Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se determinan las normas generales para la concesión de ayudas financieras comunitarias en el ámbito de las redes transeuropeas de transporte y energía y por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 2236/95 del Consejo»

(COM(2004) 475 final — 2004/0154 (COD))

(2005/C 234/14)

El 9 de marzo de 2005, de conformidad con el artículo 156 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 21 de febrero de 2005 (ponente: **Sr. RANOCCHIARI).**

En su 415º Pleno de los días 9 y 10 de marzo de 2005 (sesión del 10 de marzo de 2005), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 112 votos a favor, 8 en contra y 6 abstenciones el presente Dictamen.

1. **Introducción**

1.1 **En 2000 el consumo energético de la Unión Europea supuso el 15 % del consumo mundial**, convirtiéndose de esta forma en el primer importador y el segundo consumidor de energía (detrás de los Estados Unidos) tras registrar un incremento de la demanda de energía primaria del 10 % entre 1990 y 2000. En el mismo período, muchos de los diez nuevos Estados miembros realizaron revisiones y reestructuraciones de los sistemas políticos y económicos que supusieron una reducción del 17 % de su demanda de energía primaria. Por consiguiente, la demanda de energía primaria de los 25 Estados miembros durante dicha década registró un incremento medio del 6 %.

1.2 Las estimaciones sobre la demanda de energía primaria entre los años 2000 y 2030 prevén un aumento medio del 19,3 % en la UE-25, correspondiendo el incremento más importante a los diez nuevos Estados miembros (un 26 %), mientras que en la UE-15 será del 18,4 %.

1.3 Como prueba de la mejora del sistema de los diez nuevos Estados miembros es suficiente mencionar la evolución de la *intensidad energética* [1], para la que se prevé un aumento del 1,7 % anual durante el período 2000-2030 en la UE-25, que es similar al incremento registrado en la última década (1990-2000). Sin embargo, este resultado se debe a un aumento en los diez nuevos Estados miembros del 2,6 % anual (un 3,5 % en la década anterior) y a una disminución en la UE-15 del 1,7 % anual.

1.4 Por último, cabe señalar que estas estimaciones también prevén que en los próximos 25 años se mantendrá la dependencia de los combustibles fósiles, que seguirá rondando el 90 % en 2020.

1.5 **Por lo que se refiere a los transportes**, que constituyen el tema principal de la propuesta de Reglamento analizada, debe recordarse que representan cerca del 32 % del consumo de energía, pero que contribuyen al PIB europeo en más de un 10 % y que tanto el transporte de mercancías como el de pasajeros se ha duplicado en los últimos 30 años. Este sector cuenta actualmente con diez millones de trabajadores. Se prevé una duplicación del tráfico total de aquí a 2020, de forma que el transporte de mercancías aumentará un 70 % en la UE-15 y cerca de un 100 % en los diez nuevos Estados miembros. Este incremento es continuación del registrado en los 30 últimos años, que se elevó al 185 % para el transporte de mercancías y al 145 % para el transporte de pasajeros. Este desarrollo considerable también ha acarreado diversas consecuencias negativas como la congestión, que en la actualidad resta prácticamente un 0,5 % anual al PIB y que, según las previsiones, se duplicará en 2010, lo que equivaldrá a cerca de 80 millones de euros. Cada día están congestionados o bloqueados [2] 7 500 km de carreteras, que equivalen aproximadamente al 15 % de la red transeuropea de la UE-15 y cerca del 20 % de la red ferroviaria.

1.6 La realización de una red de infraestructuras de transporte (RTE-T) y energía (RTE-E) adaptada a las necesidades crecientes de la Unión Europea forma parte desde hace más de diez años de las estrategias comunitarias y se considera de manera acertada que es una etapa fundamental para, en primer lugar, realizar plenamente el mercado único y, en segundo lugar, lograr los objetivos de Lisboa. El Consejo Europeo de Barcelona de 2002 reiteró la importancia de completar las redes eléctricas existentes y fijó como objetivo concreto un nivel de interconexiones transfronterizas de al menos el 10 % de la capacidad nacional de producción instalada. Asimismo, en diciembre de 2003 el Consejo Europeo incluyó las RTE-T y RTE-E como elementos esenciales de las medidas para favorecer el crecimiento.

2. **Situación actual**

2.1 Hasta el momento, la determinación clara de los problemas existentes y de las futuras nuevas necesidades no ha recibido una respuesta adecuada de todas las partes interesadas, comenzando por los Estados miembros. Basta recordar que, de los catorce grandes proyectos en el sector de los transportes que en 1994 (Consejo Europeo de Essen) los Estados miembros

[1] Demanda de energía primaria por unidad de PIB a tipos de cambio del mercado.

[2] EU Energy and Transport Outlook 2000/2004.

se comprometieron a realizar antes de 2010, sólo se habían completado tres a finales de 2003 y que se ha conseguido menos del 25 % de las inversiones necesarias para las conexiones transfronterizas. Si se mantiene el ritmo actual de inversión, podrían ser necesarios veinte años más para completar este programa.

2.2 Respecto de la energía, el problema es igual de importante, aunque las necesidades de intervención financiera de la Unión Europea son mucho menores, como se expondrá más adelante. De hecho, no existe correlación entre las posibilidades físicas de las redes y las disposiciones establecidas en la normativa. La liberalización prevista para 2007, que permitiría realizar un verdadero mercado interior de la electricidad, corre el riesgo de tener un efecto limitado si no se completan las redes, ya que en la actualidad son insuficientes y están sobrecargadas. Cuando existe una alta concentración en el mercado, es fundamental suprimir las barreras físicas que frenan la competencia con el fin de evitar efectos negativos para todos los consumidores, incluidas las empresas. Tampoco debe olvidarse que el desarrollo de las energías renovables podría requerir inversiones concretas en los sistemas energéticos existentes y en sus redes.

2.3 La Comisión Europea determinó y resumió los motivos de los modestos resultados obtenidos hasta ahora con los proyectos de RTE-T en una Comunicación de 2003 ([3]) como sigue:

— falta de voluntad política de los órganos decisorios de los Estados miembros;

— escasez de los recursos financieros asignados a la red transeuropea;

— fragmentación de las entidades responsables de los proyectos.

2.4 El informe que elaboró en junio de 2003 el Grupo de Alto Nivel presidido por Karel van Miert (antiguo Miembro de la Comisión encargado de la Competencia) confirmó la toma de conciencia de esta situación preocupante, pero también facilitó indicaciones interesantes para superar el callejón sin salida. En este informe se abordaron tanto los aspectos financieros del problema como las exigencias en materia de organización y coordinación impuestas por la ampliación de la Unión Europea.

2.5 A partir del informe VAN MIERT, la Comisión Europea presentó en octubre de 2003 una propuesta de revisión de las orientaciones sobre las RTE-T, junto con una actualización de la lista de proyectos prioritarios que ya son 30, incluidos los catorce proyectos establecidos en Essen. Posteriormente, el Parlamento y el Consejo examinaron la propuesta y la adoptaron el 29 de abril de 2004. En definitiva, se aprobaron las nuevas orientaciones, las prioridades y las características de los proyectos, incluidos los costes previstos.

3. **Propuesta de la Comisión**

3.1 La propuesta de Reglamento analizada era necesaria para que la Comisión contara con un instrumento jurídico que le permitiera aplicar las normas generales para la concesión de ayudas financieras, revisadas a la luz de lo expuesto anteriormente, con una dotación de recursos financieros segura y fiable durante todo el período previsto (2007-2013).

3.2 En efecto, resultaba claro que era necesario optimizar el impacto de la cofinanciación comunitaria tanto cuantitativamente, mediante un porcentaje de intervención superior al actual, como cualitativamente, merced a nuevos instrumentos financieros. Todo ello debería favorecer la intervención de agentes privados en una óptica cada vez más clara de colaboración público-privada (CPP).

3.3 Los requisitos fundamentales para obtener la intervención comunitaria son que los proyectos sean de interés común, incluyan la interconexión transfronteriza y contribuyan a la integración del mercado en una Europa ampliada. Respecto de los transportes, se incluye una referencia especial al impacto medioambiental y a la necesidad de que las líneas de alta velocidad liberen tramos que se dedicarán al transporte de mercancías con vistas a lograr un reequilibrio modal. Con tal fin, cerca del 80 % de la financiación se destinará a los modos de transporte que no sean por carretera. En cuanto al sector energético, los aspectos prioritarios son la continuidad de la red y la optimización de su capacidad, la integración del mercado interior y de los nuevos Estados miembros en él, así como la conexión de las fuentes de energía renovables.

3.4 Para lograr estos objetivos, los criterios de asignación y cofinanciación serán claros y objetivos. Se trata, ante todo, de la **condicionalidad**, por la que las ayudas se basarán en los principios de **selectividad y concentración** que favorecerán las interconexiones con mayor valor añadido comunitario, y de la **proporcionalidad** de la intervención, que podrá alcanzar un 30 % del coste en caso de conexiones transfronterizas (y en casos excepcionales hasta un 50 %). Como contrapartida, los Estados deberán ofrecer garantías adecuadas de acuerdo con un plan financiero y un compromiso firme para cumplir las fechas de realización de la obra.

3.5 En sustancia, el porcentaje de intervención para los estudios podrá alcanzar un 50 % tanto para las RTE-T como para las RTE-E. En cambio, el porcentaje máximo para la construcción de RTE-T será del 30 % para algunas conexiones de proyectos prioritarios (excepcionalmente del 50 % para los tramos transfronterizos) y del 15 % para los demás proyectos de interés común. En cuanto a la energía, la cofinanciación máxima seguirá siendo del 10 %, como en el Reglamento vigente, y podrá incrementarse excepcionalmente al 20 % en caso de problemas financieros especiales y de la interconexión con los países vecinos. El porcentaje de intervención más bajo para la energía respecto de los transportes, así como la gran diferencia entre ambos presupuestos, se explican por que el sector energético puede recurrir a otros instrumentos comunitarios (como Fondos Estructurales y préstamos del BEI) y por el elevado nivel de competitividad de los operadores en un sector claramente orientado al mercado. Además, las solicitudes para la red de transporte sólo podrán ser presentadas por los Estados miembros, mientras que en las de la red de energía también podrán intervenir operadores privados.

([3]) Comunicación de 23 de abril de 2003 sobre el tema «Desarrollo de la red transeuropea de transporte: Financiaciones innovadoras – Interoperabilidad del telepeaje».

3.6 Con el Reglamento vigente, los recursos disponibles para el período comprendido entre 2000 y 2006 ascienden a poco más de 4 600 millones de euros, de los que 4 200 millones se destinan a los transportes, incrementándose en 225 millones a partir de 2004 debido a la ampliación. Ello supone en la práctica disponer de unos 600 millones de euros anuales durante este período.

3.7 De acuerdo con la propuesta analizada, la dotación de las RTE-T para el período comprendido entre 2007 y 2013 pasará a 20 350 millones de euros, lo que supone 2 900 millones anuales frente a los 600 millones del septenio anterior, y la dotación de las RTE-E ascenderá a 340 millones, de forma que el presupuesto comunitario destinado a las RTE será de 20 690 millones de euros.

3.8 La novedad, además del aumento de los niveles de intervención comunitaria, es la posibilidad de cubrir con financiaciones comunitarias los riesgos posteriores a la fase de construcción cuando sucesos específicos supongan una disminución de los ingresos previstos. Con esta garantía se quiere facilitar la participación del sector privado en la financiación de los proyectos; en cualquier caso, se limita a la fase de puesta en marcha y cuenta con una contribución importante de los Estados miembros interesados.

3.9 Hay otras novedades que se refieren a la gestión de los proyectos. La Comisión propone asignar a los Estados miembros la función principal en el control técnico y la certificación de los gastos. Además, la Comisión se reserva el derecho a delegar algunas labores de gestión del programa en una futura agencia ejecutiva para las redes transeuropeas de transporte, sin que ello suponga renunciar a su responsabilidad de programación.

4. **Observaciones generales**

4.1 El CESE valora de manera favorable la propuesta de la Comisión que responde, aunque no en su totalidad, a las observaciones y peticiones que ha formulado de manera repetida en anteriores dictámenes ([4]).

4.2 En efecto, la propuesta institucionaliza el aumento esperado de la contribución comunitaria y ofrece mayor seguridad tanto a los Estados miembros como a los inversores privados con vistas a la CPP. A este respecto, el CESE señala que el aumento previsto, sin duda importante respecto del período anterior, debe compararse con el incremento de las necesidades expuesto supra. Cabe recordar que los 30 proyectos prioritarios en materia de transportes requerirán una financiación de 225 000 millones de euros y, de ellos, 140 000 millones ya en el período 2007-2014.

4.3 Asimismo, el CESE apoya la definición de los principios generales ya expuestos por los que se regirá la asignación de las ayudas comunitarias y valora favorablemente que las disposiciones de aplicación de estos principios se decidan mediante el procedimiento de comitología para simplificar el proceso.

4.4 El CESE también comparte la idea de que se concedan ayudas no sólo para los estudios preliminares y la fase de construcción, sino también, aunque sea en casos excepcionales, para la fase de puesta en marcha operativa del proyecto. En efecto, no deben subestimarse, por una parte, la delicada situación del sector de los transportes, con todas sus repercusiones más que notorias (congestión, contaminación, seguridad, etc.) sobre las que el Comité se ha pronunciado en múltiples ocasiones, ni, por otra parte, los riesgos propios de la dificultad de abastecimiento energético junto con la necesidad de prever la interoperatividad de las redes de energía.

5. **Observaciones específicas y conclusiones**

5.1 El CESE considera que deberá seguirse una política muy rigurosa respecto de los Estados miembros para que no haya retrasos en las obras de infraestructuras previstas por la Unión Europea y se respeten los compromisos asumidos independientemente de las contingencias nacionales, siempre posibles, de carácter político y económico. En casos extremos, cuando no se dé curso a las solicitudes y exigencias de aclaración, se deberían prever multas o incluso exigir la devolución de las ayudas concedidas por la Comisión, que podrá utilizarlas para otras infraestructuras cuyas obras respeten los plazos previstos.

5.2 De todas formas, el CESE teme que, incluso con el incremento previsto, los recursos disponibles no siempre sean suficientes para estimular las inversiones y lograr que los compromisos sean irreversibles. A este respecto, el Comité sigue considerando válida la sugerencia recogida en un dictamen anterior ([5]) de crear un «fondo europeo de infraestructuras de transportes» financiado mediante una modesta tasa sobre el consumo de carburante en la UE-25, sin que esta tasa implique un aumento de los impuestos especiales. De manera subsidiaria, se podría recuperar esta propuesta limitando la aplicación de la tasa a los Estados miembros interesados en los proyectos de RTE-T.

5.3 Dado que la propuesta de Reglamento analizada se refiere al período comprendido entre 2007 y 2013, el Reglamento vigente seguirá aplicándose hasta esa fecha con la dotación mencionada supra. Ello implica el riesgo de que haya retrasos y cambios de parecer a la espera de las nuevas condiciones. Sería preferible que la entrada en vigor del nuevo Reglamento se adelantara todo lo posible para permitir el inicio inmediato de las obras. En efecto, es importante destacar que, dados los plazos técnicos necesarios para determinar las obras, el sector de los transportes por carretera registrará un aumento adicional del tráfico, a la espera de que las nuevas infraestructuras, que también corresponderán a otros modos de transporte, estén disponibles. Ello irá en detrimento de un desarrollo armonioso y equilibrado.

([4]) Dictamen exploratorio sobre el tema «Revisión de la lista de proyectos RTE en la perspectiva de 2004» (DO C 10 de 14.1.2004) y Dictamen sobre las «normas generales para la concesión de ayudas financieras comunitarias en el ámbito de las redes transeuropeas» (DO C 125 de 27.5.2002).

([5]) Dictamen exploratorio sobre el tema «Revisión de la lista de proyectos RTE en la perspectiva de 2004» (DO C 10 de 14.1.2004). En este dictamen el CESE proponía recaudar un céntimo por cada litro de carburante que consuman todos los vehículos, particulares o profesionales, en las carreteras de la UE-25. Con arreglo al consumo actual (alrededor de 300 millones de toneladas), este fondo recibiría anualmente cerca de 3 000 millones de euros.

5.4 El CESE apoya la propuesta de la Comisión de recurrir al procedimiento de comitología y no al de codecisión para elaborar las disposiciones de aplicación de los principios que regirán la concesión de las ayudas. Esta decisión permite una aceleración y simplificación de los procedimientos, que siempre es positiva. En cambio, el CESE se pregunta si la posible agencia ejecutiva para las redes transeuropeas de transporte responde a la misma necesidad o, más bien, corre el riesgo de duplicar en cierta forma las entidades competentes. Una aclaración previa de la Comisión sobre las funciones de esta agencia contribuiría a disipar estas dudas.

5.5 El Comité aprueba plenamente las orientaciones que sugiere la Comisión y hace hincapié una vez más en la necesidad de aumentar los fondos disponibles. La realización de las infraestructuras previstas contribuirá al desarrollo sostenible, dado que un 80 % de los proyectos se destina a modos de transporte distintos de la carretera, por lo que se reducirán las emisiones de gases y la congestión. Tampoco debe olvidarse la repercusión positiva de los proyectos en las posibilidades de empleo a medio plazo, ni la mejora a largo plazo de las condiciones de vida de los ciudadanos europeos, especialmente de los que residen en zonas de tráfico intenso, lo que no es menos importante.

5.6 Por último, el Comité quiere reiterar una vez más su pleno convencimiento de la necesidad estratégica de una red transeuropea de energía y transporte, que desempeña un papel esencial en la creación de las condiciones para garantizar la libre circulación de personas, bienes y servicios, objetivo obligado e ineludible de la construcción de una Unión Europea integrada y competitiva, de conformidad con la estrategia de Lisboa y con arreglo a los principios del desarrollo ecológico.

Bruselas, 10 de marzo de 2005.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Anne-Marie SIGMUND

ANEXO

al dictamen del comité económico y social europeo

La propuesta de enmienda siguiente, que obtuvo más de un cuarto de los votos emitidos, fue rechazada en el transcurso de los debates:

Punto 5.2

Modifíquese como sigue:

«*5.2 De todas formas, el CESE teme que, incluso con el incremento previsto, los recursos disponibles no siempre sean suficientes para estimular las inversiones y lograr que los compromisos sean irreversibles.* ~~*A este respecto, el Comité sigue considerando válida la sugerencia recogida en un dictamen anterior de crear un "fondo europeo de infraestructuras de transportes" financiado mediante una modesta tasa sobre el consumo de carburante en la UE-25, sin que esta tasa implique un aumento de los impuestos especiales. De manera subsidiaria, se podría recuperar esta propuesta limitando la aplicación de la tasa a los Estados miembros interesados en los proyectos de RTE-T.*~~»

Exposición de motivos

Como muy bien dice el ponente, son los Estados miembros quienes tienen poder decisorio en materia fiscal. El Comité no puede proponer modificaciones fiscales en los Estados miembros ni tiene derecho a hacerlo.

Resultados de la votación

Votos a favor: 43

Votos en contra: 65

Abstenciones: 9