de pagarse durante muchos años elevados importes de fondos de la UE asignados cuando podrían haberse utilizado para financiar otros proyectos de infraestructura más maduros. En los casos en que estos importes no se reasignan hasta una fase tardía del proceso de financiación, su potencial de reutilización queda limitado. Las disposiciones actuales de gestión de los acuerdos de subvención no resuelven de forma satisfactoria este problema²⁴. En el [anexo VI](#) se indica que, el importe realmente pagado a las acciones completadas tras su finalización ascendía solo a la mitad del importe asignado inicialmente.

²⁴ Esta cuestión también se trató en el Informe Especial 19/2019 «Agencia Ejecutiva de Innovación y Redes: Aporta beneficios, pero es necesario subsanar las deficiencias del Mecanismo «Conectar Europa»» (véase el apartado 72).

La supervisión que realiza la Comisión de la finalización de los corredores de la red básica por los Estados miembros presenta insuficiencias, pero existe un instrumento del que podría valerse para mejorar el rendimiento

La supervisión de la Comisión es distante, y la cofinanciación de proyectos por la UE solo se vincula a las realizaciones

61 La Comisión supervisa la finalización por parte de los Estados miembros de los corredores de la red básica con la ayuda de los coordinadores europeos y de un sistema de información para coordinar y apoyar la política (el sistema TENtec). Entre las competencias de los coordinadores europeos figuran las siguientes:

- análisis de los corredores de la red básica;
- preparación del plan de trabajo (no vinculante) para su corredor;
- compromiso con responsables políticos del máximo nivel y partes interesadas locales para facilitar la ejecución de las IET;
- presentación del plan de trabajo a las autoridades de los Estados miembros para someterlo a su aprobación;
- establecimiento y presidencia de las reuniones del foro del corredor;
- publicación de un informe de situación bienal sobre el desarrollo y la ejecución de la RTE-T.

Aunque son responsables de corredores largos y complejos, los coordinadores cuentan con escasos recursos y con facultades meramente informales. Este tipo de marco otorga a la Comisión una función demasiado distante en la supervisión de la finalización puntual de la red por parte de los Estados miembros.

62 Recientemente, la Comisión propuso²⁵ que se ampliara el papel de estos coordinadores: en lo sucesivo, las solicitudes de cofinanciación de la UE tendrían que ser compatibles con los planes de trabajo y los actos de ejecución de los corredores, y tener en cuenta la opinión del coordinador europeo; debería permitirse a los coordinadores supervisar de cerca el procedimiento de concesión de autorizaciones de proyectos transfronterizos de interés común, así como solicitar a la autoridad competente que le informe con regularidad sobre los progresos realizados.

63 En el régimen de gestión compartida, en el que la responsabilidad principal de la ejecución recae en la autoridad de gestión pertinente, el Tribunal detectó varios casos que presentaban problemas que dieron lugar a ineficacia. Asimismo, en Rumanía, entre Lugoj y Deva, un tramo terminado de la autopista A1, cofinanciada con 12 400 millones de euros de fondos de la UE, actualmente no se utiliza. Cerca de Deva, dos tramos de carretera cuya construcción solo duró siete años, se interconectaron de manera incorrecta. En consecuencia, fue necesario demoler 800 metros de autopista ya construida para volver a construir correctamente la conexión. Además de la parte que hubo que volver a construir (con un coste estimado de 3,2 millones de euros de cofinanciación de la UE), los trabajos de demolición costaron 900 000 euros, de los cuales, 500 000 euros procedían de la cofinanciación de la UE. Los 3,7 millones de euros²⁶ de fondos de la UE gastados de este modo pueden considerarse perdidos (véase la *ilustración 6*).

²⁵ Comisión Europea, Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la racionalización de las medidas para promover la finalización de la red transeuropea de transporte, COM(2018) 277 final, de 17 de mayo de 2018; y Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Mecanismo «Conectar Europa» y se derogan los Reglamentos (UE) n.º 1316/2013 y (UE) n.º 283/2014, COM(2018) 438 final, de 6 de junio de 2018.

²⁶ Los 3,2 y 0,5 millones de euros de cofinanciación de la UE.

Ilustración 6 – Interconexión de los tramos Lugoj-Deva y Deva-Orastie de la autopista A1 en Rumanía



© ziarulunirea.ro. Las etiquetas y las líneas de puntos han sido añadidas por el Tribunal de Cuentas Europeo.

64 No existe un mecanismo que mida sistemáticamente los resultados transcurrido un tiempo desde la puesta en funcionamiento de una IET. Esto confirma que la Comisión sigue vinculando la cofinanciación de la UE destinada a proyectos exclusivamente a las realizaciones y no recaba información sobre los resultados y el grado de éxito de las inversiones en las IET (es decir, si la IET logrará los resultados esperados y cuándo).

65 La Comisión no dispone de datos sobre las construcciones cofinanciadas. Aunque la mayoría de las IET seleccionadas todavía están en construcción, en algunas de ellas ya puede esperarse un impacto futuro significativo. Por ejemplo, en el río Lys ya se han efectuado varias obras de ensanchamiento y profundización para el enlace Sena-Escalda. Los resultados todavía no se han materializado en la IET, ya que la construcción de su tramo clave (Canal Sena-Norte de Europa) sigue pendiente, pero las obras ya han tenido una repercusión socioeconómica positiva en Flandes: por ejemplo, el auge de la construcción inmobiliaria en la ribera fluvial con la consiguiente regeneración urbana de distritos enteros en Kortrijk y Harelbeke.

66 La Comisión no ha tenido en cuenta estos aspectos, ya que los objetivos intermedios del acuerdo de subvención de la Agencia Ejecutiva de Innovación y Redes solo atañen a las realizaciones físicas; aunque, en determinados casos lleva a cabo evaluaciones *ex post*, como, por ejemplo, cuando así lo dispone la legislación, que abarcan la red en su totalidad o grandes proyectos de transporte seleccionados ejecutados en gestión compartida. Sin embargo, no se realiza una evaluación *ex post* sistemática de cada IET en su conjunto, pese a tratarse de inversiones de miles de millones de euros, lo cual dificulta el aprendizaje a partir de los problemas anteriores.

La Comisión no efectuó un análisis crítico de la sostenibilidad a largo plazo y de los costes de las IET

67 En anteriores informes de auditoría de gestión²⁷, el Tribunal llegó a la conclusión de que disponer de cofinanciación de la UE puede inducir a los promotores de proyectos a incrementar las especificaciones de estos en un grado superior a los estándares habituales, o a construir más sin una razón válida, con la consiguiente infrutilización de la infraestructura.

68 La Comisión no cuenta con modelos ni procedimientos específicos de recogida de datos para evaluar de forma independiente el potencial tráfico de pasajeros y de mercancías que tendrán las IET antes de comprometer la cofinanciación de la UE, ni tampoco comparó la información disponible sobre las futuras normas de construcción con los potenciales flujos de tráfico al facilitar el apoyo de la UE a las IET. Puesto que no existen estos datos específicos sobre los potenciales flujos de tráfico, el Tribunal ha basado sus valoraciones en datos de Eurostat fundadas, en su caso, en hipótesis sobre los niveles de tráfico²⁸. Se evaluó la sostenibilidad económica de las IET seleccionadas con un componente de alta velocidad (Rail Baltica, enlace Lyon-Turín, TBB, enlace Fehmarn Belt e Y vasca) teniendo en cuenta el número de pasajeros y el tráfico potencial total. El coste total de estas IET asciende aproximadamente a 40 000 millones de euros. En el primer análisis, se tomó el número de futuros pasajeros declarado por los promotores de proyectos, y, en el segundo, la población total de la zona de influencia a 60 minutos de distancia en las líneas. Aunque

²⁷ Por ejemplo, los apartados 52 a 55 del Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo 23/2016 «El transporte marítimo en la UE se mueve en aguas turbulentas — mucha inversión ineficaz e insostenible» y los apartados 28 a 33 del Informe Especial 21/2014 «Infraestructuras aeroportuarias financiadas por la UE: escasa rentabilidad».

²⁸ La estimación se realizó considerando las maneras más probables en que se desarrollaría el tráfico una vez construidas las infraestructuras sobre la base del itinerario más corto.

ciertamente se preveía que estas líneas se utilizaran como líneas mixtas que combinaran el tráfico de viajeros con el de mercancías, el Tribunal comparó estas cifras con un valor de referencia de fuentes académicas para ferrocarril de alta velocidad de pasajeros, el cual indica que, para ser sostenibles, ese tipo de líneas deberían transportar nueve millones de pasajeros al año. Cabe concluir que, en todas las IET evaluadas, la población total de dicha zona de influencia es demasiado limitada como para garantizar la sostenibilidad a largo plazo. El Tribunal también halló dos ejemplos de IET en las que el número esperado de pasajeros es significativamente inferior al valor de referencia de 9 millones de pasajeros al año.

69 La primera es Rail Baltica, cuya sostenibilidad a largo plazo depende de que aproveche su potencial de transporte de pasajeros y de mercancías. El análisis de costes y beneficios de 2017 de Rail Baltica prevé un volumen de tráfico ferroviario de mercancías de aproximadamente 15 millones de toneladas en 2030 y hasta 25 millones de toneladas de mercancías en 2055 (aproximadamente un tercio corresponde a tráfico intrabáltico, otro tercio a transporte de mercancías desde Finlandia y otro tercio a tráfico en tránsito de los países vecinos). Tomando como referencia los niveles actuales de tráfico marítimo en el entorno de los países bálticos, el Tribunal observó una demanda potencial máxima de 30 millones de toneladas de mercancías al año que podían transferirse al ferrocarril. Sin embargo, actualmente no existe tráfico ferroviario de mercancías norte-sur entre Estonia, Letonia y Lituania, y para que se produzca una transición modal, el transporte ferroviario debe estar en condiciones de competir con el transporte marítimo y por carretera. Esto significa que es necesario establecer conexiones multimodales y medidas de acompañamiento eficientes, como políticas de peaje de carretera para lograr una mayor igualdad de condiciones entre los diferentes métodos de transporte, así como un modelo de gestión integrada de la infraestructura que haga la línea atractiva para los clientes mediante medidas de comercialización proactiva. Los Estados bálticos todavía no han acordado un modelo de gestión de la infraestructura. Además, el gestor de la infraestructura ferroviaria de Polonia no ha adoptado medidas para coordinar el potencial incremento de la demanda de transporte de mercancías por ferrocarril generado por Rail Baltica en la línea Bialystok-Varsovia con el restante transporte de pasajeros y de mercancías regional de la línea.

70 Como se expone en el apartado **69**, todavía no existe tráfico de mercancías por ferrocarril de norte a sur entre los Estados bálticos. La evaluación de la parte de tráfico de pasajeros de la línea Rail Baltica muestra que no es económicamente sostenible, pues el número de pasajeros anuales para 2030 será de 4,6 millones, según indica el análisis de costes y beneficios efectuado en 2017 para la inversión en nuevos sistemas en los Estados bálticos. Por otra parte, el análisis del Tribunal de la zona de influencia indica que la población total a 60 minutos de viaje de la IET, de conformidad con la hipótesis del análisis de costes y beneficios, es de 3,8 millones de personas, teniendo en cuenta los solapamientos de personas residentes en zonas de influencia vecinas (véase la *ilustración 7*). Esta es la cifra más baja de todas las IET ferroviarias auditadas por el Tribunal, si se toma esta línea individualmente. El promotor de proyectos y la Comisión indicaron que esta inversión corresponde a una línea convencional rápida que tendrá características de velocidad de hasta 249 km/h, y que, por tanto, no puede ser considerada una línea de alta velocidad. Aunque ciertamente la definición de línea de alta velocidad corresponde a líneas nuevas con velocidades iguales o superiores a 250 km/h, el Tribunal consideró esta línea como una inversión en alta velocidad ferroviaria por dos razones. En primer lugar, parte de la línea utilizará una línea convencional acondicionada en territorio polaco (dichas líneas se consideran de alta velocidad si alcanzan una velocidad igual o superior a 200 km/h). En segundo lugar, Rail Baltica se utilizará como línea mixta, lo cual implica normalmente costes más elevados de construcción que una línea solo de pasajeros.

71 Si se incluye la línea de acceso a Polonia y se realiza un análisis más general, una vez construida y acondicionada la línea hasta Varsovia, la población total de la zona de influencia de 60 minutos de la IET aumentará a 8,3 millones de personas. Si esto se compara con el valor de referencia²⁹ de 9 millones de pasajeros al año, puede apreciarse el riesgo que corre la sostenibilidad económica incluso para la conexión plena hasta Varsovia.

²⁹ Informe Especial 19/2018 sobre el ferrocarril de alta velocidad («Red ferroviaria europea de alta velocidad: no una realidad, sino un sistema fragmentado e ineficaz»).

debajo del valor de referencia de 9 millones de pasajeros al año. Los servicios de transporte de mercancías por ferrocarril también funcionarán ya que esta línea ha sido diseñada para ser mixta. Se estima que pasan hasta 73 trenes de mercancías diarios por el enlace fijo cuando funciona a plena capacidad. Sin embargo, no se producirá un cambio multimodal sustancial como consecuencia de la construcción de esta infraestructura, pues los trenes de mercancías dejarán de utilizar la actual ruta que atraviesa el Storebælt (efecto de «desplazamiento», véase la *ilustración 3*).

73 Además, el Tribunal evaluó los costes de construcción de la línea de acceso alemana con estándares de ferrocarril de alta velocidad tal y como está actualmente prevista. El plan inicial era acondicionar la línea existente para que alcanzara una velocidad de 160 km/h (con arreglo al Reglamento RTE-T, que solo preveía la construcción de una línea ferroviaria convencional). Sin embargo, las modificaciones introducidas tras consultar a las partes interesadas locales dieron lugar a la planificación de una nueva línea de acceso de uso mixto (entre otras cosas, nuevas alineaciones, estaciones adicionales y una nueva terminal de carga). A continuación, se tomó la decisión política de construir una línea con una velocidad de fabricación de 200 km/h para trenes de pasajeros. Basándose en las cifras de costes de la línea de 88 km de longitud entre Lübeck y Puttgarden (entrada al enlace fijo de Fehmarn Belt) y en las distancias de la línea, esta línea de alta velocidad costará, en su diseño actual, 26 millones de euros por km. El coste que suponen los requisitos regionales de protección contra el ruido, que van más allá de los requisitos estándar, asciende a 1 185 millones de euros. Esto supone más de la mitad del coste total de construcción de toda la línea. El coste del proyecto de puente de Fehmarnsund³⁰, que sustituirá al actual, lo cual en este momento todavía no es necesario, asciende a 549 millones de euros. Si se suman estos importes al total (todavía no existe una decisión sobre ninguna de las medidas), el coste por kilómetro de la línea asciende a 46 millones de euros, lo cual daría lugar a un coste total global de más de 4 000 millones de euros para la línea alemana de acceso. Con respecto a las líneas de muy alta velocidad anteriormente auditadas, que funcionan a una velocidad de 250 km/h o más³¹, este coste por km es muy elevado, ya que no se trata de una zona muy densamente poblada, los requisitos de ingeniería para la construcción de la línea son limitados y su velocidad máxima es de 200 km/h. Con limitaciones geográficas similares, la cifra correspondiente para el acondicionamiento del tramo Ringsted-Rødby de la línea de

³⁰ Los últimos planes anunciados por la región de Schleswig-Holstein indican que este proyecto de nuevo puente será sustituido por otro de un túnel ferrocarril-carretera (normalmente más caro) similar al enlace fijo.

³¹ Informe Especial 19/2018 «Red ferroviaria europea de alta velocidad: no una realidad, sino un sistema fragmentado e ineficaz», cuadro 5.

acceso danesa al enlace fijo de Fehmarn Belt (igualmente de 160 km/h a 200 km/h) es de 11 millones de euros por km, menos de la cuarta parte del coste de la línea alemana de acceso. Además, el acondicionamiento de las líneas de acceso alemanas a los estándares de alta velocidad consigue una reducción de la duración del recorrido de tan solo 5 minutos (de Lübeck a Puttgarden con respecto a la planificación inicial) para el tráfico de pasajeros. Por consiguiente, todos estos cambios suponen costes adicionales muy elevados que, junto con el bajo número de pasajeros (véase el apartado 72), reducen significativamente la rentabilidad de esta línea de acceso acondicionada.

74 El diseño de la línea de acceso alemana fue decidido por la región de Schleswig-Holstein previa consulta con las partes interesadas locales. La Comisión no participó en esto y tampoco en la toma de decisiones. Hasta la fecha, la cofinanciación de la UE destinada solamente a estudios ha ascendido a 38,6 millones de euros. En lo sucesivo, para ajustarse al principio de la buena gestión financiera cuando se solicite cofinanciación de la UE, la Comisión debería reflexionar sobre estas cifras en la fase de toma de decisiones y realizar una evaluación específica para determinar si realmente una línea de velocidad inferior con menos costes sería suficiente para cubrir las necesidades de movilidad de la población.

Decisiones de ejecución: instrumento para inversiones futuras

75 Recientemente, la Comisión ha empezado a utilizar decisiones de ejecución como instrumento para reforzar su supervisión de la finalización de los corredores de la red básica por los Estados miembros. Dichas decisiones se adoptan de acuerdo con los Estados miembros interesados y reflejan el compromiso de estos de cumplir un calendario de finalización de las realizaciones previamente acordado. Dicho calendario contiene varios hitos principales, y las decisiones incluyen la obligación de que los Estados miembros elaboren un informe anual. Hasta ahora se han aplicado decisiones de ejecución en Rail Baltica, el enlace Sena-Escalda, y la conexión ferroviaria Évora-Mérida entre España y Portugal (IET no incluida en la muestra del Tribunal).

76 El Tribunal considera las decisiones de ejecución un avance positivo porque permiten a la Comisión una supervisión más estrecha de la ejecución de las IET por parte de los Estados miembros y porque confirman de manera precisa las realizaciones y el alcance que se esperan de las IET y abarcan las acciones complementarias necesarias para que puedan entrar en funcionamiento. En las decisiones figuran las conexiones a las terminales de ferrocarril/carretera nuevas y ya existentes para Rail Baltica, así como la construcción de terminales multimodales para el enlace Sena-Escalda. Además, ofrecen la posibilidad de que los coordinadores europeos y la Comisión asistan como observadores a reuniones de los órganos decisorios de los promotores de proyectos.

77 Sin embargo, el Tribunal constató el riesgo de que las decisiones de ejecución no bastaran para garantizar eficazmente el puntual suministro y entrada en funcionamiento de las IET por las razones siguientes:

- a) Estas decisiones solo pueden adoptarse de común acuerdo con los Estados Miembros: no imponen obligaciones o responsabilidades específicas a ninguna de las partes, ni describen las consecuencias financieras del incumplimiento de los compromisos. Tampoco permiten que la Comisión adopte medidas en caso de retrasos o de que no se lleven a cabo las acciones de acompañamiento.
- b) Las decisiones no especifican los resultados previstos de la IET y sin embargo presentan insuficiencias en cuanto a la resolución de cuestiones que requieren acuerdo político en los Estados miembros.
 - i) La decisión de ejecución de Rail Baltica preveía que Estonia, Letonia y Lituania tenían que decidir antes del 30 de junio de 2019 cómo se gestionaría la infraestructura terminada, así como el mecanismo de distribución de los futuros ingresos y beneficios entre los socios. Pese a los esfuerzos de la Comisión por llegar a un acuerdo sobre dicho mecanismo, la decisión no se tomó en el plazo previsto.
 - ii) La decisión de ejecución del enlace Sena-Escalda aclaraba el alcance de la IET; pese a ello, no llegó a establecer hitos precisos para la finalización puntual del enlace navegable interior pendiente clave con el puerto de Zeebrugge, cuya decisión firme de construcción había sido retrasada muchos años por el Gobierno regional debido a la oposición local. Esto limita el potencial de los contenedores de alta mar para usar vías navegables interiores.

78 Las decisiones de ejecución tampoco prevén disposiciones para fomentar la adquisición de conocimientos basados en la experiencia acumulada, ya que no son obligatorias las prácticas de evaluación *ex post*.

Conclusiones y recomendaciones

79 Es probable que seis de las ocho IET analizadas, con sus líneas de acceso, no estén plenamente operativas en 2030, como se había previsto en 2013. Dado que las IET y sus líneas de acceso son enlaces clave de los corredores de la red básica, también es improbable que la red básica de transporte de la UE alcance su plena capacidad en 2030, lo que significa que los resultados esperados de la red de transporte de la UE no se lograrán para esa fecha.

80 Solo Rail Baltica y tres partes de otras tres IET cumplirán probablemente los requisitos mínimos del Reglamento RTE-T en 2030. Estos malos resultados se deben principalmente a que los Estados miembros tienen sus propias prioridades y distintos procedimientos y velocidades de ejecución, además, las IET transfronterizas no siempre reciben un apoyo equitativo. Asimismo, el Reglamento de la RTE-T, pese a ser jurídicamente vinculante, contiene disposiciones que les permiten apartarse del plan que ha de cumplirse antes de que venza el plazo de 2030. La Comisión dispone de instrumentos legislativos limitados para aplicar las prioridades establecidas de la UE, pero todavía no los ha utilizado, salvo para adoptar algunos actos de ejecución (véanse los apartados [16](#) a [26](#)).

Recomendación 1 – Revisar y aplicar los instrumentos vigentes para poner en práctica la planificación a largo plazo

En el contexto de la actual revisión de la legislación vigente, la Comisión debería presentar propuestas para:

- a) incluir mejores instrumentos jurídicos aplicables, como la ampliación del perímetro de adopción de actos de ejecución, para abordar cualquier retraso significativo en el inicio o la finalización de los trabajos en la red básica de transporte;
- b) reevaluar la pertinencia de los requisitos técnicos de la red básica y la red global tomando en cuenta el tiempo restante y las lecciones aprendidas a partir de los problemas observados en relación con la ejecución de proyectos pasados y en curso;
- c) introducir disposiciones que refuercen la coherencia entre los planes nacionales de transporte y los compromisos de la RTE-T para garantizar el adecuado cumplimiento y ejecución del Reglamento de la RTE-T.

La Comisión también debería:

- d) realizar un seguimiento de su «propuesta de simplificación»³² prestando su apoyo a los Estados miembros en la planificación, licitación y establecimiento de ventanillas únicas para reducir la carga administrativa. Con respecto a las IET transfronterizas, debería fomentar procedimientos comunes de licitación.

Calendario: a) a c): Antes de 2022, en el contexto de la revisión del Reglamento RTE-T. d): Desde la fecha de entrada en vigor de la legislación pertinente.

81 Aunque las IET son inversiones de miles de millones de euros, la planificación de algunos elementos clave necesita mejorar. Existe el riesgo de que las previsiones de tráfico sean demasiado optimistas: la mitad de ellas no están debidamente coordinadas ni se basan en evaluaciones económicas rigurosas, y en ocasiones son muy simplistas. Las anteriores previsiones de tráfico de mercancías son muy superiores a los actuales niveles de tráfico. Para lograr estas previsiones, habría que implantar iniciativas eficaces de transferencia modal. La Comisión no ha elaborado su propio análisis de necesidades, independiente de las evaluaciones de los Estados miembros,

³² Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la racionalización de las medidas para promover la finalización de la red transeuropea de transporte, de 17 de mayo de 2018, COM(2018) 277 final.

antes de comprometer la cofinanciación de la UE para acciones pertenecientes a estas infraestructuras.

82 Con respecto a las ocho IET de la muestra, los análisis de costes y beneficios no se utilizaron adecuadamente como herramienta para la toma de decisiones en la totalidad de las IET. Aunque se contaba con algunos de estos análisis detallados para tramos específicos, no existía ninguno dedicado a una sola IET completa que abarcara todo el trabajo propuesto, incluidas las inversiones en infraestructuras asociadas requeridas, y en el que participaran todas las partes interesadas nacionales y regionales posibles.

83 La evaluación por el Tribunal de los procedimientos de participación de las partes interesadas desveló algunas buenas prácticas que podrían reproducirse en el futuro, pero también identificó procedimientos que podrían mejorarse para garantizar una participación real de las partes interesadas en la toma de decisiones. La Comisión no interviene en estos procesos ni tiene suficiente visibilidad en las reuniones clave, por lo que pierde una valiosa oportunidad de promover el valor añadido europeo de las IET (véanse los apartados [27](#) a [44](#)).

Recomendación 2 – Exigir un mejor análisis antes de decidir la concesión de cofinanciación de la UE a megaproyectos (similares a las IET)

Antes de proporcionar financiación de la UE para apoyar acciones pertenecientes a megaproyectos más amplios, la Comisión debería:

- a) en régimen de gestión directa, exigir un análisis socioeconómico de costes y beneficios global sólido, exhaustivo y transparente para cada megaproyecto en conjunto (similar a las IET definidas en el presente informe), además de los análisis específicos por tramos. Estos análisis de costes y beneficios deberían tener un nivel estratégico superior a los de proyectos o tramos individuales en ejecución y abarcar también las infraestructuras auxiliares;
- b) con respecto al gasto en régimen de gestión compartida, defender ante las autoridades de gestión la adopción de los mismos requisitos antes de prestar apoyo de la UE a megaproyectos.

Calendario: Los nuevos requisitos deberán definirse antes del final de 2021 y aplicarse a partir de entonces.

84 La eficiencia en la ejecución de las IET es por lo general baja. El tiempo de construcción medio de las ocho IET es de 15 años. Teniendo en cuenta las infraestructuras auxiliares necesarias para que una IET funcione a plena capacidad, el tiempo de construcción real es mucho más prolongado.

85 La cofinanciación de la UE destinada a las IET se facilita a través de numerosas acciones. Esto duplica los esfuerzos, es ineficaz y no garantiza una visión de conjunto de la ejecución. Establecer prioridades específicas de financiación para proyectos tan grandes durante el MFP, sin dejar de atenerse a los límites de los fondos de la UE disponibles para cada período de siete años, tendría la ventaja de acelerar el uso de las asignaciones y evitar la competencia artificial con otros proyectos ajenos a las IET. Tampoco existe un servicio especializado exclusivamente en las IET en la DG Movilidad y Transportes, en la DG Política Regional y Urbana, en la Agencia Ejecutiva de Innovación y Redes ni en las autoridades de gestión que dirija y oriente a los promotores de proyectos para incrementar la eficiencia y la eficacia de la cofinanciación de la UE. Los cambios en el diseño y el alcance de las IET auditadas han supuesto hasta la fecha incrementos de los costes por valor de 17 300 millones de euros (en el momento de la auditoría, un incremento del 47 % de los costes inicialmente estimados). Las IET también presentaban en algunos casos elevados niveles de burocracia en el ámbito nacional.

86 Todas las IET examinadas han sufrido retrasos (una media de retraso de 11 años en la parte principal de cada IET que entraba en funcionamiento). Estos retrasos tienen consecuencias de gran alcance, como atascos, cuellos de botella y reducción de la seguridad vial en la autopista A1 en Rumanía, donde el número de accidentes y víctimas es mucho más elevado que la media nacional. En las acciones auditadas también se produjeron varios retrasos de ejecución. Algunos de estos retrasos son considerables (hasta 79 meses en una de las acciones de la autopista A1, o sea, el 263 % del calendario inicialmente previsto). El retraso medio es de 34 meses (más del 68 % del calendario inicialmente previsto). En las 17 acciones auditadas, estos retrasos provocaron la retirada de las asignaciones iniciales de 1 400 millones de euros de ayudas de cofinanciación de la UE (véanse los apartados [45](#) a [60](#)).

Recomendación 3 – Reforzar la gestión por la Comisión de la cofinanciación de la UE destinada acciones que formen parte de megaproyectos (similares a las IET)

Al proporcionar cofinanciación de la UE para apoyar acciones pertenecientes a megaproyectos (similares a IET), la Comisión debería:

- a) priorizar acciones pertenecientes a megaproyectos que sean enlaces pendientes y cuellos de botella que constituyan prioridades clave del plan de trabajo del corredor;
- b) orientar la selección de acciones que formen parte de megaproyectos para incrementar la eficiencia de la gestión y evitar la competencia artificial con otros proyectos. Para garantizar una actuación coherente y sistemática, la Comisión debería fomentar, en cada megaproyecto, un acuerdo de subvención único para el período de financiación plurianual. Dicho acuerdo debería incluir todas las acciones suficientemente maduras como para ser plenamente ejecutadas dentro de un período de financiación plurianual;
- c) resolver las insuficiencias identificadas en la ejecución por los Estados miembros de las IET e incrementar la eficacia de la cofinanciación de la UE; realizar un uso precoz y proactivo de todos los instrumentos disponibles para garantizar la finalización puntual de la red de transporte, y establecer centros de competencia específicos para evaluar la calidad de los documentos preparados por los promotores de proyectos y coordinar esfuerzos para dirigirlos y guiarlos.

Calendario: Final de 2020, una vez adoptado el nuevo MFP.

87 La supervisión que realiza la Comisión de la finalización de los corredores de la red básica por los Estados miembros presenta una serie de insuficiencias: la Comisión nombró coordinadores europeos, los cuales utilizan planes de trabajo no vinculantes y reuniones del foro del corredor con recursos limitados, y usa un sistema de información para supervisar la finalización de los corredores de la red básica. Por lo tanto, su función es distante. En la gestión compartida, esto no evitó la utilización subóptima de fondos de la UE por valor de 12,4 millones de euros ni un despilfarro de 3,7 millones de euros en la autopista A1 en Rumanía debido a que uno de los tramos construidos no se utiliza, y dos partes se conectaron mal. La Comisión sigue vinculando la cofinanciación de la UE destinada a acciones exclusivamente a las realizaciones, y no recaba sistemáticamente información sobre los resultados y el grado de éxito de las inversiones en las IET (es decir, si la IET logrará los resultados esperados y cuándo).

88 La Comisión no cuenta con modelos ni procedimientos específicos de recogida de datos para evaluar de forma independiente el nivel de tráfico de pasajeros y de mercancías que tendrá la IET antes de adoptar la decisión de comprometer la cofinanciación de la UE a acciones que formen parte de ella, ni tampoco comparó la información disponible sobre las futuras normas de construcción con los potenciales flujos de tráfico al facilitar el apoyo de la UE a dichas acciones. Según el análisis del Tribunal, los potenciales niveles de tráfico de mercancías y de pasajeros ponen en peligro la sostenibilidad económica de la línea de la Rail Baltica, incluso para la conexión completa hasta Varsovia. El Tribunal también constató costes muy elevados en la construcción de la línea de acceso alemana para la línea de alta velocidad propuesta entre Copenhague y Hamburgo, en gran medida ocasionados por los costes de los requisitos adicionales de protección contra el ruido y del nuevo puente de Fehmarnsund. Observó asimismo una sostenibilidad económica limitada, ya que la parte ferroviaria de esta IET que atraviesa el enlace fijo Fehmarn Belt solo será utilizado por 1 millón de pasajeros al año en ambas direcciones.

89 La Comisión ha introducido un nuevo instrumento: las decisiones de ejecución. Esto permite a la Comisión supervisar más estrechamente la ejecución de las IET y representa un avance hacia una supervisión más eficaz de la finalización de los corredores de la red básica por los Estados miembros. Sin embargo, estas decisiones no pueden adoptarse sin el acuerdo de los Estados miembros afectados; no aclaran las responsabilidades de todas las partes, incluida la Comisión, y presentan insuficiencias en cuanto a la resolución de todas las cuestiones críticas incluidos los resultados previstos. Además, las decisiones de ejecución no requieren una evaluación obligatoria *ex post* de la cual pueda extraerse experiencia (véanse los apartados [61](#) a [78](#)).

Recomendación 4 – Basarse en la experiencia de las decisiones de ejecución y reforzar la función de los coordinadores europeos

La Comisión debería adoptar las medidas siguientes:

- a) desarrollar más el nuevo instrumento de decisión de ejecución mediante la proposición de una decisión de ejecución para cada IET transfronteriza que vaya a cofinanciarse en el período 2021-2027. Estas decisiones deberían aclarar las normas y las responsabilidades de todas las partes, incluida la Comisión; deberían incluir una declaración de los resultados previstos (por ejemplo, transición modal y objetivos de previsión del tráfico) y de los objetivos intermedios, y un compromiso de todos los Estados miembros de compartir a posteriori los resultados de las evaluaciones con la Comisión;
- b) cuando el nuevo fundamento jurídico sugerido en la *recomendación 1 a)* sea adoptado, proponer además una decisión de ejecución para cada IET con «impacto transfronterizo»;
- c) proponer el refuerzo del papel de los coordinadores de la UE mejorando la aplicación de los planes de trabajo de los corredores, facilitando su presencia en reuniones clave de los consejos de gestión, y reforzando su función relativa a la comunicación de los objetivos de la política de la RTE-T.

Calendario: a) Para las IET seleccionadas en esta auditoría, al final de 2021, y aplicar el mismo enfoque a las futuras IET transfronterizas, y, para b) y c), antes de 2022, en el contexto de la revisión del Reglamento RTE-T.

El presente informe ha sido aprobado por la Sala II, presidida por Iliana Ivanova, Miembro del Tribunal, en Luxemburgo en su reunión del 25 de marzo de 2020.

Por el Tribunal de Cuentas

Klaus-Heiner Lehne
Presidente

Anexos

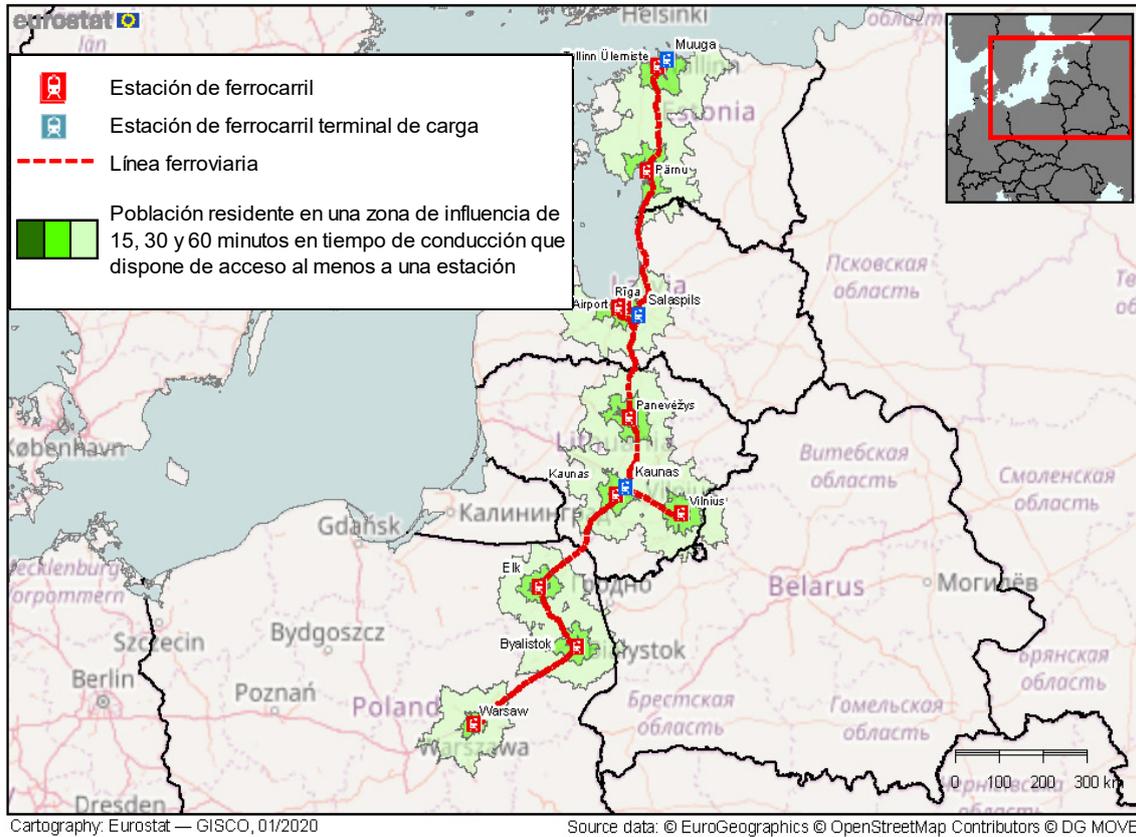
Anexo I - Síntesis de las IET seleccionadas

1. Rail Baltica

01 Rail Baltica es un proyecto *greenfield* (diseño que parte de cero) de infraestructura ferroviaria para unir los Estados bálticos con Polonia, por un lado, y, por otro, a más largo plazo, con Finlandia (todavía no se ha proyectado un túnel subterráneo que una la línea y Helsinki). Rail Baltica, que forma parte del corredor Mar del Norte-Báltico, constituye un «enlace pendiente» de la red (véase la [ilustración 1](#)).

02 Rail Baltica se construirá con un ancho de vía estándar europeo de 1 435 mm, distinto del ancho estándar de las vías de ferrocarril en los Estados bálticos (1 520 mm). La longitud del ferrocarril eléctrico de nueva construcción será de 870 km, con una velocidad máxima de fabricación de 249 km/h en los trenes de pasajeros, y de 120 km/h en los de mercancías. La población total de la zona de influencia de 60 minutos de la IET es de 3,8 millones de personas en los Estados bálticos. Una vez que se haya construido y acondicionado la línea hasta Varsovia, la población total de la zona de influencia de 60 minutos de la IET aumentará a 8,3 millones de personas.

Ilustración 1 – Zona de influencia de la IET Rail Baltica



Fuente: Eurostat.

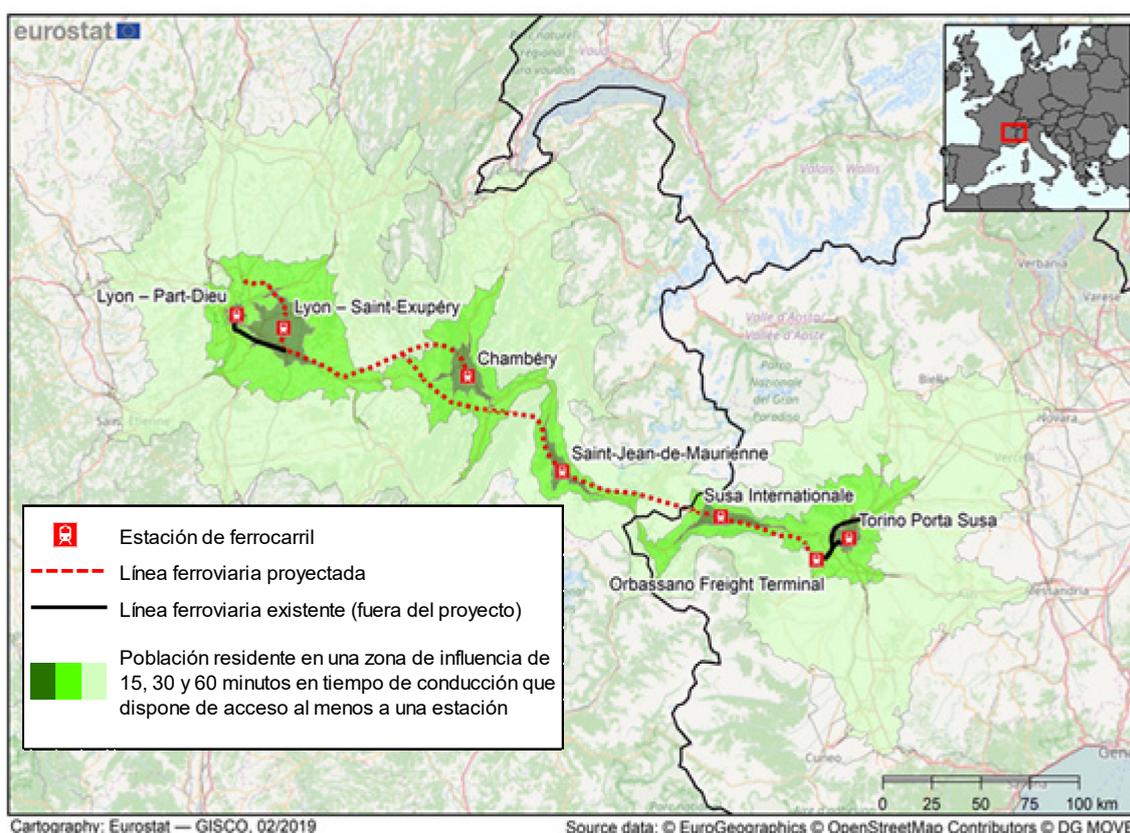
2. Enlace ferroviario Lyon-Turín

01 Enlace ferroviario transfronterizo de 65 km entre Francia e Italia en el corredor mediterráneo de la RTE-T.

02 El túnel ferroviario transfronterizo de dos tubos (el túnel básico propiamente dicho), todavía en construcción, tiene una longitud de 57,5 kilómetros. Si se tienen en cuenta las líneas de acceso, la longitud total prevista de la línea ferroviaria entre Lyon y Turín es de 270 kilómetros (véase la [ilustración 2](#)).

03 Este enlace ferroviario conectará las redes ferroviarias francesa e italiana y se utilizará para el tráfico de pasajeros y de mercancías. La población total de la zona de influencia de 60 minutos de la IET es de 7,7 millones de personas.

Ilustración 2 – Zona de influencia de la IET Lyon-Turín



Fuente: Eurostat.

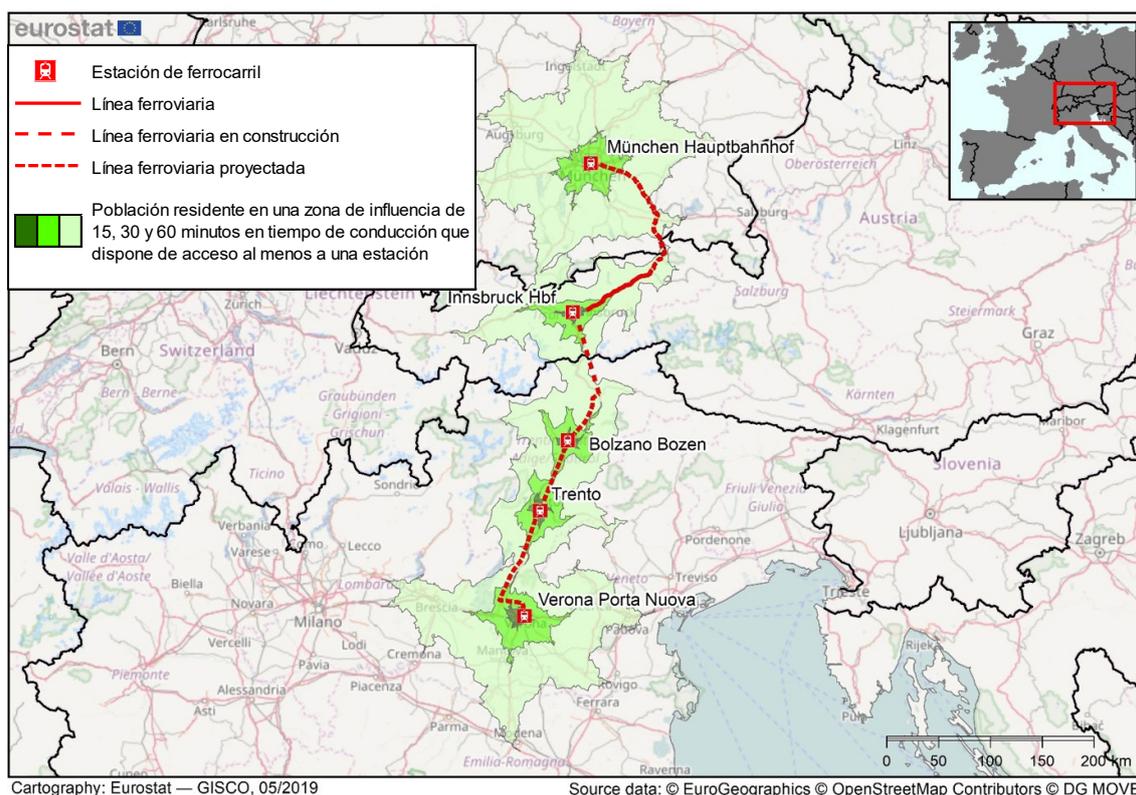
3. Túnel de base del Brennero

01 Túnel transfronterizo con dos tubos en construcción entre Austria e Italia, situado en el corredor escandinavo-mediterráneo de la red básica de la UE. Una vez terminado, tendrá una longitud total de 64 km.

02 La IET también consta de líneas de acceso que han de construirse para completar el tramo de 445 km Múnich-Verona del corredor ferroviario (véase la *ilustración 3*). Estas líneas discurren hacia el sur (Italia) y hacia el norte (Austria y Alemania) del túnel. Corresponde a cada gestor de infraestructuras nacionales la construcción de estas líneas de acceso.

03 El túnel se utilizará para el transporte de mercancías y pasajeros. La población total de la zona de influencia de 60 minutos de la IET es de 7,9 millones de personas.

Ilustración 3 – Zona de influencia de la IET túnel de base del Brennero



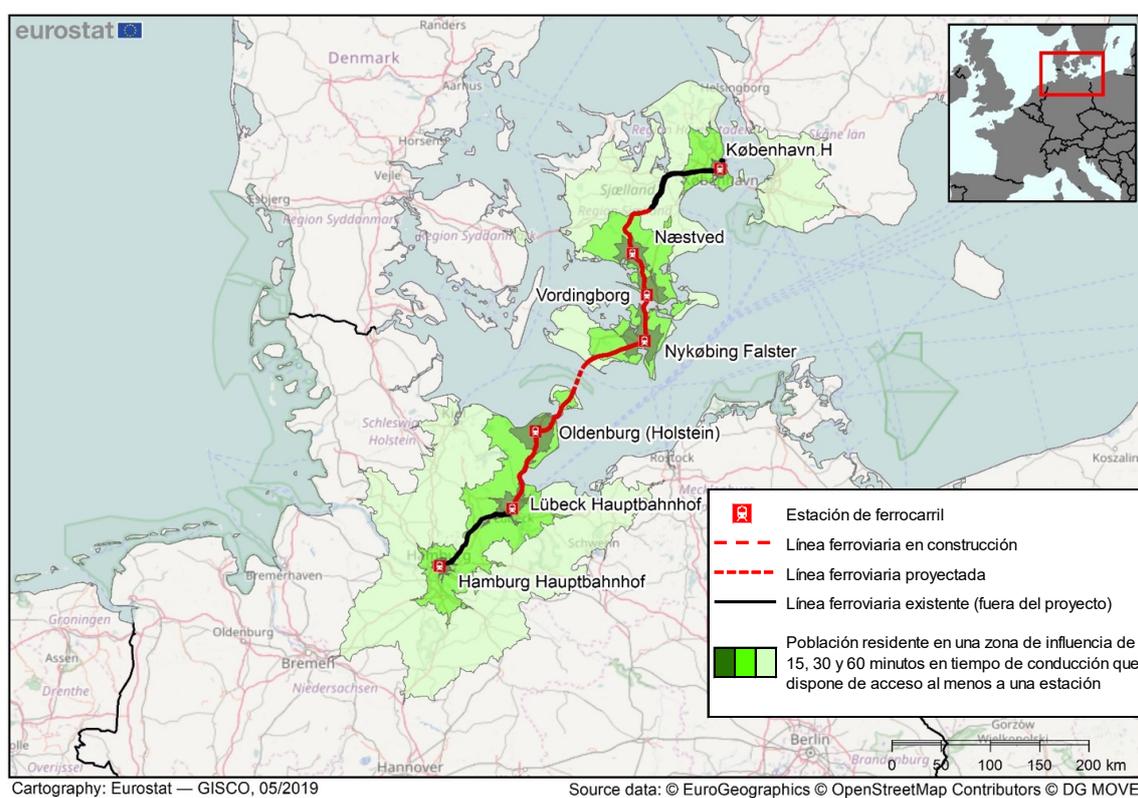
Fuente: Eurostat.

4. Enlace fijo de Fehmarn Belt

01 Túnel ferrocarril-carretera de 18 km que une Escandinavia con el resto de la Europa continental. Forma parte del «triángulo nórdico» que une la Península Escandinava con el resto de la Europa continental (véase la *ilustración 4*).

02 La autopista de cuatro carriles y una línea ferroviaria de doble vía para tráfico mixto (tanto de pasajeros como de mercancías) desempeñará la función del enlace actualmente pendiente en el corredor escandinavo-mediterráneo de la RTE-T. La población total de la zona de influencia de 60 minutos de la IET es de 7,7 millones de personas.

Ilustración 4 – Zona de influencia de la IET enlace Fehmarn Belt



Fuente: Eurostat.

03 La IET también incluye el desarrollo de las líneas de acceso en Dinamarca y Alemania, que implica el acondicionamiento para cambiar a una configuración de doble vía (velocidad de fabricación de 200 km/h) de un tramo ferroviario de 115 km en Dinamarca que conduce al Fehmarn Belt, el acondicionamiento parcial para convertirlo en una línea ferroviaria electrificada de doble vía (33 km – ferrocarril convencional) y la construcción nueva (55 km - velocidad operacional de 200 km/h) de líneas ferroviarias en Alemania.

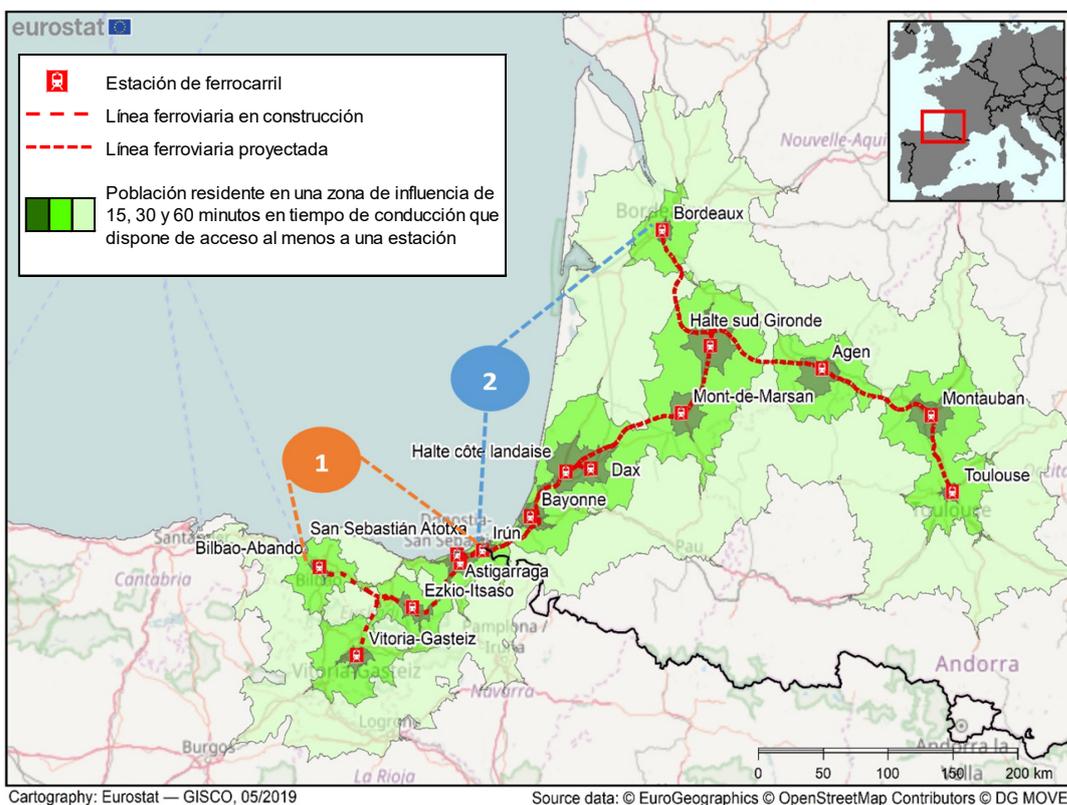
5. Y vasca y su conexión con Francia en el corredor atlántico

01 La Y vasca es una conexión ferroviaria de alta velocidad recién construida entre España y Francia que atraviesa el País Vasco. Se trata de una línea de vía normal con forma parecida a una «Y» de 175 km de longitud y una velocidad operacional de 250 km/h (véase el tramo 1 en la *ilustración 5*).

02 La Y vasca conectará con la red ferroviaria francesa de alta velocidad por el Grand Project Sud-Ouest (GPSO) a través del corredor atlántico. Actualmente, el GPSO está proyectado como una línea ferroviaria de alta velocidad de vía normal parcialmente mixta de nueva construcción con una longitud de 504 km y una velocidad operacional de 320 km/h para el tráfico de pasajeros y de 220 km/h para el de mercancías (véase el tramo 2 en la *ilustración 5*). La parte correspondiente a Burdeos y Hendaya vía Halte Sud Gironde (véase 2 en la ilustración), examinada en el contexto de esta auditoría, tiene 279 km de longitud.

03 La línea se utilizará para el transporte de mercancías y pasajeros. La población total de la zona de influencia de 60 minutos de la IET es de 6,8 millones de personas.

Ilustración 5 – Zona de influencia de la Y vasca con su conexión con Francia



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo sobre un mapa de Eurostat.

6. Enlace Sena-Escalda

01 El enlace navegable interior Sena-Escalda, situado en el corredor mar del Norte - Mediterráneo, es el acondicionamiento para convertir la infraestructura en una red de vías navegables interiores de 1 100 km en las cuencas del Sena y del Escalda y lograr principalmente que, en 2030, los principales itinerarios sean al menos EMCT clase Va³³ (permitiendo por tanto el uso de las vías navegables por buques más grandes) en buenas condiciones de navegación (véase la *ilustración 6*).

02 El componente de ingeniería clave de la infraestructura es un nuevo canal de 107 km en Francia entre Compiègne y Aubencheul-au-Bac (Cambrai), denominado Canal Sena-Norte de Europa.

Ilustración 6 – Enlace navegable interior Sena-Escalda



Fuente: Promotores del proyecto de IET. Los tramos coloreados son aquellos para los que se han proyectado acciones cofinanciadas por la UE en el período de programación plurianual vigente.

³³ La Clasificación de las vías navegables interiores europeas es un conjunto de normas para la interoperabilidad de las grandes vías navegables relativas al tonelaje, la eslora, la manga, el calado y el calado aéreo para el transporte por vías navegables interiores. Fue creada por la Conferencia Europea de Ministros de Transportes en 1992.

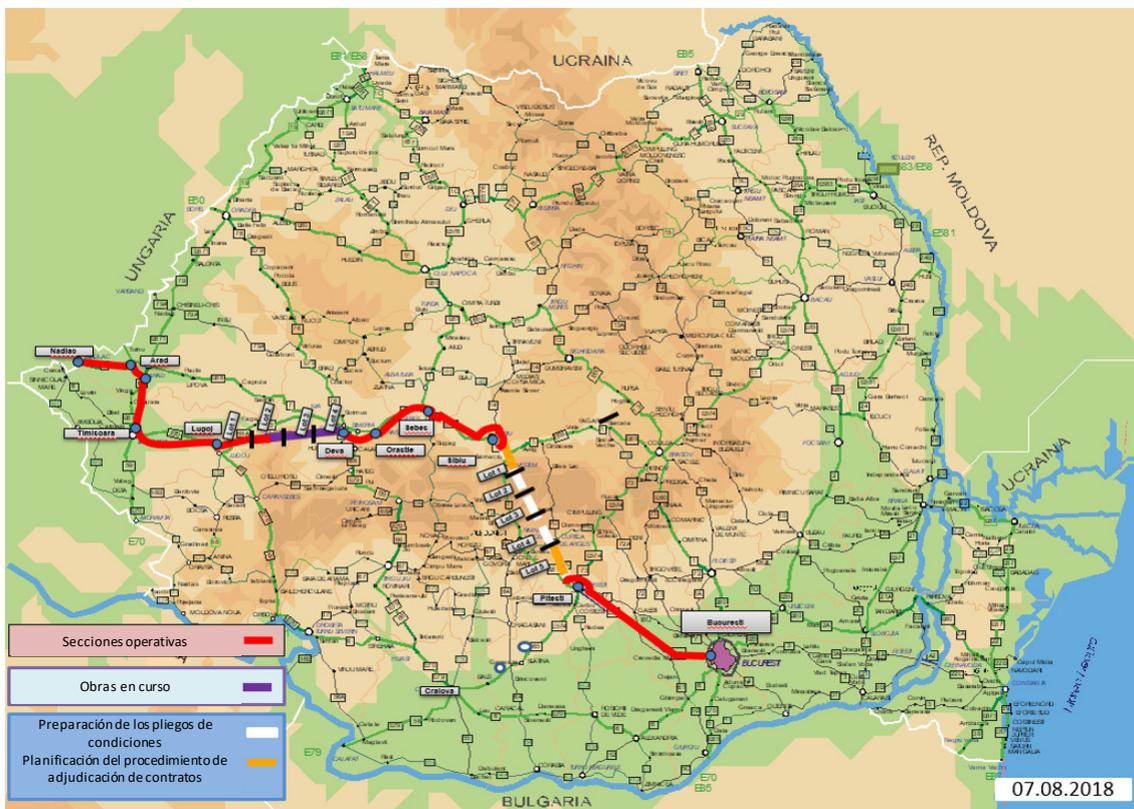
7. Autopista A1 en Rumanía

01 La autopista A1 entre Bucarest y Nadlac forma parte del corredor europeo estratégico Rin-Danubio (véase la *ilustración 7*).

02 Este corredor proporciona el principal enlace este-oeste, el eje del transporte que une Europa Central con Europa Sudoriental a través de Hungría.

03 La autopista tiene una longitud de 582 km y se utilizará para el transporte de pasajeros y de mercancías.

Ilustración 7 – Autopista A1 en Rumanía



© Compania Nationala de Administrare a Infrastructurii Rutiere.

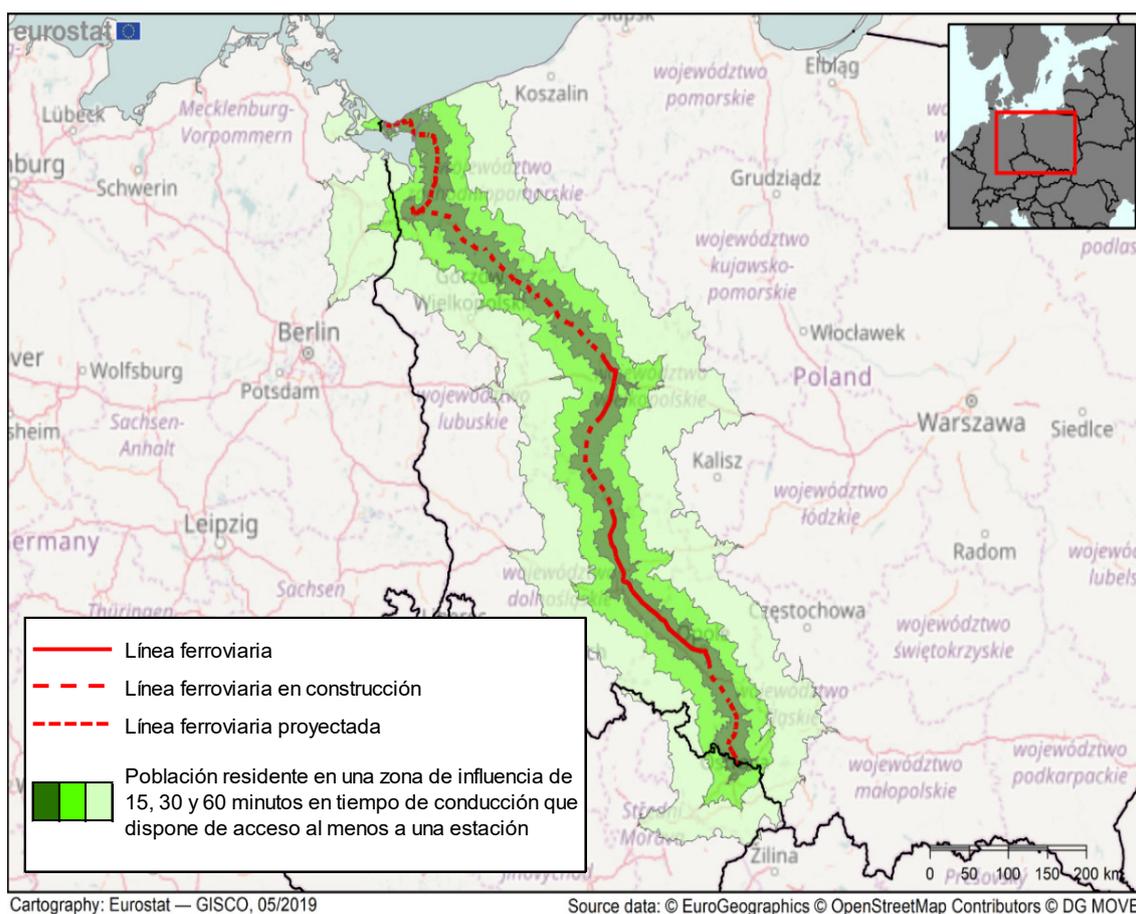
8. Línea ferroviaria E59 en Polonia y su conexión con los puertos de Szczecin y Świnoujście

01 La línea ferroviaria E59 en Polonia, de 678 km de longitud, está situada en el corredor Báltico-Adriático de la red básica de la RTE-T.

02 La línea arranca de los puertos de Szczecin y Świnoujście, en el noroeste de Polonia, y atraviesa las capitales regionales de Poznań, Breslavia y Opolo, hasta el paso fronterizo de Chałupki con Chequia en el sur (véase la *ilustración 8*).

03 La IET consiste en el acondicionamiento de una línea ferroviaria convencional existente que se utiliza para el transporte de mercancías y de pasajeros.

Ilustración 8 – Línea ferroviaria E59 en Polonia y su conexión con los puertos de Szczecin y Świnoujście



Fuente: Eurostat.

Anexo II - Indicadores clave de rendimiento sobre la evolución de los calendarios de construcción de las IET

IET	Fecha prevista de inicio de la construcción (A)	Fecha inicialmente prevista de inauguración (B)	Duración prevista de la construcción en años (B-A)	Inicio real (o previsto en las últimas estimaciones) de la construcción (C)	Fecha actualmente prevista de inauguración (última estimación) (D)	Período de ejecución según las últimas estimaciones (D-C)	Notas
Rail Baltica	2016	2026	10	2016	2029	13	(1)
Lyon-Turín	2008	2015	7	2015	2030	15	(2)
Túnel de base del Brennero	2007	2016	9	2015	2028	13	(3)
Enlace fijo de Fehmarn Belt	2012	2018	6	2020	2028	8	
Y vasca y su conexión con Francia	2006	2010	4	2006	2023	17	
Canal Sena-Norte de Europa (uno de los principales componentes del enlace Sena-Escalda)	2000	2010	10	2020	2028	8	
Autopista A1	2005	2030	25	2009	2030	21	(4)
Línea ferroviaria E59	2008	2030	22	2009	2030	21	(5)
MEDIA			12			15	

Notas: (1) Al calcular la última fecha de inauguración prevista, el promotor del proyecto ha añadido un posible margen de riesgo a la fecha de inauguración oficial de 2026. (2) Las columnas A y B se refieren a la primera fase (de las dos inicialmente previstas) de la construcción de la IET. (3) Riesgo de un retraso adicional hasta 2030. (4) Estas cifras no incluyen las secciones Bucarest-Pitesti y Pitesti-Sibiu; como no se dispone de evidencia fiable sobre la fecha de finalización prevista inicialmente y en la actualidad, se ha mantenido el año 2030 con arreglo al Reglamento RTE-T. (5) Estas cifras no incluyen las secciones Świnoujście-Szczecin y Kedzierzyn Kozle-Chalupki; como no se dispone de evidencia fiable sobre las fechas de finalización previstas inicialmente y en la actualidad, se ha mantenido el año 2030 con arreglo al Reglamento RTE-T.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Anexo III - Indicadores clave de rendimiento sobre la evolución de los costes de construcción de las IET*

IET	Estimación inicial de los costes (miles de millones de euros)	Valor en el año de la estimación inicial	Factor de indización (1)	Estimación inicial de los costes (miles de millones de euros, valores de 2019)	Estimación actual de los costes (miles de millones de euros, valores de 2019)	Incremento de los costes (miles de millones de euros, valores de 2019)	Notas
Rail Baltica	3,8	2011	1,22	4,6	7,0**	2,4	
Lyon-Turín	3,8	1998	1,37	5,2	9,6	4,4	(2)
Túnel de base del Brennero	4,5	2002	1,33	6,0	8,5	2,5	(3)
Enlace fijo de Fehmarn Belt	4,4	2008	1,14	5,0	7,7	2,7	
Y vasca y su conexión con Francia en el corredor atlántico	4,2	2006	1,11	4,7	6,5	1,8	(4)
Canal Sena-Norte de Europa (uno de los principales componentes del enlace Sena-Escalda)	1,2	1993	1,38	1,7	5,0	3,3	(5)
Autopista A1	5,0	s. o.	s. o.	7,2	7,3	0,1	(6) (7)
Línea ferroviaria E59	1,8	s. o.	s. o.	2,1	2,2	0,1	(6) (8)
TOTAL				36,5	53,8	17,3	47 %

Notas: * Aunque, a lo largo del tiempo, las denominadas IET han cambiado considerablemente, el Tribunal comparó las últimas estimaciones de costes disponibles para las ocho IET seleccionadas con los gastos inicialmente previstos para las ocho IET seleccionadas, pues quería señalar cómo cambian las estimaciones de costes de las IET desde las primeras ideas en el debate político hasta su realización efectiva. ** Los costes incluyen las provisiones para riesgos de futuros incrementos de los costes identificados por los auditores. Los costes oficiales declarados hasta ahora ascienden a 5 800 millones de euros. (1) Este factor se calcula utilizando el deflactor del PIB (según la información recopilada en la base de datos AMECO de la Comisión; valores actualizados en noviembre de 2019) para permitir una comparación significativa a precios constantes. (2) Las cifras de costes del diseño original corresponden a la primera fase de la sección transfronteriza (túnel de un tubo). (3) La estimación de los costes (incluidas las cifras de los futuros ajustes por inflación previstos y los riesgos hasta la fecha esperada de finalización de la construcción) asciende a 9 301 millones de euros. (4) Todas las cifras corresponden únicamente a la sección española de la IET Y vasca de la denominada IET. (5) La cifra estimada inicialmente en 7 000 millones de francos franceses se ha convertido a euros. (6) Cifras agregadas de los distintos tramos que se prevén y se realizarán en años diferentes. (7) Las cifras no incluyen la sección Bucarest-Pitesti. Los incrementos en los costes corresponden a los tramos Pitesti-Sibiu y Deva-Lugoj (lotes 2-3-4). Estos tramos todavía no han sido completados, por lo que las cifras de costes aún pueden sufrir cambios significativos. (8) Las cifras no incluyen las secciones Świnoujście-Szczecin y Kedzierzyn Kozle-Chalupki.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Anexo IV - Síntesis de las acciones subyacentes seleccionadas con sus datos (millones de euros)

IET	Acción	Nombre	Último coste máximo admisible	Última cofinanciación de la UE asignada	Última cofinanciación de la UE pagada
Rail Baltica	2014-EU-TMC-0560-M	Desarrollo de una línea ferroviaria de ancho estándar de 1 435 mm en el corredor Rail Baltic/Rail Baltica (RB) a través de Estonia, Letonia y Lituania	536,72	442,23	24,86
	2015-EU-TM-0347-M	Desarrollo de una línea ferroviaria de ancho estándar de 1 435 mm en el corredor Rail Baltic/Rail Baltica (RB) a través de Estonia, Letonia y Lituania (parte II)	153,17	130,19	20,48
	2016-EU-TMC-0116-M	Rail Baltic/Rail Baltica — Desarrollo de una línea ferroviaria de ancho estándar de 1 435 mm en Estonia, Letonia y Lituania (parte III)	129,97	110,47	6,92
Enlace Lyon-Turín	2007-EU-06 010-P	Nuevo enlace Lyon-Turín - Parte común franco-italiana del tramo internacional (estudios y trabajos)	489,66	235,62	235,62
	2014-EU-TM-0401-M	Tramo transfronterizo de la sección internacional del nuevo enlace ferroviario Lyon-Turín - Túnel de base de Mont-Cenis (TBM)	1 915,05	813,78	210,06
Túnel de base del Brennero	2014-EU-TM-0186-S	Túnel de base del Brennero - Estudios	605,70	302,85	133,04
	2014-EU-TM-0190-W	Túnel de base del Brennero - Obras	2 196,60	878,64	311,10

Enlace fijo de Fehmarn Belt	2007-EU-20 050-P	Enlace fijo de Fehmarn Belt ferrocarril/carretera	419,38	181,37	181,37
	2014-EU-TM-0221-W	Enlace fijo del túnel de Fehmarn Belt ferrocarril/carretera entre Escandinavia y Alemania	1 472,50	589,00	11,40
Y vasca y su conexión con Francia	2007-EU-03 040-P	Línea ferroviaria de alta velocidad París-Madrid: tramo Vitoria-Dax	45,78	11,44	11,44
	2014-EU-TM-0600-M	Corredor atlántico: Tramo Bergara-San Sebastián-Bayona. Estudios y obras y servicios para trabajos de seguimiento. Fase 1	1 147,44	459,30	183,55
Enlace Sena-Escalda	2007-EU-30 010-P	Red Sena-Escalda de vías navegables interiores - tramo transfronterizo entre Compiègne y Gante	320,82	97,14	97,14
	2014-EU-TM-0373-M	Sena-Escalda 2020	1 464,78	634,14	156,55
Autopista A1 Rumanía	2010RO161 PR010	Construcción de la autopista Orastie-Sibiu	360,35	306,00	306,00
	2017RO16 CFMP012	Construcción de la autopista Lugoj – Deva - lote 2, lote 3 y lote 4 (tramo Dumbrava – Deva) – fase 2	516,70	395,00	88,40
Línea ferroviaria E59	2007PL161 PR001	Modernización de la línea ferroviaria E59 en el tramo Breslavia - Poznan, fase II, sección: Breslavia - frontera de la provincia de Baja Silesia	188,93	160,59	160,59
	2015-PL-TM-0125-W	<i>Poprawa dostępu kolejowego do portów morskich w Szczecinie i Świnoujściu (construcción de una conexión ferroviaria entre los puertos de Szczecin y Świnoujście)</i>	141,06	119,90	32,42
TOTAL			12 104,61	5 867,59	2 354,944

Anexo V - Síntesis de los retrasos en la ejecución de las acciones seleccionadas

Código del proyecto	Nombre del proyecto	¿Proyecto finalizado? (Sí/No)	Fecha original de inicio (acuerdo de subvención)	Fecha original de finalización	Fecha real de finalización	Calendario inicial (meses)	Calendario real (meses)	Retraso (meses)	Retraso con respecto a la duración inicialmente prevista (%)
2014-EU-TMC-0560-M	Desarrollo de una línea ferroviaria de ancho estándar de 1 435 mm en el corredor Rail Baltic/Rail Baltica (RB) a través de Estonia, Letonia y Lituania	No	1.3.2015	31.12.2020	31.12.2022	69	95	26	37,68
2015-EU-TM-0347-M	Desarrollo de una línea ferroviaria de ancho estándar de 1 435 mm en el corredor Rail Baltic/Rail Baltica (RB) a través de Estonia, Letonia y Lituania (parte II)	No	16.2.2016	31.12.2020	31.12.2023	58	94	36	62,07
2016-EU-TMC-0116-M	Rail Baltic/Rail Baltica — Desarrollo de una línea ferroviaria de ancho estándar de 1 435 mm en Estonia, Letonia y Lituania (parte III)	No	6.2.2017	31.12.2023	31.12.2023	82	82	0	0,00
2010RO161PR010	Construcción de la autopista Orastie-Sibiu	No	20.6.2011	18.12.2013	31.12.2019	29	102	73	251,72
2017RO16CFMP012	Construcción de la autopista Lugoș – Deva - lote 2, lote 3 y lote 4 (tramo Dumbrava – Deva) – fase 2	No	27.11.2013	27.5.2016	31.12.2022	30	109	79	263,33
2014-EU-TM-0186-S	Túnel de base del Brennero – Estudios	No	1.1.2016	31.12.2019	31.12.2021	47	71	24	51,06

Código del proyecto	Nombre del proyecto	¿Proyecto finalizado? (Sí/No)	Fecha original de inicio (acuerdo de subvención)	Fecha original de finalización	Fecha real de finalización	Calendario inicial (meses)	Calendario real (meses)	Retraso (meses)	Retraso con respecto a la duración inicialmente prevista (%)
2014-EU-TM-0190-W	Túnel de base del Brennero – Obras	No	1.1.2016	31.12.2019	31.12.2021	47	71	24	51,06
2007PL161PR001	Modernización de la línea ferroviaria E59 en el tramo Breslavia -Poznan, fase II, tramo: Breslavia - frontera de la provincia de Baja Silesia	Sí	1.1.2009	30.6.2015	31.12.2018	77	119	42	54,55
2015-PL-TM-0125-W	<i>Poprawa dostępu kolejowego do portów morskich w Szczecinie i Świnoujściu</i> (construcción de una conexión ferroviaria entre los puertos de Szczecin y Świnoujście)	No	30.8.2016	31.12.2020	30.6.2022	52	70	18	34,62
2007-EU-06 010-P	Nuevo enlace Lyon-Turín - Parte común franco-italiana del tramo internacional (estudios y trabajos)	Sí	1.1.2007	31.12.2013	31.12.2015	83	107	24	28,92
2014-EU-TM-0401-M	Tramo transfronterizo de la sección internacional del nuevo enlace ferroviario Lyon-Turín - Túnel de base de Mont-Cenis (TBM)	No	1.1.2014	31.12.2019	31.12.2021	71	95	24	33,80
2007-EU-30 010-P	Red Sena-Escalda de vías navegables interiores - tramo transfronterizo entre Compiègne y Gante	Sí	1.1.2007	31.12.2013	31.12.2015	83	107	24	28,92
2014-EU-TM-0373-M	Sena-Escalda 2020	No	1.1.2014	31.12.2019	31.12.2022	71	107	36	50,70

Código del proyecto	Nombre del proyecto	¿Proyecto finalizado? (Sí/No)	Fecha original de inicio (acuerdo de subvención)	Fecha original de finalización	Fecha real de finalización	Calendario inicial (meses)	Calendario real (meses)	Retraso (meses)	Retraso con respecto a la duración inicialmente prevista (%)
2007-EU-20 050-P	Enlace fijo de Fehmarn Belt ferrocarril/carretera	Sí	1.6.2008	31.12.2013	31.12.2015	66	90	24	36,36
2014-EU-TM-0221-W	Enlace fijo del túnel de Fehmarn Belt ferrocarril/carretera entre Escandinavia y Alemania	No	1.1.2017	31.12.2019	31.12.2020	35	47	12	34,29
2007-EU-03 040-P	Línea ferroviaria de alta velocidad París-Madrid: tramo Vitoria-Dax	Sí	1.1.2008	31.12.2013	31.12.2015	71	95	24	33,80
2014-EU-TM-0600-M	Corredor atlántico: Tramo Bergara-San Sebastián-Bayona. Estudios y obras y servicios para trabajos de seguimiento. Fase 1	No	1.1.2014	31.12.2019	31.12.2023	71	119	48	67,61

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo. La columna «Fecha real de finalización» indica la última fecha modificada del convenio de subvención o la fecha actual prevista de finalización según los promotores de los proyectos.

Anexo VI - Síntesis de los cambios introducidos en las asignaciones iniciales para las 17 acciones auditadas (millones de euros)

A. Para las seis acciones completadas:

Infraestructura emblemática de transporte	Asignación inicial	Última asignación	Cofinanciación por la UE de la acción al cierre	Total de cambios con respecto a la asignación inicial	Total de cambios con respecto a la última asignación
Rail Baltica	s.o.	s.o.	s.o.	-	-
Enlace Lyon-Turín	1 671,8	1 401,0	235,6	436,2	165,4
Túnel de base del Brennero	s.o.	s.o.	s.o.	-	-
Fehmarn Belt	338,9	204,80	181,3	157,60	23,50
Y vasca y su conexión con Francia	70,0	56,4	11,4	58,6	45,0
Enlace Sena-Escalda	420,2	176,6	97,1	323,1	79,5
Autopista A1	363,0	363,0	306,0	-*	-*
Línea ferroviaria E59	160,6	160,6	160,6	-	-
TOTAL	2 024,5	1 362,4	992,1	975,4	313,28

* Reducción no vinculada a aspectos de la ejecución (debido a los gastos no subvencionables).

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

B. Para las 11 acciones en curso:

Infraestructura emblemática de transporte	Asignación inicial	Última asignación	Cofinanciación por la UE de la acción al cierre	Total de cambios con respecto a la asignación inicial	Total de cambios con respecto a la última asignación
Rail Baltica	743,9	682,9	En curso	61,0	En curso
Enlace Lyon-Turín	813,8	813,8	En curso	0	En curso
Túnel de base del Brennero	1 181,5	1 181,5	En curso	0	En curso
Fehmarn Belt	589,0	589,0	En curso	0	En curso
Y vasca y su conexión con Francia	459,3	459,3	En curso	0	En curso
Enlace Sena-Escalda	979,7	634,1	En curso	345,5	En curso
Autopista A1	395,0	395,0	En curso	0	En curso
Línea ferroviaria E59	119,9	119,9	En curso	0	En curso
TOTAL	5 282,1	4 875,5		406,6	

Abreviaciones y glosario

Acción: A efectos del presente informe, se entiende por acción una parte menor de una IET que ha sido cofinanciada por la UE través de acuerdos de subvención o de programas operativos. Estas «acciones» consisten, por ejemplo, en un estudio de viabilidad, estudios técnicos u obras.

Agencia Ejecutiva de Innovación y Redes: Sucesora de la Agencia Ejecutiva de la Red Transeuropea de Transporte (AE RTE-T), que fue creada por la Comisión Europea en 2006 para ocuparse de la gestión técnica y financiera del programa RTE-T. La Agencia Ejecutiva de Innovación y Redes comenzó a funcionar el 1 de enero de 2014 en la ejecución de partes de los siguientes programas de la UE: el Mecanismo «Conectar Europa» (MCE), Horizonte 2020, y programas anteriores (RTE-T y Marco Polo 2007-2013).

DG Movilidad y Transportes: Dirección General de Movilidad y Transportes de la Comisión Europea.

DG Política Regional y Urbana: Dirección General de Política Regional y Urbana de la Comisión Europea.

FC (Fondo de Cohesión): Fondo que tiene por objeto mejorar la cohesión económica y social dentro de la Unión Europea mediante la financiación de proyectos de medio ambiente y transportes en Estados miembros cuyo PNB per cápita sea inferior al 90 % de la media de la UE.

FEDER (Fondo Europeo de Desarrollo Regional): Fondo de inversión cuyo objetivo es reforzar la cohesión económica y social dentro de la UE corrigiendo los principales desequilibrios regionales mediante el apoyo financiero a la creación de infraestructuras, y mediante el suministro de inversiones productivas generadoras de empleo destinadas principalmente a las empresas.

Fondos EIE (Fondos Estructurales y de Inversión Europeos): Más de la mitad de la financiación de la UE se canaliza a través de los cinco Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, gestionados de manera conjunta por la Comisión Europea y los Estados miembros. Entre ellos se cuenta 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 Pesca (FEMP).

GPSO (Grand Projet du Sud-Ouest): Línea ferroviaria de alta velocidad en ancho UIC parcialmente mixta entre Burdeos y la frontera francoespañola. La línea tendría una longitud de 279 km, con una velocidad operacional de 320 / 220 km/h, y un coste total

estimado de 13 600 millones de euros, sin IVA. La línea estaba proyectada anteriormente, pero los planes se habían pospuesto.

IET (infraestructura emblemática de transporte): A efectos del presente informe, toda infraestructura de transporte cofinanciada por la UE con un coste subvencionable asignado total superior a 1 000 millones de euros. Además, las IET presentan las siguientes características: se les ha de asignar o pagar un importe significativo de cofinanciación de la UE (sin umbral cuantitativo); deberá ser pertinente para la red de transporte de la UE (en particular para los enlaces transfronterizos), y se espera que consiga un impacto socioeconómico transformador.

MCE (Mecanismo «Conectar Europa»): Mecanismo que, desde 2014, ha prestado ayuda financiera a tres sectores: el transporte, la energía y las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC). En estos tres ámbitos, el MCE determina las prioridades de inversión que deberían aplicarse en la próxima década. En lo que respecta al transporte, las prioridades son corredores de transporte interconectados y transporte más limpio.

RTE-T (Red Transeuropea de Transporte): Conjunto planificado de redes de carreteras, ferrocarril, transporte aéreo y vías navegables en Europa. Las redes transeuropeas de transporte (RTE-T) pertenecen a un sistema más amplio de redes transeuropeas que también constan de una red de telecomunicaciones y de un proyecto de red de energía.

VAE (Valor añadido europeo): Valor resultante de una intervención europea que se añade al valor que se hubiese generado por la acción del Estado miembro únicamente.

Zona de influencia: La zona que, según los cálculos, está dentro de la influencia de la infraestructura construida. A efectos del presente informe se determinaron zonas con una duración del trayecto de 15, 30 o 60 minutos a lo largo de la IET, y se calculó el número de habitantes de las mismas para valorar el potencial de desarrollo del tráfico de pasajeros en la infraestructura.

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

«INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE DE LA UE: ES NECESARIO EJECUTAR DE MANERA MÁS RÁPIDA LOS MEGAPROYECTOS PARA CONSEGUIR A TIEMPO RESULTADOS EN LA RED DE TRANSPORTE».

RESUMEN

Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados I a IV

La realización de la red transeuropea de transporte es una de las grandes prioridades de la Unión. Según acordaron los Estados miembros mediante la adopción del Reglamento (UE) n.º 1315/2013, el plazo para la finalización de la red básica es 2030. Esta red europea conectará las redes nacionales de transporte y las hará más interoperables. Para ello, deben solucionarse importantes cuellos de botella y completarse los principales enlaces pendientes, especialmente allí donde no hay conexiones transfronterizas o estas no ofrecen ya soluciones modernas de transporte. En algunos casos, esto requiere importantes inversiones, que son necesarias para establecer una red coherente y plenamente funcional. Se han tenido en cuenta los análisis de costes y beneficios y las previsiones de tráfico antes de tomar decisiones tan importantes. Con la ejecución de estos grandes proyectos de infraestructura, los modos de transporte más respetuosos con el medio ambiente (ferrocarril y vías navegables interiores) se convierten en opciones reales para el tráfico de pasajeros y mercancías.

La Comisión observa que se ha avanzado bastante hacia la finalización de la red básica RTE-T, gracias al trabajo de los Estados miembros y de los administradores de infraestructuras, con el apoyo de la Comisión. La fijación de un plazo común para todos los Estados miembros ha generado un impulso, que en muchos casos ha dado lugar a que los Estados miembros planifiquen sus obras en consecuencia. Gracias a los efectos de red derivados de esta coordinación, los proyectos obtendrán mayores beneficios.

La Comisión ha hecho muchos esfuerzos para garantizar la realización de los proyectos transfronterizos considerados en el presente informe. Todos ellos son proyectos muy complejos, que requieren una cooperación estrecha y continua entre los Estados miembros. Las intervenciones de la Comisión, que no son necesariamente de naturaleza jurídica, han sido decisivas a menudo para garantizar que estos proyectos vayan a ejecutarse. Por ejemplo, los coordinadores europeos han trabajado continuamente con los socios de los distintos Estados miembros y han participado directamente en los consejos de supervisión de las entidades conjuntas de los proyectos transfronterizos. Teniendo en cuenta el delicado contexto político en el que se realizan estas importantes inversiones, son esenciales las actividades de los coordinadores, que se reúnen con los ministros, las partes interesadas, los gestores de proyectos, etc. El Consejo ha reconocido «el importante papel de los coordinadores europeos a la hora de facilitar la ejecución oportuna y efectiva de los corredores multimodales de la red básica».¹

El apoyo financiero de la UE a los proyectos ha resultado decisivo también para el compromiso a largo plazo y la creación de un entorno estable para la ejecución de los proyectos. El Mecanismo «Conectar Europa» ha sido un instrumento crucial para la ejecución de los proyectos transfronterizos,

¹ «Conclusiones del Consejo sobre los avances de la ejecución de la Red Transeuropea de Transporte (RTE-T) y del Mecanismo «Conectar Europa» (MCE) para el transporte», de 5 de diciembre de 2017.

como reconocen muchas de las entidades responsables de los proyectos auditados en el presente informe. El Fondo de Cohesión y el FEDER han permitido la ejecución de proyectos de infraestructuras de transporte que refuerzan la cohesión económica, social y territorial. Al mismo tiempo, la Comisión ha garantizado y supervisado que las normas de financiación de los respectivos fondos de la UE se apliquen correctamente.

Por consiguiente, la Comisión considera que, sin la aplicación del marco de la RTE-T, el apoyo financiero de la UE y sus intervenciones políticas, los proyectos en cuestión probablemente nunca tendrían lugar.

La Comisión reconoce que la ejecución de estos grandes proyectos de infraestructuras requiere mucho tiempo. Es este el caso de todas las inversiones en infraestructuras de transporte de dimensiones semejantes, pero resulta aún más comprensible en el caso de los proyectos transfronterizos evaluados en la presente auditoría (participación de varios Estados miembros, debates presupuestarios, complejidad técnica de la realización de túneles o proyectos nuevos, complejidad administrativa de los procedimientos de concesión de autorizaciones, etc.). Como los proyectos maduran durante los preparativos, es normal que evolucionen su alcance, ajuste, parámetros técnicos, etc., basándose también en las valiosas aportaciones recibidas durante las consultas públicas. Es igualmente normal que estas adaptaciones den lugar a cambios en los costes y beneficios socioeconómicos. Por lo tanto, la evaluación de cualquier desviación de costes y de la oportuna ejecución debe efectuarse únicamente a partir de la decisión final de inversión y no en una fase anterior.

La Comisión subraya que los proyectos transfronterizos están en vías de realización de aquí a 2030. Se necesitan más esfuerzos. La Comisión seguirá colaborando estrechamente con las partes interesadas. Ha previsto proponer una revisión del Reglamento de la RTE-T en 2021; será la ocasión para hacer balance de los progresos realizados y, si es necesario, ajustar las herramientas para alcanzar el objetivo de lograr una red transeuropea de transporte plenamente operativa e interoperable en los plazos establecidos.

Por último, la Comisión señala que el concepto de «IET» (o «megaproyectos»), que se utiliza en el presente informe, no encuentra correspondencia en ningún acto de base, en programas en curso y futuros ni en ninguna definición operativa a nivel de la UE.

OBSERVACIONES

16. La Comisión reconoce que existe un alto riesgo de que algunas de las infraestructuras emblemáticas de transporte a las que se refiere el TCE (en lo sucesivo, las «IET») no funcionen a plena capacidad en 2030, lo que, sin embargo, no constituye un requisito del Reglamento de la RTE-T. La Comisión subraya que la mayoría de las «IET» estarán operativas en ese momento y que se cumplirán los requisitos de la RTE-T. Esto representará una mejora importante para el sistema de transporte de la UE.

Con respecto a los apartados 16, 17 y 19, así como el cuadro 2, la Comisión evalúa la situación de los proyectos auditados como sigue:

«Rail Baltica»:

Se espera que el proyecto «Rail Baltica» se complete, cumpla los requisitos de la RTE-T y funcione a plena capacidad antes de 2030, incluidas las «líneas de acceso» en Polonia; véanse también las respuestas a los apartados 69 a 71.

La auditoría nacional letona comparó el calendario inicial del convenio de subvención de 2014 (en el que se programó la adquisición de tierras en Letonia hasta diciembre de 2019) con la fecha comunicada en 2019 (diciembre de 2022). Entretanto, el convenio de subvención de 2014 se prorrogó y el nuevo plazo para la adquisición de tierras en Letonia es diciembre de 2022. En lugar de constituir

un retraso, el nuevo plazo refleja las actualizaciones de los planes de adquisición de tierras, centrándose en los ámbitos prioritarios en los que se han firmado contratos de construcción, mientras que se posponen otras medidas expropiatorias hasta después de una reforma municipal.

Lyon-Turín:

Según la planificación actual, el tramo transfronterizo de 57,5 km de longitud, incluido el túnel Lyon-Turín, se completará antes del final de 2030 y será conforme a los requisitos de la RTE-T.

Las líneas de acceso italianas cumplirán plenamente los estándares de la RTE-T de aquí a 2030, con la construcción de la nueva línea de acceso entre Avigliana y Orbassano, y la mejora entre Bussoleno y Avigliana.

En el lado francés, la línea convencional existente, que en la actualidad sirve de línea de acceso, cumple en la actualidad la mayoría de los parámetros de la RTE-T. Los requisitos que no se cumplen se refieren a la velocidad (determinados tramos permiten 90 km/h en lugar de 100 km/h debido al gradiente del 25 %) y al ERTMS, cuyo establecimiento prevé el plan nacional de ejecución francés para 2030.

Túnel de base del Brennero (TBB):

La fecha oficial actual de apertura del TBB es 2028.

El equipamiento ERTMS de las actuales líneas de acceso septentrional es una de las tres medidas que forman parte del paquete de puesta en marcha del programa «Digitale Miere Deutschland Programm» a partir de 2020, para lo cual ya se ha iniciado el trabajo de ejecución y se ha previsto un presupuesto.

Además, la infraestructura del grupo de trabajo de la plataforma del corredor del Brennero ha recopilado información que también demuestra que las rutas de acceso en Alemania e Italia serán plenamente conformes al Reglamento RTE-T de aquí a 2030. Además, confirma la aplicación del ERTMS en las rutas de acceso existentes en Alemania de aquí a 2027.

«Fehmarn Belt»:

La fecha prevista para la apertura del enlace del «Fehmarn Belt» y sus vías de acceso es 2028.

En lo que respecta a las rutas de acceso alemán al «Fehmarn Belt», el inicio de las obras de construcción está previsto para 2021/22 con un plazo estimado de 5,5 años. Así pues, las obras concluirán a más tardar en 2028, con un margen de tres años para cumplir el plazo establecido en el Reglamento RTE-T. Además, la planificación oficial del «Fehmarn Sound» prevé también su apertura en 2028, de modo que las vías de acceso al túnel estén disponibles en su totalidad en el momento de su apertura.

Por lo tanto, las vías de acceso al túnel estarán disponibles en su totalidad y se ajustarán a los requisitos de la RTE-T cuando se abra el túnel.

País Vasco:

La Comisión confirma que, en el lado francés, se retrasará la adaptación desde la frontera hacia la red francesa de alta velocidad. No obstante, la Comisión está negociando con Francia la mejora de la línea existente entre Burdeos y la frontera, que conecta con la Y vasca, para que esté dispuesta al mismo tiempo que esta última. La Comisión considera que es fundamental garantizar que la capacidad de la línea aumente gradualmente en el lado francés para hacer frente al aumento del tráfico, en particular de mercancías.

El País Vasco cumplirá los requisitos de la RTE-T antes de 2030. La Comisión ha insistido en que la mejora de la línea existente en el lado francés cumpla también los requisitos.

Sena- Escalda:

Se espera que el Canal Sena-Norte Europa esté en servicio para finales de 2028.

Todas las construcciones y mejoras previstas para que la red Sena-Escalda preste el servicio previsto deberán estar concluidas en 2030, de conformidad con la Decisión de Ejecución de junio de 2019. Esto incluye, en particular, los itinerarios principales que conectan la cuenca del Sena con la cuenca del Escalda. De una red de unos 1 100 km, solo para un tramo periférico de unos 30 km (Bray-Nogent), la planificación prevé 2032 como fecha de finalización.

La conexión Sena-Escalda con Zeebrugge está actualmente en estudio, y se espera que, de conformidad con la Decisión de ejecución, haya un plan de inversiones para diciembre de 2023. Está previsto que exista un enlace antes de finales de 2030.

Autopista A1 - Rumanía:

Se supone que el tramo restante de la autopista rumana A1 (Sibiu-Pitesti) se construirá en el período de financiación actual (2014-2020) y en el próximo.

E59:

La E59 es una infraestructura ya existente y operativa. En E59 no hay proyectos enteramente nuevos. En esta línea solo se están haciendo mejoras. Está previsto que estas mejoras se completen a más tardar en 2030, incluidos los tramos más remotos, según las autoridades polacas responsables.

También en el caso de la E59, los requisitos de la RTE-T se cumplirán para 2030.

18. La Comisión reconoce que existen riesgos de retrasos en la construcción de algunas «IET» o de sus infraestructuras auxiliares. Sin embargo, esto no pondrá en peligro el funcionamiento efectivo de los corredores de la RTE-T. Los corredores funcionarán en 2030 y ya se benefician de la realización de los distintos proyectos. Esto tendrá unos efectos de red muy positivos ya en 2030.

Recuadro 1 - Enlace pendiente que supone un obstáculo para el corredor y la red

La Comisión considera que el hecho de que un tramo esté en fase de estudio en 2019 no obstaculiza la finalización del proyecto en 2030. Es muy probable que la Y vasca esté terminada en 2030. Francia ha aplazado la nueva línea de alta velocidad entre Burdeos y Dax, y desde Dax a la frontera, hasta después de 2037. No obstante, como segunda mejor opción, la Comisión Europea mantiene conversaciones con las autoridades francesas y con la red SNCF para mejorar la línea existente a tiempo para la entrada en servicio de la Y vasca, lo que permitirá una conexión transfronteriza con capacidad suficiente.

Por otra parte, la Comisión invita al Tribunal a considerar que el tramo internacional entre Perpiñán y Figueras lo gestiona actualmente LFP Perthus (propiedad conjunta de Francia y España). El número de trenes está aumentando y se espera que se multiplique por cinco de aquí a 2026, dada la actual adaptación de la red española al ancho UIC (Valencia-Tarragona-Barcelona).

La combinación de la construcción de la Y vasca y la mejora de la línea existente entre Burdeos y la frontera dotará de mayor capacidad y facilitará el transporte de mercancías.

25. La Comisión considera que ha utilizado adecuadamente los instrumentos y recursos existentes para fomentar la finalización de los proyectos y apoyar a los Estados miembros en la consecución de este objetivo (decisiones de financiación, INEA, coordinadores, participación en los consejos de supervisión, reuniones del Foro del Corredor, planes de trabajo de los corredores, informes al Parlamento, conferencias, reuniones bilaterales, reuniones multilaterales, decisiones de ejecución, etc.). Las medidas adoptadas hasta ahora por la Comisión van mucho más allá de lo dispuesto en el artículo 56.

26. La Comisión todavía no ha utilizado el procedimiento del artículo 56 porque entiende que existen otros instrumentos más eficaces para «inducir a los Estados miembros a planificar y ejecutar más

rápidamente estas infraestructuras», por ejemplo, el trabajo de los coordinadores, las decisiones de ejecución, etc.

27. La Comisión subraya la complejidad de estos proyectos transfronterizos en lo que se refiere a aspectos/factores técnicos, financieros, de planificación, políticos y de opinión pública.

En relación con las conclusiones que figuran en el recuadro 2, la Comisión considera que algunos proyectos de infraestructuras, como el Canal Sena-Norte de Europa o el túnel ferroviario Lyon-Turín, son multiplicadores. El análisis no debe basarse únicamente en las vías navegables interiores y el tráfico ferroviario existentes, ya que en la actualidad existe un tráfico escaso o nulo debido a las condiciones de la infraestructura (el enlace ferroviario Canal Sena- Norte de Europa no existe aún y el enlace ferroviario existente para el tramo Lyon-Turín no es adecuado para el transporte de mercancías).

Véase la respuesta de la Comisión al recuadro 2.

Recuadro 2 - Diferencias significativas entre los niveles de tráfico reales y los previstos

Si bien la Comisión reconoce la necesidad de considerar una serie de medidas de acompañamiento para garantizar un uso óptimo de la infraestructura de nueva construcción, entiende que «las diferencias significativas entre los niveles de tráfico reales y previstos» no constituyen un problema en sí mismas, sino que, por el contrario, en varios casos, los niveles de tráfico previstos se han calculado de forma conservadora.

31. La Comisión está de acuerdo en que los análisis de costes y beneficios (ACB) dependen de la metodología utilizada y de las hipótesis formuladas. El hecho de que se hayan preparado varios ACB para cada uno de los proyectos demuestra el uso continuado de esta herramienta. La Comisión considera lógico que los resultados de los ACB evolucionen en consonancia con los cambios en los proyectos (ámbito de aplicación, requisitos técnicos, etc.) basados en análisis previos.

Recuadro 4 - Ejemplos de constataciones relativas a los análisis de costes y beneficios

En relación con este apartado, la Comisión señala lo siguiente:

1) Al presentar una solicitud de cofinanciación de la UE, se requerirá un ACB actualizado que incluya todos los elementos del proyecto final, que demuestre que los ACB se han utilizado correctamente en la toma de decisiones.

2) En opinión de la Comisión, la reevaluación a partir de 2018 no debe considerarse un análisis de costes y beneficios. Su metodología se cuestionó en el contexto del debate en Italia ante el incumplimiento de las directrices italianas.

3) En el caso de «Rail Baltica», la Comisión considera que, si bien se han llevado a cabo tres análisis diferentes de sus costes y beneficios, los tres estudios tenían un alcance muy diferente y distintas finalidades. COWI (2007) fue un estudio preliminar de viabilidad, en el que se detallan varias opciones para reforzar la conectividad ferroviaria entre los Estados bálticos y más allá de sus fronteras, siendo una de las opciones una nueva conexión de ancho de vía (1 435 mm). Teniendo en cuenta este ámbito de aplicación, el estudio no era un análisis estándar de costes y beneficios y no se realizaron previsiones detalladas de tráfico ni cálculos de gastos en capital (CAPEX). Por otra parte, aunque los estudios de AECOM (2011) y EY pueden considerarse análisis de costes y beneficios, hay que destacar que cada uno tenía un alcance y una finalidad diferentes. AECOM sirvió para establecer la viabilidad inicial, basada en un ACB, de «Rail Baltica» y fundamentó las decisiones políticas en una fase temprana, mientras que EY (2017) debía reflejar la evolución de la situación, incluido el acuerdo sobre la alineación de las rutas, en particular la integración de la línea de la ciudad de Riga y el enlace Kaunas-Vilnius. Todos los estudios se llevaron a cabo de manera transparente y están a disposición del público.

4) Por lo que se refiere al túnel de base del Brennero (TBB), la Comisión considera que el análisis de costes y beneficios de 2019 se basa en partes del estudio del escenario alemán publicado anteriormente en 2019. Todos los escenarios analizados en el análisis de costes y beneficios apuntan a una ratio positiva, por encima de las cifras indicadas en el análisis de 2007. Por lo que se refiere al estudio del tráfico que falta, la Comisión señala que, en la actualidad, los tres Estados miembros están tratando de elaborar una previsión común de tráfico y se esperan resultados para 2020.

En conclusión, la Comisión considera que los ejemplos citados por el TCE muestran un uso sistemático de los ACB en todas las fases importantes de los proyectos.

32. La Comisión no tiene acceso a información detallada sobre el análisis de estos expertos externos y las herramientas utilizadas en su evaluación. Por lo tanto, la Comisión y las partes interesadas no están en condiciones de evaluar los resultados.

Dado que el concepto de IET no tiene ningún tipo de correspondencia en el marco jurídico de la UE, el análisis realizado hasta la fecha no puede coincidir exactamente con el concepto definido por el TCE.

La Comisión considera que los ACB se han utilizado correctamente como instrumento para la toma de decisiones. Por ejemplo, en el caso de «Rail Baltica», los posteriores análisis de costes y beneficios han servido de base para la toma de decisiones sobre el proyecto. En este caso, los costes se desglosaron por país, pero los beneficios solo pueden materializarse a lo largo del proyecto en su conjunto.

33. En el marco de la gestión compartida, para las redes de transporte del objetivo temático n.º 7, la Comisión únicamente evalúa los proyectos importantes por encima de 75 millones EUR del coste total subvencionable.

34. La Comisión subraya que, por lo que respecta a la política de cohesión para el período de programación 2021-27, los Estados miembros son responsables de la selección y aprobación de todas las operaciones cofinanciadas por los fondos, independientemente de los importes financieros que representen. De este modo, las autoridades de gestión deben velar por que todas las operaciones cumplan las normas de subvencionabilidad aplicables a los gastos en cuestión, así como los estándares de calidad claramente indicados en el artículo 67 de la propuesta de Reglamento sobre disposiciones comunes [véase, en particular, el artículo 67, apartado 3, letras c), d) y e)], y, en concreto, que las operaciones deben:

- garantizar que las operaciones seleccionadas ofrezcan la mejor relación entre el importe de la ayuda, las actividades emprendidas y la consecución de los objetivos;

- verificar que el beneficiario disponga de los recursos y mecanismos financieros necesarios para cubrir los costes de explotación y mantenimiento y garantizar su sostenibilidad financiera;

- garantizar que las operaciones seleccionadas que entran dentro del ámbito de aplicación de la Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo estén sujetas a una evaluación de impacto ambiental o a un procedimiento de selección, y que se haya tenido debidamente en cuenta la evaluación de soluciones alternativas.

Estas disposiciones son aplicables a todas las operaciones, por lo que su redacción es intencionadamente general para permitir que se ajuste la carga administrativa al tipo y magnitud de las operaciones. La aplicación específica de estas condiciones se realizará caso por caso en el contexto de la definición de los criterios de selección.

Sobre la base de la experiencia adquirida en el período 2014-2020, los Estados miembros han establecido o desarrollado otros marcos nacionales de evaluación económica, incluido el análisis de costes y beneficios en el caso de las inversiones más importantes, cuando proceda. En los proyectos de mayor envergadura, la Comisión espera que los Estados miembros sigan utilizando estándares de calidad adecuados, como los indicados en las mejores prácticas internacionales en materia de ACB y en la Guía ACB 2014-2020, más allá de las disposiciones legislativas cuando estas no incluyan el requisito explícito de un análisis de costes y beneficios.

Además, la Comisión tiene la intención de seguir fomentando el análisis de costes y beneficios también para los proyectos más pequeños. A fin de facilitar este proceso, la Comisión va a publicar un vademécum simplificado de análisis de costes y beneficios que ofrece una herramienta de uso inmediato y que refleja las mejores prácticas internacionales en la aplicación de los principios del análisis de costes y beneficios a varios proyectos, también a menor escala.

35. Las previsiones de tráfico forman parte del análisis de costes y beneficios realizado para todos los proyectos cofinanciados. Dado que el concepto de IET no tiene ningún tipo de correspondencia en el marco jurídico de la UE, el análisis realizado hasta la fecha no puede coincidir exactamente con el concepto definido por el TCE.

38. El túnel de base Lyon-Turín estará en funcionamiento durante mucho más de 50 años.

40. Una consulta pública adecuada es una de las condiciones para que las inversiones aporten unos beneficios socioeconómicos óptimos, garantizando también que se tengan debidamente en cuenta los puntos de vista e intereses de todas las partes. Esto garantiza que los proyectos optimicen el bienestar social también en las dimensiones territorial, social, medioambiental y económica. Este proceso constituye, en efecto, un reto y puede dar lugar a retrasos en los proyectos.

La Comisión señala que ni siquiera la participación más profesional de las partes interesadas impide necesariamente los recursos contra los permisos ante los tribunales administrativos.

41. Cuando las partes interesadas consultan a la Comisión sobre proyectos RTE-T específicos, esta presta especial atención a la dimensión europea del proyecto. Este fue el caso de «Rail Baltica», pero también de otras «IET» (TBB, «Fehmarn Belt», Sena-Escalda y otras).

43. Respecto de la autopista A1 en Rumanía, la Comisión señala que la consulta a las partes interesadas contribuyó a garantizar el cumplimiento de la legislación medioambiental de la UE. Sin embargo, la Comisión reconoce que las modificaciones necesarias del proyecto se incorporaron tarde y, como consecuencia, el proyecto sufrió retrasos adicionales.

44. Cabe señalar que estos costes implican el mantenimiento de una determinada organización que presta servicios pertinentes y prepara el inicio oportuno de los trabajos preparatorios.

45. La Comisión señala que casi todos los proyectos de infraestructuras de tal magnitud deben ejecutarse a lo largo de varias décadas, independientemente de la financiación de la UE.

La Comisión también observa que las IET auditadas figuran entre las más complejas y técnicamente difíciles de ejecutar. Como es habitual en los proyectos de infraestructura de esta magnitud, se realiza una estimación inicial que se actualiza durante la ejecución.

Como ejemplo de proyectos no financiados por la UE, la construcción del túnel de San Gotardo duró más de 15 años.

46. La Comisión considera que el establecimiento de una prioridad específica de financiación para las «IET» equivaldría a reservar fondos para estos proyectos. El vigente Reglamento sobre el Mecanismo «Conectar Europa» (MCE) y la propuesta de Reglamento sobre el Mecanismo «Conectar Europa II» no hacen distinción alguna entre proyectos emblemáticos y no emblemáticos. Por esta razón, cualquier prioridad de financiación reservada exclusivamente para este tipo de proyectos iría en contra de las disposiciones del Reglamento del MCE.

Además, la Comisión considera que la práctica actual de convocatorias de propuestas competitivas ofrece poderosos incentivos a los promotores de proyectos para avanzar en ellos y garantiza la preparación y ejecución de proyectos de buena calidad.

47. La Comisión considera que es el promotor del proyecto quien debe definir el mejor ámbito de aplicación de su proyecto desde diversos ángulos (geográfico, técnico, cronológico, etc.) y organizar la secuencia.

La Comisión destaca el bajo coste administrativo del programa del MCE, reconocido por varias auditorías.

Si bien la Comisión acoge con satisfacción una visión integrada de los proyectos, corresponde a los promotores de los proyectos presentar su candidatura en el entorno competitivo de la convocatoria de propuestas. Disponer de un único convenio de subvención para una IET no impide los retrasos y modificaciones de su alcance.

48. Se han establecido procedimientos para ofrecer una visión general adecuada; además, la Comisión seguirá ofreciendo ayuda al desarrollo de proyectos a los beneficiarios y promotores de proyectos a través del Centro de Asesoramiento InvestEU (que empezará a funcionar a partir de 2021 en el nuevo contexto legislativo del marco financiero plurianual 2021-2027).

49. En todos los grandes proyectos de infraestructuras hay una fase inicial en la que se evalúa la viabilidad de la idea inicial. Generalmente se evalúan diferentes opciones, por lo que es normal que el diseño y el ámbito de aplicación evolucionen, en particular tras las consultas públicas o como consecuencia de las evaluaciones de impacto ambiental. Los cambios en el diseño y el ámbito de aplicación no solo suponen costes adicionales, sino también beneficios adicionales.

50. La Comisión considera que los cambios en el ámbito de aplicación, la adaptación, los elementos adicionales, etc., hacen que sea muy difícil comparar las estimaciones de costes realizadas en las distintas fases de los proyectos.

Por lo que se refiere al anexo III, la Comisión considera que cualquier cálculo de los incrementos de costes debe tener plenamente en cuenta los factores antes mencionados.

Al referirse a las IET seleccionadas, la Comisión no puede cuadrar las cifras facilitadas, debido principalmente a los cambios en el ámbito de aplicación.

Por lo que se refiere a los proyectos siguientes, la Comisión considera que debe tenerse en cuenta lo siguiente:

«Rail Baltica»:

El incremento de costes calculado por el Tribunal se deriva en gran medida de los costes adicionales para la integración de la línea «Rail Baltica» en la ciudad de Riga y del enlace Kaunas-Vilnius, que también reportará beneficios.

Lyon-Turín

El túnel de base Lyon-Turín se construirá como un túnel de dos tubos. La estimación original se refiere a un túnel de un tubo.

Túnel de base del Brennero

Los costes iniciales estimados de unos 6 millones EUR no deben compararse con la estimación más reciente por las modificaciones del contenido del proyecto (infraestructuras adicionales), los cambios en el entorno reglamentario (requisitos adicionales de la evaluación de impacto ambiental) y los costes adicionales de funcionamiento y puesta en servicio, que no se incluyeron en las cifras originales.

«Fehmarn Belt»:

La Ley de Planificación aprobada en el Parlamento danés en 2008 cifró la estimación inicial en 6 200 millones EUR (nivel de precios de 2008), y no en 5 016 millones EUR, como se indica en el cuadro 3. Esta estimación equivale a 6 700 millones EUR (nivel de precios de 2019).

Sena- Escalda:

La primera estimación de costes pertinente solo pudo establecerse en 2006, tras los estudios de viabilidad; por lo tanto, la estimación inicial debería ser la de 2007 (4 002 millones EUR).

51. La Comisión subraya que es responsabilidad del promotor del proyecto organizar el proyecto en los tramos pertinentes. El ejemplo mencionado se refiere a las responsabilidades nacionales.

En referencia a la autopista A1 en Rumanía, en opinión de la Comisión, las partes licitadas (lotes) de los tramos de autopista son proporcionales a las capacidades de las grandes empresas europeas de construcción. La Comisión considera que dividir los proyectos en partes puede contribuir a veces a su entrega puntual, por ejemplo, cuando un permiso está pendiente en un tramo y las obras ya pueden comenzar en otro tramo.

53. La Comisión está gestionando de manera eficiente la cofinanciación de la UE, teniendo en cuenta los progresos reales de cada acción.

54. La Comisión señala que una «IET» puede estar plenamente en servicio aunque las líneas de acceso correspondientes no alcancen inmediatamente su capacidad máxima. Desde el punto de vista de la red, la principal prioridad es la supresión de los cuellos de botella transfronterizos.

En relación con las «IET» mencionadas en esta sección, la Comisión dispone de la información siguiente:

Y vasca:

Francia ha aplazado unilateralmente la GPSO (línea de alta velocidad entre Burdeos y Toulouse, y entre Burdeos y Dax) hasta después de 2037. Esta es la razón por la que la Comisión y Francia están considerando la segunda mejor opción, a saber, la mejora de la línea existente entre Burdeos y la frontera, de modo que, de hecho, se disponga de una conexión transfronteriza de capacidad más elevada de aquí a 2030, consistente en la Y vasca con una mejora de la línea convencional entre Burdeos y la frontera.

Túnel de base del Brennero (TBB):

De conformidad con el Reglamento sobre la red transeuropea de transporte y el plan de despliegue del ERTMS, actualmente está previsto que el TBB y sus líneas de acceso equipadas con ERTMS estén listos para 2030. Para aprovechar plenamente la capacidad del TBB, la Comisión ha cofinanciado los estudios de las líneas de acceso norte y sur. La Comisión considera que incluso sin estas líneas mejoradas de acceso, el túnel de base del Brennero aportará beneficios desde el momento en que entre en funcionamiento.

55. La Comisión observa que tales circunstancias escapan a su control. En muchos casos, la participación de la Comisión (por ejemplo, mediante convenios de subvención, decisiones de ejecución, trabajo de los coordinadores, etc.) ha sido precisamente el factor estabilizador que garantiza la ejecución a largo plazo.

56. La Comisión señala que las circunstancias a las que se refiere el Tribunal de Justicia están fuera de su control. La seguridad vial también puede incrementarse mediante medidas administrativas (límites de velocidad, trampas de velocidad, etc.) en las carreteras existentes.

58. Es fundamental tener en cuenta que la financiación de proyectos de infraestructuras implica un nivel de riesgo, ya que no todos los fondos pueden ser utilizados en una determinada acción (en cuyo caso la financiación se reasigna a otros proyectos). En los grandes proyectos de infraestructuras,

garantizar la financiación de la UE en una fase temprana tiene un efecto multiplicador indiscutible a la hora de priorizar y financiar a nivel local/nacional. Sin esta financiación inicial de la UE como «red de seguridad», la ejecución de estos proyectos transfronterizos complejos podría correr peligro. Un ejemplo de ello es la financiación de la UE del Canal Sena-Norte de Europa, que, aunque se redujo en 2019, ha constituido, junto con la decisión de ejecución, un factor decisivo para garantizar el compromiso financiero del Gobierno francés con el Canal.

59. Estas cifras son de abril de 2019, en el contexto de un análisis del perfil de gastos a finales de 2018. Desde entonces, la INEA con el apoyo de la Comisión, ha trabajado con los promotores de proyectos para mitigar los riesgos, en particular elaborando posibles ampliaciones adicionales que permitan que los proyectos absorban la financiación.

En cuanto a las cifras del túnel de base del Brennero, el anexo IV muestra que ya se han pagado más de 430 millones EUR, entre los que se incluyen los pagos intermedios por los que se reembolsan los costes sufragados hasta finales de 2018 y la nueva prefinanciación en 2019.

La Comisión y la INEA gestionan eficientemente el presupuesto del MCE. La financiación que no sea necesaria en determinadas acciones del MCE en curso se redistribuirá a otras acciones del MCE a través de nuevas convocatorias de propuestas. Es esta una buena gestión de los fondos del MCE.

60. Véase la respuesta de la Comisión al apartado 59.

La Comisión observa que ofrecer seguridad a largo plazo a los promotores de proyectos mediante la asignación por adelantado de la cofinanciación de la UE significa que no es posible conceder ese mismo importe a otros proyectos. La Comisión optimiza el uso de la cofinanciación de la UE mediante la aplicación del enfoque de «utilizarlo o perderlo».

La Comisión señala que el Reglamento financiero permite individualizar los compromisos hasta el año $n+1$, lo que significa que los compromisos de 2020 deben comprometerse a una acción individual a más tardar a finales de 2021.

Respuesta al encabezamiento del apartado 61: La Comisión no considera que su supervisión sea distante. Ejerce una supervisión estrecha y adecuada.

61. Los coordinadores europeos participan como observadores en la estructura de gobernanza de los proyectos pertinentes. En particular, la Decisión de Ejecución de la Comisión relativa a la «Rail Baltica», C (2018) 6969, establece que el coordinador europeo asistirá en calidad de observador en la estructura de gobernanza del proyecto (estatuto de observador en la Junta de Supervisión de la Empresa Común) y participará en las reuniones del Grupo de trabajo ministerial. Este es también el caso de otras IET (Lyon-Turín, Canal Sena-Norte de Europa, túnel de base del Brennero). Además, en el caso de «Rail Baltica», el reglamento interno del Grupo de trabajo ministerial dispone que el coordinador europeo presidirá las reuniones.

63. El retraso en la utilización del tramo de la autopista de Lugoj-Deva es el resultado de la construcción de cruces de animales adicionales por parte de las autoridades rumanas, con el fin de mitigar el impacto de la autopista en una zona de protección Natura 2000. Una vez terminadas estas obras, se utilizará este tramo de carretera.

Del mismo modo, por lo que se refiere a la conexión de ambos tramos - Lugoj-Deva y Deva-Orastie en Deva -, la construcción de carreteras temporales era necesaria para conectar el tramo de autopista recién construido (Deva-Orastie) con la carretera ya existente. Estas «vías de acceso» tuvieron que suprimirse una vez completada esta conexión. Se trata de un procedimiento estándar que se aplica cuando se completa un tramo de una nueva autopista. Por lo tanto, la Comisión no considera que la cofinanciación del coste correspondiente de 3,7 millones EUR sea «dinero malgastado», como confirman los intercambios con el Estado miembro.

Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 64 y 65:

El convenio de subvención regula la construcción de la infraestructura física y, en efecto, los pagos están vinculados a resultados materiales. La Comisión considera que los indicadores de resultados de los grandes proyectos de infraestructuras, que duran varias décadas, no pueden utilizarse para el desembolso puntual de la cofinanciación de la UE.

La Comisión se esfuerza por obtener datos sobre las repercusiones de los proyectos acabados (aumento del tráfico, impacto económico para los distintos agentes, repercusión en las congestiones, emisiones, etc.).

Corresponde más bien a los promotores del proyecto recopilar y publicar los datos sobre los resultados y las repercusiones de la inversión. La Comisión publica datos a escala de la UE (véase «EU transport in figures - statistical pocketbook», editado anualmente).

El cierre de los proyectos en régimen de gestión compartida implica siempre la verificación de su apertura a un uso comercial, así como su contribución a la consecución de los indicadores de realización y de resultados específicos del programa operativo con el que se cofinancian los proyectos.

66. La Comisión recuerda que las IET siguen en fase de construcción y que todavía hay tiempo suficiente para planificar su evaluación *a posteriori*.

Véanse también las respuestas de la Comisión a los apartados 64 y 65.

Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 67 y 68:

La Comisión utiliza los datos facilitados por los Estados miembros y los promotores de proyectos. La Comisión no cree que un promotor de proyecto tenga interés en aumentar artificialmente el uso potencial (y con ello los costes de proporcionar capacidad suficiente) de un proyecto de infraestructura con el fin de obtener cofinanciación de la UE.

En el ámbito de la gestión compartida, las inversiones presentadas como grandes proyectos deben satisfacer los requisitos geográficos y estar ubicadas en la red RTE-T, pero también deben satisfacer los criterios relativos a la asequibilidad, la eficiencia de costes y el análisis de costes y beneficios, con un adecuado nivel de análisis de opciones. Por lo general, se requiere una modelización del tráfico para llegar a estas estimaciones (principalmente, pero no de forma exclusiva, para los proyectos de carreteras).

El enfoque utilizado para estimar la demanda y los beneficios potenciales sobre la base de una zona de influencia de 60 minutos en las líneas es demasiado limitado. No tiene suficientemente en cuenta el efecto de red de las «IET». De hecho, las «IET» son segmentos estratégicos de corredores más largos y el tráfico también se originará más allá de la ubicación física del proyecto. Por ejemplo, el enlace Lyon-Turín no debe considerarse únicamente el enlace entre las dos ciudades, dado que forma parte del enlace más amplio de pasajeros entre las zonas de París y Milán. En el mismo sentido, el «Fehmarn Belt» da acceso a Fráncfort, Düsseldorf, Estocolmo, etc.

La Comisión no está de acuerdo con la aplicación del valor de referencia del documento de Ruus et al. 2007 (como se indica en el Informe Especial n.º 19/2018 citado) a los proyectos auditados, que son mixtos de pasajeros y mercancías, mientras que el valor de referencia se aplica a las líneas puras de alta velocidad para pasajeros.

Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 69, 70 y 71:

La Comisión señala que el ACB de 2017 llegó a la conclusión de que el sistema ferroviario «Rail Baltica» es económicamente sostenible sobre la base del tráfico combinado de mercancías y pasajeros. La Comisión considera que el proyecto debe evaluarse de nuevo con este criterio, que se corresponde con el modo en que se aplica, y no en comparación con los valores de referencia de mercancías o de pasajeros por separado y aisladamente.

«Rail Baltica» tiene potencial para convertirse en la nueva arteria de los flujos de tráfico bálticos (y finlandeses), introduciendo dinámicas completamente nuevas y posibilidades de flujos de pasajeros y de comercio en los países bálticos. Reducirá considerablemente el tiempo de viaje entre el norte y el sur. La situación actual, con un tráfico ferroviario norte-sur limitado por razones históricas, estructurales y de organización, no puede extrapolarse a la futura «Rail Baltica».

La Comisión también se remite a sus respuestas sobre el apartado 68 en relación con el hecho de que la zona de influencia de 60 minutos es un valor de referencia limitado. Se elaboró para evaluar las líneas puras de alta velocidad para pasajeros con velocidades del orden de 300 km/h, mientras que el «Rail Baltica» se concibió como una línea de tráfico de alta velocidad convencional y mixta. Los parámetros elegidos para la IET «Rail Baltica» no generan un aumento significativo de los costes al ofrecer transporte de mercancías además de pasajeros, garantizando al mismo tiempo ingresos y beneficios adicionales. El coste de construcción por km de la IET «Rail Baltica» (aproximadamente 6,7 millones EUR/km) es sustancialmente inferior al utilizado para calcular los valores de referencia utilizados por el TCE.

La Comisión está en estrecho contacto con el administrador de infraestructuras polaco, que ha demostrado que se toman todas las medidas necesarias para garantizar una capacidad suficiente para todos los tipos de transporte de pasajeros y de carga en el tramo Varsovia-Bialystok y más allá.

Respuesta conjunta a los apartados 72 y 73:

Estos costes potenciales se refieren principalmente a la protección adicional contra el ruido, solicitada por los ciudadanos tras las consultas públicas.

Para las líneas de acceso alemanas, la decisión de aumentar la velocidad de 160 km/h a 200 km/h solo se tomó tras el proceso de planificación regional, que decidió la alineación y es el principal factor único del coste. El incremento de la velocidad se tradujo en unos costes adicionales de 110 millones EUR. Las medidas adicionales de protección contra el ruido no son una consecuencia directa del aumento de la velocidad de la línea. Los costes del puente de Fehmarnsund tampoco se deben al aumento de la velocidad, sino a la necesidad de crear la capacidad necesaria para el volumen estimado (mixto) de tráfico en la línea tras el cruce «Fehmarn Belt».

Además, hay otros factores importantes que no están relacionados con el aumento de la velocidad, sino con otros requisitos operativos, que deben tenerse en cuenta. El proyecto de 2018 contiene varios elementos que no estaban previstos en 2008 y que no guardan relación alguna con el aumento de la velocidad. Se trata, en particular, de la terminal de mercancías de Lübeck y de la estación de conversión de Genin, que solo representan 126 millones EUR. Otras características nuevas de la línea están exclusivamente relacionadas con el tráfico de mercancías, en particular las vías de estacionamiento para trenes de mercancías con el fin de que los trenes de viajeros regionales y de larga distancia puedan adelantarlos.

77. En relación con la letra b), la Comisión desea hacer constar lo siguiente:

- I) Para «Rail Baltica», en lo que respecta a la gestión de infraestructuras, se ha fijado un nuevo plazo, ya que se requiere un análisis más profundo para acordar la mejor solución.
- II) La conexión Sena-Escalda con Zeebrugge está actualmente en estudio, y se espera, de conformidad con la Decisión de ejecución, un plan de inversiones para diciembre de 2023. Está previsto establecer una conexión antes de finales de 2030.

La Comisión señala que la Decisión de Ejecución de la conexión Sena-Escalda ha sido fundamental para que las partes francesas llegaran a un acuerdo de financiación sobre el Canal Sena-Norte de Europa, que se necesita con urgencia. Por lo tanto, teniendo en cuenta su sólido efecto de palanca para garantizar la realización de la principal conexión que falta (Canal Sena-Norte de Europa), sin la cual una decisión de inversión sobre la realización de la conexión con

Zeebrugge sería aún más difícil de garantizar, la decisión de ejecución ha promovido, en la medida de lo posible, la realización de los tramos pertinentes.

79. La Comisión remite a sus respuestas a los apartados 16 a 18.

80. La Comisión remite a sus respuestas a los apartados 25 y 26.

Recomendación 1 - Aplicar los instrumentos vigentes y revisar y hacer cumplir la planificación a largo plazo

La Comisión acepta las recomendaciones 1.a), 1b) y 1c). El contenido exacto de la propuesta de la Comisión dependerá, no obstante, de las medidas preparatorias, incluida una evaluación de impacto, cuyo resultado no se puede prever aún.

La Comisión acepta parcialmente la recomendación 1d).

En cuanto a la letra d), el procedimiento legislativo está actualmente en curso y no es posible anticipar los resultados. La Comisión apoyará a los Estados miembros en la aplicación del futuro acto jurídico una vez adoptado.

81. La Comisión se remite a sus respuestas al apartado 27 y al recuadro 2.

82. Dado que el concepto de IET no tiene ningún tipo de correspondencia en el marco jurídico de la UE, el análisis realizado hasta la fecha no puede coincidir exactamente con el concepto definido por el TCE. La Comisión considera que los ACB se han utilizado correctamente como instrumento para la toma de decisiones.

La Comisión también se remite a sus respuestas a los apartados 31 a 38.

83. La Comisión remite a sus respuestas a los apartados 40 a 44.

Recomendación 2 - Exigir un mejor análisis antes de decidir la concesión de cofinanciación de la UE a inversiones del tipo de las IET

La Comisión no acepta la recomendación, ya que se refiere a un análisis de costes y beneficios estratégico de alta calidad «al nivel más amplio de megaproyecto», que no se corresponde con ninguna definición jurídica existente.

En el marco del Mecanismo «Conectar Europa», las candidaturas de proyectos de obras deben incluir un análisis de rentabilidad socioeconómica que muestre resultados positivos, y que en el caso del ferrocarril de alta velocidad suele considerar diferentes alternativas. La Comisión recomienda a los candidatos que utilicen la metodología común usada para la política de cohesión.

En el caso de la gestión compartida, la Comisión defenderá el uso de metodologías de evaluación adecuadas (como el análisis de costes y beneficios) para las inversiones a gran escala en los corredores de la RTE-T, cuando se considere necesario para garantizar el cumplimiento del artículo 67 de la propuesta de RDC y teniendo en cuenta el nivel de análisis necesario y adecuado para cada inversión considerada, en consonancia con las mejores prácticas internacionales y con el fin de permitir que se tomen decisiones políticas con conocimiento de causa sobre las inversiones específicas que deban realizarse, así como la necesidad de disponer de opciones de inversión óptimas.

No obstante, la Comisión reitera que los criterios que deben tenerse en cuenta durante la selección de las operaciones se establecen a nivel de los programas, bajo la responsabilidad de las autoridades de gestión y de conformidad con los requisitos establecidos en el artículo 67 de la propuesta de RDC. La Comisión podrá contribuir a la definición de estos criterios mediante su participación en los trabajos del comité de seguimiento, únicamente en el marco de su función consultiva.

84. La Comisión remite a su respuesta al apartado 45.

85. La Comisión considera que la magnitud, el alcance y el presupuesto de las acciones son adecuados para su finalidad.

La asignación específica de los presupuestos de la UE para grandes proyectos específicos no está prevista en la base jurídica del MCE y, en cualquier caso, no aceleraría su ejecución. Un enfoque por fases permite mitigar el riesgo de perder créditos de compromiso en caso de retraso del proyecto.

La Comisión subraya que los cambios en el diseño y el ámbito de aplicación no son el único factor del coste y que aportan también beneficios adicionales.

En 2018, la Comisión encargó una revisión «Evaluación de los costes unitarios (precios unitarios) de los proyectos ferroviarios» de todas las inversiones ferroviarias (incluidas las financiadas con fondos de la UE) durante el período 2000-2020, que mostró un nivel de variación de costes de magnitud muy inferior a la de las «IET» incluidas en la muestra del TCE; más del 50 % de los proyectos se situaba en un intervalo de +10 % de sobrecostos/ahorros.

La Comisión también se remite a sus respuestas a los apartados 46 a 51.

86. La Comisión remite a sus respuestas a los apartados 53 a 60.

Recomendación 3 - Reforzar la gestión de la Comisión de la cofinanciación de la UE en acciones que forman parte de megaproyectos (similares a las IET)

La Comisión no acepta la recomendación, ya que los conceptos de IET y de megaproyectos no disponen de una base jurídica que permita a la Comisión decidir las prioridades de financiación específicas en el contexto de las convocatorias de propuestas.

Por lo que se refiere a la letra a), en la propuesta del MCE II ya se estableció un mejor vínculo entre el plan de trabajo del corredor y la selección de proyectos del MCE, lo que permitiría una mejor priorización de la financiación de la UE. La propuesta sigue pendiente de adopción por los legisladores.

Por lo que se refiere a la letra b), la Comisión subraya el hecho de que, en la gestión directa, el apoyo de la UE a las acciones que forman parte de las «IET» está organizado ya con arreglo a un número muy reducido de convenios de subvención, a veces uno solo. En el marco de las convocatorias de propuestas competitivas, corresponde a los promotores de proyectos presentar acciones maduras que contribuyan a la realización del proyecto en su conjunto, en consonancia con el progreso y la madurez alcanzados. El hecho de no tener más de un convenio de subvención puede ser perjudicial para el éxito y la puntualidad de la ejecución del proyecto. Las convocatorias competitivas y el principio de «utilizar o perder» ofrecen incentivos para que los promotores de proyectos presenten propuestas correctas y maduras, y se utilicen los fondos a su debido tiempo.

En el caso de la gestión compartida, la Comisión reitera que los criterios que deben tenerse en cuenta en la selección de las operaciones se establecen a nivel de los programas, bajo la responsabilidad de las autoridades de gestión. Al hacerlo, las autoridades de gestión deben asegurarse de que todas las operaciones cumplan las normas de calidad claramente indicadas en el artículo 67 de la propuesta de RDC y las normas de subvencionabilidad aplicables a los gastos en cuestión.

En cuanto a la letra c), existen procedimientos para ofrecer una visión adecuada y, por lo tanto, la Comisión no considera necesario establecer un centro de competencia específico.

Además, la Comisión considera que ya ha ofrecido herramientas de asesoramiento a los beneficiarios y a las autoridades del programa. Seguirá ofreciéndose asistencia técnica a disposición de los Estados miembros para la preparación de sus proyectos a través del Centro de Asesoramiento InvestEU, incluyendo JASPERS. Se ofrecerá ayuda financiera de los programas en apoyo a la preparación, licitación y ejecución de los proyectos.

La Comisión también subraya que las evaluaciones y los estudios *ex post* se han llevado a cabo y supervisado de forma sistemática con las estructuras y procedimientos ya existentes. Además, se facilita ya la combinación de los tres mecanismos de financiación (Mecanismo «Conectar Europa»,

FEDER y Fondo de Cohesión e instrumentos del BEI). La propuesta de RDC para después de 2020 también prevé este mecanismo.

87. La Comisión remite a sus respuestas a los apartados 61 a 67.

88. La Comisión remite a sus respuestas a los apartados 68 a 72.

89. La Comisión remite a su respuesta al apartado 77.

Recomendación 4 - Aprovechar la experiencia de las decisiones de ejecución y reforzar el papel de los coordinadores europeos

La Comisión acepta en parte la recomendación 4 a). La Comisión tiene la intención de adoptar decisiones de ejecución para los grandes proyectos transfronterizos, pero no para condicionar la cofinanciación de la UE, independientemente del modo de gestión.

La Comisión no acepta la recomendación 4 b). La Comisión no considera que la extensión del ámbito de aplicación de los actos de ejecución deba incluir la adopción de decisiones de ejecución para los proyectos «con impacto transfronterizo».

La Comisión acepta la recomendación 4 c). El contenido exacto de la propuesta de la Comisión dependerá, no obstante, de las medidas preparatorias, incluida una evaluación de impacto, cuyo resultado no se puede prever aún.

Equipo auditor

En los informes especiales del Tribunal de Cuentas Europeo 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 Tribunal 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 de Cuentas, con la asistencia de Thomas Obermayr, jefe de Gabinete, y Emmanuel Rauch, gerente principal.

Luc T'Joen fue el jefe de tarea, y el equipo auditor estuvo integrado por Milan Smid, Erki Must, Guido Fara, Manja Ernst, Katarzyna Solarek, Andras Feher, Sabine Maur-Helmes y Richard Moore.



De izquierda a derecha: Thomas Obermayr, Guido Fara, Emmanuel Rauch, Katarzyna Solarek, Erki Must, Manja Ernst, Milan Smid, Luc T'Joen, Richard Moore, Sabine Maur-Helmes, Oskar Herics y Andras Feher.

Cronología

Evento	Fecha
Aprobación del plan de fiscalización / Inicio de la auditoría	24.10.2018
Envío oficial del proyecto del informe a la Comisión (u otras entidades auditadas)	4.12.2019
Aprobación del informe definitivo tras el procedimiento contradictorio	25.3.2020
Recepción de las respuestas oficiales de la Comisión (o de otras entidades auditadas) en todas las lenguas	29.4.2020

DERECHOS DE AUTOR

© Unión Europea, 2020.

La política de reutilización del Tribunal de Cuentas Europeo (el Tribunal) se aplica mediante la [Decisión del Tribunal de Cuentas Europeo n.º 6-2019](#) sobre la política de datos abiertos y de reutilización de documentos.

Salvo que se indique lo contrario (por ejemplo, en menciones de propiedad individuales), el contenido del Tribunal que es propiedad de la UE está autorizado conforme a la [Licencia Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#), lo que significa que está permitida la reutilización, siempre y cuando se dé el crédito apropiado y se indiquen los cambios. El reutilizador no debe distorsionar el significado o el mensaje original de los documentos. El Tribunal no será responsable de las consecuencias de la reutilización.

El usuario deberá obtener derechos adicionales si un contenido específico representa a personas privadas identificables, por ejemplo, en fotografías del personal del Tribunal, o incluye obras de terceros. Cuando se obtenga el permiso, este cancelará el permiso general antes mencionado e indicará claramente cualquier restricción de uso.

Para utilizar o reproducir contenido que no sea de la propiedad de la UE, el usuario puede necesitar obtener la autorización directamente de los titulares de los derechos de autor.

El software o los documentos cubiertos por derechos de propiedad industrial, como patentes, marcas comerciales, diseños registrados, logotipos y nombres, están excluidos de la política de reutilización del Tribunal y el usuario no está autorizado a utilizarlos.

La familia de sitios web institucionales de la Unión Europea pertenecientes al dominio «europa.eu» ofrece enlaces a sitios de terceros. Dado que el Tribunal no controla dichos sitios, le recomendamos leer atentamente sus políticas de privacidad y derechos de autor.

Utilización del logotipo del Tribunal de Cuentas Europeo

El logotipo del Tribunal de Cuentas Europeo no debe ser utilizado sin el consentimiento previo del Tribunal.

PDF	ISBN 978-92-847-4713-9	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/134588	QJ-AB-20-011-ES-N
HTML	ISBN 978-92-847-4674-3	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/79742	QJ-AB-20-011-ES-Q

El Tribunal examinó la gestión llevada a cabo por la Comisión de ocho megaproyectos de transporte transfronterizos en trece Estados miembros. Son enlaces clave pendientes necesarios para conectar las redes nacionales y crear corredores de transporte europeos sin fisuras. El coste total estimado de las IET seleccionadas era de 54 000 millones de euros, de los cuales, la UE ha pagado 3 400 millones de euros.

Según constató el Tribunal, es muy improbable que la red básica esté plenamente operativa en 2030 como se había previsto en 2013: los retrasos en la construcción y puesta en marcha de estos megaproyectos suponen un riesgo para el funcionamiento eficaz de cinco de los nueve corredores de la RTE-T. Se hallaron ejemplos de planificación deficiente y ejecución ineficiente. La Comisión realiza una supervisión distante y con insuficiencias de la finalización a tiempo de la red básica, pero cuenta con un instrumento que puede incorporarse para mejorar el rendimiento.

Con el propósito de impulsar la buena gestión financiera, el Tribunal formula una serie de recomendaciones para apoyar la planificación, gestión y supervisión a largo plazo de estas inversiones de miles de millones de euros.

Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo con arreglo al artículo 287, apartado 4, segundo párrafo, del TFUE.



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO



Oficina de Publicaciones
de la Unión Europea

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