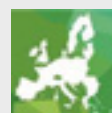


Informe Especial

**El transporte marítimo
en la UE se mueve en aguas
turbulentas — mucha
inversión ineficaz
e insostenible**



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO

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

Tel. +352 4398-1

Preguntas: eca.europa.eu/es/Pages/ContactForm.aspx

Sitio web: eca.europa.eu

Twitter: @EJAuditorsECA

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

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2016

Print	ISBN 978-92-872-5766-6	ISSN 1831-0842	doi:10.2865/424118	QJ-AB-16-023-ES-C
PDF	ISBN 978-92-872-5829-8	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/86612	QJ-AB-16-023-ES-N
EPUB	ISBN 978-92-872-5747-5	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/22010	QJ-AB-16-023-ES-E

© Unión Europea, 2016

Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica.

Para utilizar o reproducir las fotografías 1 y 5, así como las incluidas en la fotografía 2, es necesario solicitar directamente la autorización al titular de los derechos de autor.

Informe Especial**El transporte marítimo
en la UE se mueve
en aguas turbulentas —
mucho inversión ineficaz
e insostenible**

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

En los informes especiales del TCE se exponen los resultados de sus auditorías de gestión y de cumplimiento de ámbitos presupuestarios o de temas de gestión 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.

La presente auditoría de gestión fue realizada por la Sala de Fiscalización II (presidida por Henri Grethen, Miembro del Tribunal) que está especializada en los ámbitos de gasto de inversiones de cohesión, crecimiento e inclusión. La auditoría fue dirigida por Oskar Herics, Miembro ponente, asistido por Thomas Obermayr, jefe de su gabinete; Pietro Puricella, gerente principal; Luc T'Joen, jefe de tarea; Kurt Bungartz, Luis de la Fuente Layos, Rafal Gorajski, Enrico Grassi, Di Hai, Aleksandra Kliś-Lemieszonek, Afonso Malheiro de Castro y Christian Wieser, auditores.



De izquierda a derecha: T. Obermayr, E. Grassi, C. Wieser, P. Puricella, A. Malheiro de Castro, A. Kliś-Lemieszonek, O. Herics, L. T'Joen, R. Gorajski, D. Hai.

Apartados

Glosario

I-IV **Resumen**

1-25 **Introducción**

1-7 **Características principales de los servicios portuarios en Europa**

8-9 **Servicios ofrecidos por los operadores portuarios**

10-16 **Principales iniciativas normativas y legislativas relacionadas con los puertos**

17-24 **Financiación de infraestructuras portuarias**

25 **Anterior informe especial del Tribunal de Cuentas Europeo sobre puertos**

26-30 **Alcance y enfoque de la fiscalización**

31-101 **Observaciones**

31-49 **Estrategias portuarias nacionales y de la UE: la ausencia de una implantación oportuna y coordinada de capacidad portuaria adicional bien planificada fue un punto débil fundamental**

33-37 Los cinco Estados miembros visitados habían elaborado estrategias nacionales de desarrollo portuario, pero la solidez de los planes de ejecución y la coordinación fueron un problema

38-49 La estrategia de la UE sobre puertos se ha desarrollado con el tiempo, pero sigue faltando información sólida sobre la planificación de la capacidad

50-81 **Infraestructuras portuarias financiadas por la UE: infraestructuras inutilizadas o infrautilizadas, retrasos y sobrecostes e inversiones insostenibles debido a la financiación de infraestructuras similares en puertos vecinos**

52-55 Las inversiones financiadas por la UE dieron lugar a numerosas infraestructuras inutilizadas o infrautilizadas

56-61 Retrasos y sobrecostes en una serie de proyectos

62-65 Escasa rentabilidad de la financiación de la UE

66-73 La financiación de infraestructuras similares aumenta el riesgo de inversiones insostenibles

74-81 Coordinación ineficaz entre la Comisión y el BEI en la financiación de infraestructuras portuarias

- 82-101 **Crear una igualdad de condiciones entre puertos: es necesario garantizar mejor la aplicación coherente de normas comunes como las ayudas estatales y los controles aduaneros**
- 83-87 **Es necesario aplicar mejor las normas sobre ayudas estatales para puertos en los Estados miembros y la Comisión**
- 88-92 **Es necesario un papel más proactivo de la Comisión en las ayudas estatales a puertos**
- 93-99 **El seguimiento por parte de la Comisión de las prácticas de control aduanero de los Estados miembros no cubre información fundamental**
- 100-101 **El «Cinturón Azul» o cómo el modo de transporte marítimo está en desventaja en comparación con el transporte por carretera**
- 102-114 **Conclusiones y recomendaciones**
- Anexo I — Gasto de fondos de la UE en proyectos de transporte marítimo (período 2000-2013)**
 - Anexo II — Sinopsis de los proyectos examinados por Estado miembro**
 - Anexo III — Sinopsis de los proyectos no finalizados**
 - Anexo IV — Principales características de los sistemas portuarios de los Estados miembros y sinopsis del apoyo financiero de la UE y el BEI a las zonas portuarias fiscalizadas (2000-2013)**
 - Anexo V — Sinopsis de las superestructuras específicas para los usuarios cofinanciadas con financiación de la UE**
 - Anexo VI — Sinopsis de las decisiones sobre ayudas estatales desde 2007**

Respuestas de la Comisión

Agencia Ejecutiva de Innovación y Redes (INEA): La Agencia Ejecutiva de Innovación y Redes (INEA) es la sucesora de la Agencia Ejecutiva de la Red Transeuropea de Transporte (TEN-T EA), que fue creada por la Comisión Europea en 2006 para gestionar la aplicación técnica y financiera de su programa RTE-T. El 1 de enero de 2014, la INEA empezó a trabajar oficialmente para aplicar partes de los siguientes programas: Mecanismo «Conectar Europa» (MCE), Horizonte 2020 y programas sucesores (RTE-T y Marco Polo 2007-2013).

Autopistas del mar: «Autopistas del mar» es el término utilizada para referirse a la parte marítima de la Red Transeuropea de Transporte (RTE-T), que ofrece financiación para: a) conexiones marítimas entre puertos de la red global o entre un puerto de la red global y un puerto de un tercer país, cuando estas conexiones revisten una importancia estratégica para la UE; b) instalaciones portuarias, terminales de carga, plataformas logísticas y plataformas de mercancías situadas fuera de la zona portuaria pero asociadas a las actividades del puerto, tecnologías de la información y la comunicación (TIC), como sistemas electrónicos de gestión logística, y procedimientos de seguridad, administrativos y aduaneros en al menos un Estado miembro; c) infraestructuras para acceso directo por tierra y mar, y d) actividades que redunden en beneficios más amplios no directamente vinculados a puertos específicos, tales como servicios y acciones destinados a garantizar la movilidad de personas y mercancías, actividades de mejora del comportamiento medioambiental, como el suministro de electricidad en puerto que contribuya a la reducción de las emisiones procedentes de los buques, instalaciones y equipos rompehielos, actividades que garanticen la navegabilidad todo el año, operaciones de dragado, instalaciones de abastecimiento de combustibles alternativos, así como de optimización de procesos, procedimientos y el elemento humano, plataformas y sistemas de información TIC, incluidos los sistemas de gestión del tráfico y de información electrónicos.

Ayudas estatales: Las ayudas estatales son una forma de ayuda económica directa o indirecta proporcionada por las autoridades públicas a empresas del sector privado. El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) prohíbe en general las ayudas estatales dentro del mercado común salvo que estén debidamente justificadas. Las normas de la UE sobre ayudas estatales especifican cuándo estas ayudas no distorsionan (o amenazan con distorsionar) la competencia. La Comisión Europea tiene la competencia exclusiva de evaluar si las ayudas estatales concedidas por los Estados miembros cumplen estas normas. Las decisiones de procedimiento y las medidas tomadas por la Comisión Europea están sujetas a revisión del Tribunal General y el Tribunal de Justicia Europeo.

Cinturón Azul: El marco estratégico para el entorno Cinturón Azul consistió en dos medidas: una mayor simplificación del sistema de los servicios marítimos regulares, aplicable desde marzo de 2014, y el desarrollo de un manifiesto electrónico (el «manifiesto aduanero de mercancías») que permite distinguir entre carga de la UE y ajena a la UE a bordo de un buque, con la intención de facilitar el transporte de mercancías de la UE. Esta medida se aplica a partir del 1 de mayo de 2016 a emisores autorizados; los emisores no autorizados tendrán la posibilidad de registrar pruebas del estatuto de la UE en una nueva base de datos central gestionada por la aduana, que se espera que sea plenamente operativa en octubre de 2019. Se ha creado un proyecto piloto de manifiesto electrónico para armonizar el manifiesto de carga requerido por las autoridades nacionales cuando los buques llegan o salen de puertos de la UE. La presentación e intercambio de dicho manifiesto electrónico se efectuará a través del prototipo de ventanilla única marítima europea, desarrollada por la EMSA.

Condiciones *ex ante*: Las condiciones *ex ante* son condiciones basadas en criterios predefinidos establecidos en acuerdos de asociación que se consideran requisitos previos necesarios para el uso eficaz y eficiente de la financiación de la UE prevista en estos acuerdos. Al preparar los programas operativos del FEDER, el FC y el FSE en el marco del período de programación 2014-2020, los Estados miembros tienen que evaluar si se han cumplido estas condiciones. De no ser así, tendrán que elaborarse planes de acción para garantizar su cumplimiento a más tardar el 31 de diciembre de 2016.

Correcciones financieras: Las correcciones financieras tienen como objetivo proteger el presupuesto de la UE de la carga de un gasto erróneo o irregular. En el caso del gasto sujeto a gestión compartida, la recuperación de los pagos incorrectamente efectuados es responsabilidad principal de los Estados miembros. Las correcciones financieras pueden aplicarse retirando gastos irregulares de las declaraciones de gastos de los Estados miembros o a través de recuperaciones de los beneficiarios. La Comisión también puede imponer correcciones financieras.

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

Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER): El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) tiene por objeto reforzar la cohesión económica y social dentro de la Unión Europea corrigiendo los principales desequilibrios regionales. Esto se logra a través de apoyo financiero a la creación de infraestructuras e inversiones productivas creadoras de empleo, principalmente para empresas.

Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE): Los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE) constan de cinco fondos separados que tienen como objetivo reducir los desequilibrios regionales en la UE, con marcos normativos establecidos para el período presupuestario septenal del MFP: 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).

Infraestructuras portuarias: Infraestructuras resultantes de las obras acometidas para asegurar que los buques puedan ser atracados y amarrados con seguridad (por ejemplo, muelles, diques, espigones), posibilitar el tránsito de buques entre extensiones de agua situadas a distintos niveles (esclusas) o crear instalaciones para la construcción y reparación de buques (por ejemplo, diques secos).

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

Política de cohesión: La política de cohesión es uno de los mayores ámbitos políticos de gasto de la UE. Su objetivo es reducir las disparidades de desarrollo entre las distintas regiones, reestructurando las zonas industriales en declive y diversificando las zonas rurales, y fomentar la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional. Su financiación se efectúa con cargo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo de Cohesión (FC).

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

Puerto de transbordo: Los puertos de transbordo son puertos donde las mercancías se cargan en otro buque o, a veces, en otro modo de transporte para su traslado al destino final.

Puertos de acceso: Los puertos de acceso son puertos que atienden a las necesidades económicas e industriales de su (zona de influencia) interior o hinterland. Los puertos mixtos sirven al tráfico de acceso y transbordo.

Puertos principales: Los puertos principales son los puertos marítimos de la UE que se consideran de interés estratégico. La Comisión estableció una lista de 104 puertos principales en 2013. Los Estados miembros están obligados a velar por que exista una conexión adecuada entre estos puertos y las redes de ferrocarril, navegación interior y carretera antes de 2030.

Red Transeuropea de Transporte (RTE-T): La Red Transeuropea de Transporte (RTE-T) es un conjunto planificado de redes de transporte vial, ferroviario, aéreo, marítimo y fluvial en Europa. Forma parte de un sistema más amplio de redes transeuropeas, que incluye una red de telecomunicaciones (eTEN) y una red de energía (RTE-E) propuesta. El desarrollo de infraestructuras dentro de la RTE-E está estrechamente relacionado con la aplicación y el avance de la política de transportes de la UE.

Superestructuras portuarias: Activos fijos (por ejemplo, cobertizos, almacenes, edificios de oficinas) construidos sobre infraestructuras portuarias, así como equipos fijos y móviles (por ejemplo, grúas) utilizados en las zonas portuarias.

Unidad equivalente a veinte pies (TEU): Unidad de medida de la capacidad de carga utilizada para indicar la capacidad de los buques portacontenedores y las terminales de contenedores. Se basa en el volumen de un contenedor intermodal de veinte pies de largo, utilizado entre distintos modos de transporte, como buques, trenes y camiones.

I Los puertos marítimos juegan un papel económico muy importante en la Unión Europea (UE). Existen más de 1 200 puertos marítimos comerciales en 23 de los 28 Estados miembros de la UE. Son los nodos clave en la red comercial mundial, puesto que gestionan alrededor de tres cuartas partes del comercio de mercancías de la UE con países no miembros y más de un tercio del transporte de mercancías en el interior de la Unión. Se calcula que, en 2013, el sector de transporte marítimo sumó alrededor del 1 % del PIB de la UE y empleó a cerca de 2,2 millones de personas.

II Las inversiones en infraestructuras portuarias pueden optar a cofinanciación de la UE a través del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo de Cohesión (FC) bajo gestión compartida, pero también a través de la Red Transeuropea de Transporte (RTE-T) y el Mecanismo «Conectar Europa» (MCE) bajo gestión directa de la Comisión Europea. En total, entre 2000 y 2013, se destinaron alrededor de 6 800 millones de euros de financiación del presupuesto de la UE a inversiones en puertos. Además de la financiación con cargo al presupuesto de la UE, el Banco Europeo de Inversiones (BEI) financió inversiones portuarias en forma de préstamos por valor de cerca de 10 100 millones de euros.

III El Tribunal evaluó las estrategias de transporte marítimo de mercancías de la Comisión y los Estados miembros y la rentabilidad de las inversiones en puertos, donde examinó treinta y siete nuevos proyectos y cinco proyectos reevaluados financiados por la UE. En general, la fiscalización permitió constatar que:

- Las estrategias de desarrollo portuario a largo plazo establecidas por los Estados miembros y la Comisión no ofrecían una base sólida y coherente para planificar la capacidad necesaria en los puertos de la UE y para determinar la financiación pública europea y nacional que era necesaria para las infraestructuras portuarias.
- La financiación de infraestructuras y superestructuras portuarias similares en puertos vecinos ha dado lugar a inversiones ineficaces e insostenibles: sobre la base de 30 de los 37 proyectos examinados y ya concluidos entre 2000 y 2013, cabe señalar que uno de cada tres euros (lo que corresponde a 194 millones de euros para doce proyectos) se ha gastado de forma ineficaz hasta ahora. Alrededor de la mitad de esta financiación (97 millones de euros de financiación de la UE para 9 proyectos) se invirtió en infraestructuras que no se utilizaban o estaban considerablemente infrautilizadas más de tres años después de que terminasen las obras, lo que denota deficiencias en la evaluación *ex ante* e indica un elevado riesgo de despilfarro de los importes invertidos.
- Esta observación también se aplica a los cinco puertos reevaluados ya examinados en 2010. La reevaluación indicaba en general una escasa rentabilidad: la utilización de la capacidad financiada por la UE en estos puertos seguía siendo inadecuada después de casi una década de funcionamiento. Las zonas portuarias de cuatro puertos se hallaban vacías o a un nivel muy escaso de utilización. Globalmente, se considera que se han gastado de manera ineficaz 292 millones de euros de las inversiones.
- Los sobrecostes y los retrasos constituyen otros ejemplos de ineficiencias en las inversiones en infraestructuras portuarias examinadas. En general, los proyectos financiados por la UE examinados tuvieron unos sobrecostes de 139 millones de euros. Además, 19 de los 30 proyectos finalizados sufrieron retrasos, 12 de ellos de más de un 20 % de su duración prevista, y se observaron retrasos de hasta el 136 % con respecto a las previsiones. De los siete proyectos (correspondientes a 524 millones de euros de financiación de la UE) todavía no finalizados en el momento de la fiscalización, seis también sufrían retraso.

- La inexistencia o falta de idoneidad de muchos enlaces con el interior, como conexiones viarias y ferroviarias, requerirán más financiación pública para que las inversiones portuarias iniciales funcionen adecuadamente.
- Tanto la coordinación interna en la Comisión como el procedimiento establecido entre esta y el BEI para evaluar los préstamos del BEI propuestos para infraestructuras no han funcionado de manera adecuada puesto que el Banco no comparte toda la información pertinente con la Comisión. Además, con respecto a algunas propuestas de préstamos, en la Comisión se señalaron problemas críticos a nivel interno, que no le fueron comunicados al BEI en forma de dictamen negativo de la Comisión.
- La Comisión no tomó las medidas necesarias en el ámbito de las ayudas estatales y los procedimientos aduaneros para que los puertos pudieran competir en igualdad de condiciones. El control de las ayudas estatales aplicado por la Comisión podría haber sido más proactivo y eficaz supervisando *a posteriori* si las condiciones bajo las que se habían adoptado decisiones anteriores (por ejemplo para las concesiones) permanecían inalteradas, o denegando la ayuda a superestructuras específicas para los usuarios.

Por ejemplo, se habían cofinanciado con cargo al presupuesto de la UE proyectos que incluían superestructuras utilizadas por operadores privados por valor de aproximadamente 92,5 millones de euros.

IV

En su informe, el Tribunal recomienda:

- Establecer un seguimiento de la capacidad de los puertos principales, teniendo en cuenta los planes de los Estados miembros para la aplicación de sus estrategias a largo plazo.
- Revisar la cifra actual de 104 «puertos principales» que son necesarios para mantener un nivel adecuado de accesibilidad de la UE en su conjunto.
- Establecer un plan europeo de desarrollo portuario para los puertos principales, vías navegables marítimas y canales.
- Cooperar con los Estados miembros para reducir la carga administrativa y los retrasos en la selección y ejecución de proyectos promoviendo el principio de «ventanilla única» nacional para la expedición o denegación de todos los permisos y autorizaciones de inversiones relacionadas con infraestructuras portuarias. Además, debería aplicarse cuanto antes un principio de «acuerdo tácito» (por ejemplo de dos años).
- Aplicar estrictamente el Reglamento de disposiciones comunes de los Fondos EIE y el Reglamento MCE sobre correcciones financieras debidas a inversiones de rendimiento insuficiente para el período 2014-2020.
- Estudiar la posibilidad de excluir de la financiación de la UE durante el período 2014-2020 las infraestructuras portuarias para trasbordo y almacenamiento de contenedores (por ejemplo la construcción de embarcaderos, muelles y capacidad de almacenamiento) y las superestructuras que no son públicas, puesto que deberían considerarse un entorno comercial.
- Priorizar la cofinanciación de la UE con cargo al MCE y los Fondos EIE del gasto en los puertos principales para mejorar sus conexiones con sus zonas de influencia interior.

- Financiar otras infraestructuras portuarias distintas de las conexiones con el interior únicamente con la condición de que exista una necesidad claramente determinada, donde se demuestre valor añadido de la UE y exista un componente de inversión privada suficientemente grande asegurado en la dotación global de inversión.
- Garantizar que toda la información necesaria sobre las propuestas de préstamos del BEI sea compartida entre este y la Comisión para facilitar unas evaluaciones sólidas.
- Aclarar a nivel interno y aplicar de manera coherente el procedimiento para determinar si unas observaciones críticas deberían dar lugar a un dictamen negativo sobre un préstamo propuesto del BEI.
- Publicar directrices sobre ayudas estatales para puertos marítimos.
- Velar por la coherencia en el trato de las superestructuras portuarias específicas para los usuarios.
- Incrementar el número de investigaciones documentales sobre ayudas estatales a puertos y el seguimiento de decisiones anteriores sobre ayudas estatales para garantizar que se mantienen las condiciones iniciales.
- Los Estados miembros deberían notificar sistemáticamente a la Comisión todas las ayudas públicas concedidas a puertos de conformidad con las normas sobre ayudas estatales de la UE.
- Pedir a los Estados miembros que proporcionen periódicamente información concreta sobre el tipo y número de procedimientos aduaneros específicos en los distintos puestos principales a fin de valorar si los puertos reciben un trato equitativo.
- Mejorar la posición competitiva del transporte marítimo en comparación con otros modos de transporte mediante una mayor simplificación de las formalidades de transporte marítimo y de aduana, en particular avanzando hacia una «ventanilla única» de la UE.

Características principales de los servicios portuarios en Europa

Más de 1 200 puertos marítimos comerciales en la UE

01

Los puertos juegan un papel económico muy importante en la Unión Europea (UE). Existen más de 1 200 puertos marítimos comerciales en veintitrés de los veintiocho Estados miembros de la UE. Son los nodos clave en la red comercial mundial: gestionan alrededor de tres cuartas partes del comercio de mercancías de la UE con países no miembros y más de un tercio del transporte de mercancías interior de la Unión. Los graneles líquidos representaron el 37 % de toda la carga que pasó por puertos marítimos de la UE en 2014, seguidos por los graneles secos (23 %) y los contenedores (21 %). Además, utilizan estos puertos alrededor de 400 millones de pasajeros al año¹.

02

Se calcula que en 2013 el sector de transporte marítimo aportó hasta 147 000 millones de euros (alrededor del 1 %) al PIB de la UE², y empleó además a cerca de 2,2 millones de personas. De ellas, aproximadamente 1,5 millones de personas fueron directamente empleadas por puertos de la UE³. Los puertos también desempeñan un importante papel en la conexión de las islas y las zonas periféricas con el continente.

03

El sector portuario es muy heterogéneo, con una diferenciación significativa de los puertos en cuanto a tamaño, tipo, organización y forma de conectarse con el interior. La eficiencia y la productividad varían en gran medida entre los puertos de la UE y estas diferencias incluso se han acentuado en los últimos años⁴. Alrededor del 96 % de las mercancías y el 93 % de los pasajeros que transitan por los puertos de la UE lo hacen a través de los 329 puertos marítimos principales considerados esenciales para el funcionamiento del mercado interior en las orientaciones de la UE sobre la Red Transeuropea de Transporte (RET-T)⁵.

04

Existen diferencias considerables entre estos puertos principales: en 2012, solo los tres mayores puertos de la UE (Róterdam, Hamburgo y Amberes) aglutinaron alrededor de una quinta parte de los movimientos de carga, en parte debido a su proximidad con los principales mercados de producción y consumo del noroeste de Europa. En cambio, la actividad combinada de los nueve mayores puertos mediterráneos de los Estados miembros de la UE comprendió menos del 15 % de los movimientos de carga totales⁶.

- 1 Datos estadísticos del negocio y el transporte marítimo de Eurostat.
- 2 Oxford Economics, «*The economic value of the EU shipping industry – update: a report for the European Community Ship Owners' Association (ECSA)*», febrero de 2015.
- 3 Comisión Europea, «Los puertos marítimos de Europa en el horizonte de 2030: retos futuros», Memo/13/448 de 23.5.2013.
- 4 SDW(2013) 181 final de 23 de mayo de 2013 «*Impact assessment accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council establishing a framework on market access to port services and financial transparency of ports*».
- 5 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, p. 1).
- 6 Servicio de Estudios del Parlamento Europeo, «*Briefing EU Legislation in Progress -The liberalisation of EU port services*», 7.12.2015; p. 3.

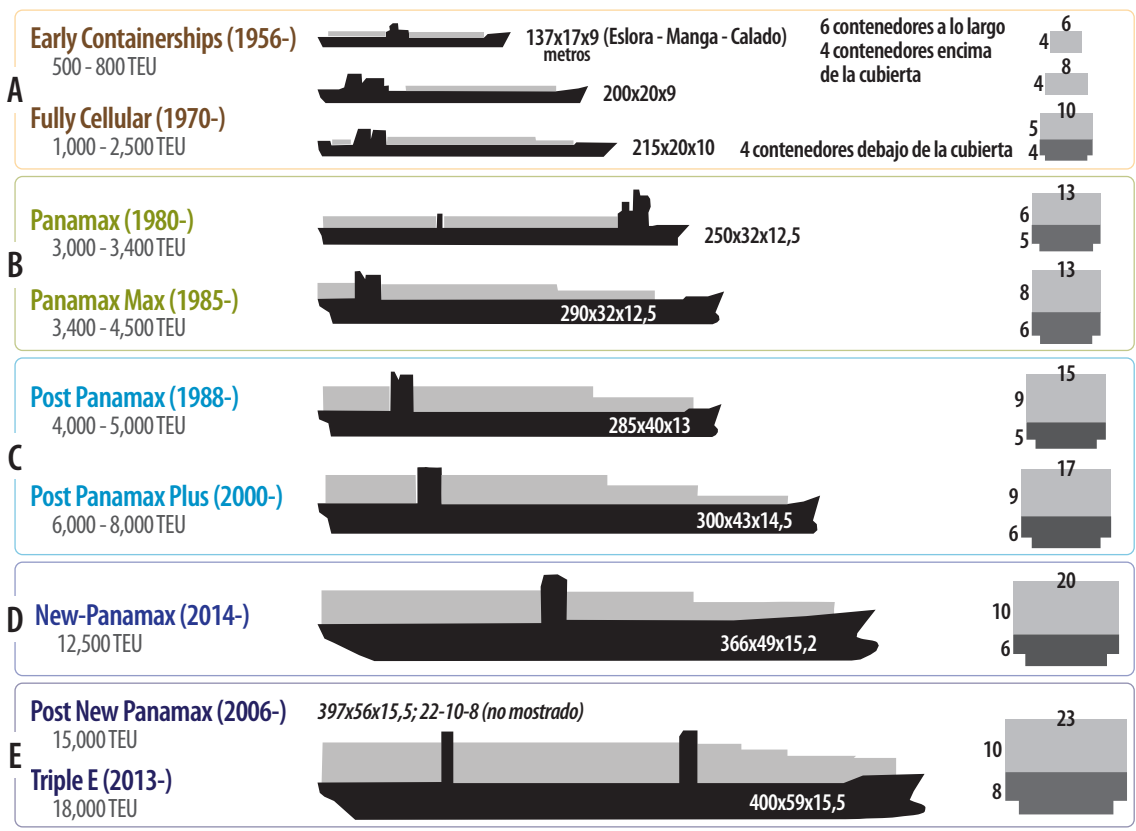
Aumento del tamaño de los buques

05

En un intento de los actores mundiales por reducir costes, aumentar la eficiencia operativa y mejorar la huella medioambiental del transporte marítimo, los tamaños de los buques de todos los segmentos (por ejemplo, tanques, portacontenedores) han aumentado continuamente en los últimos años (véase la **fotografía 1**).

Fotografía 1

Evolución del tamaño de los buques: ejemplo de los portacontenedores



Fuente: © 1998-2016, Dr. Jean-Paul Rodrigue, Departamento de Estudios Globales y Geografía, Universidad de Hofstra.

06

Por dar una indicación del gran tamaño de los buques: un buque «Triple E» tiene 400 metros de eslora (el equivalente a dos campos de fútbol, dos pistas de hockey sobre hielo y dos canchas de baloncesto juntos) y transporta 18 000 TEU (recientemente hasta 22 000 TEU). Si tuviese que colocarse la misma carga en camiones, estos ocuparían todo un carril de la autopista entre Ámsterdam y París con un «muro de camiones» (véase la **fotografía 2**).

Fotografía 2

Ejemplo de la carga transportada por un buque «Triple E»



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Introducción

07

Los buques más grandes generan menores costes de transporte. Se produce un efecto cascada: los buques que ya no son necesarios debido a los nuevos megabuques construidos recientemente se utilizan en otras rutas comerciales, sustituyendo a otros, que a su vez sustituyen a otros, etc. desbancando en última instancia a los buques más pequeños. Por último, el despliegue de buques más grandes exige nuevas infraestructuras y también incide en la competencia entre autoridades y operadores portuarios.

Servicios ofrecidos por los operadores portuarios

08

El sector portuario reúne a una amplia variedad de industrias, como la petroquímica, la siderúrgica, la automotriz, la manufacturera y la de distribución de energía.

09

Los servicios portuarios incluyen la provisión de:

- infraestructuras generales de transporte (por ejemplo, canales de acceso marítimo, muelles) y equipos de infraestructura auxiliares (por ejemplo, dragado, rompehielos);
- servicios náuticos técnicos: practicaaje, remolque y atraque (normalmente servicios comerciales)⁷;
- infraestructuras y «superestructuras» operativas (por ejemplo, atracaderos y grúas) que generalmente suministran los operadores de las terminales;
- servicios de asistencia a pasajeros y manipulación de carga.

Principales iniciativas normativas y legislativas relacionadas con los puertos

Servicios portuarios e inversiones en infraestructuras

10

En 2013, la Comisión publicó una comunicación, que incluía un plan de acción⁸, en la que definía una serie de tendencias recientes en el transporte marítimo, que a menudo requieren mejoras significativas de las infraestructuras portuarias existentes. Estas se refieren a:

- el aumento del tamaño y la complejidad de los buques marítimos que exige mayores capacidades máximas de descarga de mercancías y embarque de un mayor número de pasajeros;

- 7 El «practicaaje» consiste en guiar al buque a la entrada y a la salida del puerto (es obligatorio seguir los requisitos internacionales de seguridad); el «remolque» es la operación de ayudar a un buque a maniobrar a la entrada y a la salida de puerto utilizando un remolcador, mientras que el «atraque» se refiere a las actividades de conexión del buque al muelle.
- 8 COM(2013) 295 final de 23 de mayo de 2013— «Puertos: motor de crecimiento».

Introducción

- la sustitución del petróleo y los productos refinados por gas y combustibles alternativos, como gas natural licuado (GNL), que da lugar a grandes instalaciones de gasificación y suministro de electricidad en puerto⁹;
- aspectos de la seguridad portuaria, puesto que los puertos también pueden servir como punto de acceso para drogas, armas, artículos de contrabando y materiales químicos, biológicos, radiológicos y nucleares¹⁰.

11

Además, la Comisión presentó una iniciativa legislativa¹¹ destinada a hacer más accesible el mercado de servicios portuarios y establecer normas comunes sobre la transparencia financiera y las tasas aplicadas por los organismos de gestión o proveedores de servicios portuarios.

12

Aunque el Parlamento Europeo había rechazado dos propuestas anteriores presentadas en 2004 y 2006 para regular estas cuestiones, o estas fueron modificadas considerablemente y posteriormente retiradas por la Comisión, el Consejo adoptó una posición provisional en octubre de 2015 y el Parlamento también adoptó en marzo de 2016 una posición provisional sobre esta propuesta de Reglamento de 2013, allanando así el camino a un acuerdo en los debates entre los órganos legislativos.

La iniciativa del «Cinturón Azul» y los procedimientos aduaneros

13

En comparación con otros modos de transporte, el transporte marítimo está en desventaja por el hecho de que se considera que los buques que salen las aguas territoriales de los Estados miembros (doce millas náuticas desde la costa) están fuera del territorio aduanero de la UE, con el resultado de que las mercancías han de someterse a formalidades aduaneras a la salida y a la llegada a los puertos de la UE, lo que provoca retrasos y aumentos de los costes. Este problema de distorsión entre modos de transporte existe desde 1992 y, en 2013, la Comisión publicó una comunicación sobre medidas para simplificar las formalidades administrativas y aduaneras (la iniciativa «Cinturón Azul»)¹², que dio lugar a modificaciones en la legislación aduanera. Se está trabajando en el establecimiento de puntos nacionales centralizados para la comunicación de datos («ventanillas únicas nacionales») para las formalidades informativas de transporte (para cumplir los requisitos de la Directiva sobre formalidades informativas)¹³, cuyo objetivo es simplificar y armonizar los procedimientos administrativos del transporte marítimo normalizando la transmisión electrónica de información y reduciendo las formalidades informativas. Paralelamente, se están desarrollando sistemas aduaneros electrónicos, a los que se aplica un período transitorio hasta 2020 para adaptarse gradualmente a los nuevos requisitos del Código Aduanero de la Unión modernizado.

- La Directiva 2014/94/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2014, relativa a la implantación de una infraestructura para los combustibles alternativos (DO L 307 de 28.10.2014, p. 1) exige que todos los puertos marítimos de la red básica de la RTE-T estén equipados con puntos de repostaje de GNL y suministro de electricidad en puerto para finales de 2025.
- La Directiva 2005/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2005, sobre mejora de la protección portuaria (DO L 310 de 25.11.2005, p. 28) y el Reglamento (CE) n.º 725/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, relativo a la mejora de la protección de los buques y las instalaciones portuarias (DO L 129 de 29.4.2004, p. 6) exigen que la Comisión realice inspecciones junto con las autoridades nacionales competentes para velar por la aplicación de las medidas de seguridad pertinentes en los puertos de la UE.
- COM(2013) 296 final de 23 de mayo de 2013 «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea un marco sobre el acceso al mercado de los servicios portuarios y la transparencia financiera de los puertos».
- COM(2013) 510 final de 8 de julio de 2013 — «El «Cinturón Azul», un espacio único para el transporte marítimo».
- Directiva 2010/65/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre de 2010, sobre las formalidades informativas exigibles a los buques a su llegada o salida de los puertos de los Estados miembros y por la que se deroga la Directiva 2002/6/CE (DO L 283 de 29.10.2010, p. 1).

14

En cuanto a los controles aduaneros, se ha aprobado un nuevo código aduanero de la Unión modernizado¹⁴ que sustituye al código aduanero de 1992¹⁵. Establece el marco general que rige el trabajo de las autoridades aduaneras de los Estados miembros.

Ayudas estatales

15

La financiación de infraestructuras que no están destinadas a ser explotadas económicamente queda excluida de la aplicación de las normas sobre ayudas estatales en el sentido del artículo 107, apartado 1 del Tratado, por lo que dicha financiación no puede ser controlada por la Comisión. Las ayudas estatales no incluyen, por ejemplo, la financiación de infraestructuras que se utilizan para actividades que el Estado habitualmente desempeña en el ejercicio de la autoridad pública (por ejemplo, faros y otros equipamientos para las necesidades de navegación general, incluidas las vías navegables interiores, la protección contra las inundaciones y la gestión de la escasez de agua de interés público, policía y aduanas) o que no se utilizan para ofrecer bienes o servicios en un mercado (por ejemplo, carreteras para uso público gratuito). No obstante, la financiación de infraestructuras destinadas a ser explotadas económicamente, como las infraestructuras portuarias, se incluyen en la aplicación de las normas sobre ayudas estatales. La financiación pública de infraestructuras portuarias o la ayuda económica concedida a las autoridades portuarias pueden distorsionar la competencia entre puertos, puesto que pueden permitirles cobrar a las empresas navieras precios más bajos para atraer tráfico. Esto puede suceder también con las ayudas indirectas concedidas a dichos operadores económicos (es decir, operadores de terminales) y usuarios si no pagan un precio de mercado por la infraestructura portuaria. Todas las ayudas estatales deben notificarse a la Comisión para que pueda evaluar su compatibilidad con el mercado interior.

16

El nuevo Reglamento general de exención por categorías¹⁶ que entró en vigor en julio de 2014, define los casos en los que pueden concederse ayudas estatales a empresas sin notificarlas de antemano a la Comisión. La Comisión está planteándose actualmente definir en el reglamento las inversiones no problemáticas en puertos (es decir, las categorías de inversiones portuarias que no tienen que notificarse).

- 14 Reglamento (UE) n.º 952/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de octubre de 2013, por el que se establece el código aduanero de la Unión (DO L 269 de 10.10.2013, p. 1). Las disposiciones principales se aplicarán con efecto a partir del 1 de mayo de 2016.
- 15 Reglamento (CEE) n.º 2913/92 del Consejo, de 12 de octubre de 1992, por el que se aprueba el Código Aduanero Comunitario (DO L 302 de 19.10.1992, p. 1).
- 16 Reglamento (UE) n.º 651/2014 de la Comisión, de 17 de junio de 2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayuda compatibles con el mercado común en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado (DO L 187 de 26.6.2014, p. 1).

Financiación de infraestructuras portuarias

Principales tendencias actuales en el transporte marítimo

17

La gran mayoría de las autoridades portuarias de Europa son públicas. La autoridad portuaria es propietaria de las infraestructuras básicas y las arrienda a operadores portuarios, normalmente por medio de una concesión, mientras conserva todas las funciones reguladoras (modelo de titularidad). Las actividades portuarias son dirigidas por empresas privadas, que suministran y mantienen sus propias superestructuras, entre ellas edificios y equipos de manipulación de carga en las terminales. En el Reino Unido, algunos de los mayores puertos (como Felixstowe, Manchester, Liverpool, Immingham y Southampton) están totalmente privatizados.

18

Las autoridades portuarias normalmente tienen una autonomía limitada en la fijación de las tasas portuarias (que por lo general son definidas por los gobiernos), pero asumen una parte importante de las responsabilidades de inversión¹⁷.

19

En los grandes puertos europeos, al menos, un factor fundamental que contribuye a la necesidad de capacidad adicional y nuevas infraestructuras y superestructuras portuarias es el aumento del tamaño de los buques. Además de las necesidades específicas de inversión para adaptar los puertos, los megabuques también plantean otras dificultades a estos últimos: sus volúmenes de carga significativamente mayores dan lugar a picos en la actividad portuaria y crean un riesgo de congestión en la zona portuaria y las conexiones de transporte con su interior económico. Puede resultar costoso mitigarlas. Además, debido a los picos de carga, los puertos necesitarán más terreno. Puesto que los megabuques solo resultan rentables si son manipulados muy rápidamente en los puertos, también se producirá una creciente tendencia hacia la automatización. Por último, los megabuques aumentan el riesgo de insostenibilidad de las inversiones en infraestructuras portuarias, puesto que importantes cantidades de contenedores y grandes volúmenes de carga pueden trasladarse de un puerto a otro, aumentando así la presión para que los puertos ofrezcan tasas de desembarco atractivas.

17 Fuente: ESPO, «European Port Governance, Report of an enquiry into the current governance of European seaports», 2010, pp. 7 a 11.

Financiación de la UE a través del FEDER/FC, la RTE-T y el MCE

20

Las inversiones en infraestructuras portuarias han sido cofinanciadas a cargo del presupuesto de la UE a través del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo de Cohesión (FC) bajo gestión compartida, pero también a través del programa Red Transeuropea de Transporte (RTE-T) y el Mecanismo «Conectar Europa» (MCE) en gestión directa.

21

En general, entre 2000 y 2013, se destinaron alrededor de 6 800 millones de euros de financiación del presupuesto de la UE a inversiones en puertos marítimos: 3 000 millones de euros durante el período de programación 2000-2006 y 3 800 millones de euros durante el período 2007-2013. En ambos períodos, la mayor parte de la financiación de la UE (en torno al 91 %) procedió del FEDER/FC a través de programas operativos (véase el resumen por Estado miembro en el **anexo I**).

22

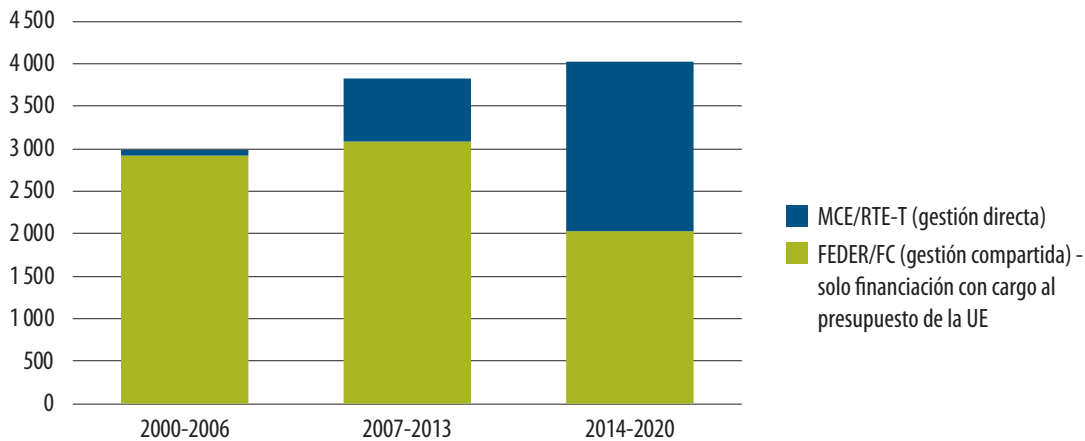
Sin embargo, no se dispone de información completa sobre el total de inversiones públicas y privadas en infraestructuras portuarias efectuadas en los Estados miembros sin cofinanciación de la UE.

23

Durante el período de programación 2014-2020, la financiación de la UE seguirá siendo importante: el Mecanismo «Conectar Europa» (MCE) está dotado con un importe indicativo de 24 000 millones de euros para cofinanciar inversiones en transporte (todos los modos de transporte) ya sea en gestión directa o mediante instrumentos financieros (delegada al BEI). Los proyectos de transporte marítimo, incluidas las inversiones en infraestructuras portuarias y autopistas del mar, pueden optar a esta financiación. Se han afectado hasta 900 millones de euros a proyectos de autopistas del mar, mientras que los proyectos relativos a la red global y a servicios de transporte de mercancías dispondrán de unos presupuestos de hasta 1 000 millones de euros y 200 millones de euros respectivamente. En la primera convocatoria de propuestas del MCE (2014), se presentaron solicitudes para 7 100 millones de euros de cofinanciación para puertos, y se han aprobado subvenciones por un total de 907 millones de euros, principalmente para 104 puertos principales (véase el apartado 41) y proyectos de autopistas del mar. Además, se han afectado alrededor de 2 000 millones de euros de financiación de la UE a los puertos marítimos a través del FEDER/FC: 1 500 millones de euros para grandes puertos marítimos (RTE-T) y 500 millones de euros para puertos marítimos más pequeños (véase la **ilustración 1**).

Ilustración 1

Financiación de la UE para infraestructuras portuarias en los períodos de programación 2000-2006, 2007-2013 y 2014-2020 (millones de euros)



Nota: El importe indicado para la gestión directa en el período 2014-2020 es una estimación basada en los datos recopilados de la primera convocatoria de propuestas para financiación del MCE.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos proporcionados por la DG Política Regional y Urbana y la INEA.

Ayuda financiera del BEI

24

De conformidad con el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), la misión del Banco Europeo de Inversiones (BEI) consiste en «contribuir al desarrollo equilibrado y estable del mercado interior en interés de la Unión, recurriendo a los mercados de capitales y a sus propios recursos»¹⁸. En el cumplimiento de su misión, el Banco «facilitará la financiación de programas de inversión en combinación con acciones de los fondos estructurales y otros instrumentos financieros de la Unión». Además, con arreglo a los Estatutos del BEI, este velará por que sus fondos se utilicen de la forma más racional posible, en interés de la Unión Europea. Solo puede conceder préstamos o garantizar empréstitos «... cuando la ejecución de la inversión contribuya al incremento de la productividad económica en general y favorezca la consecución del mercado interior»¹⁹. Además de la financiación con cargo al presupuesto de la UE, el BEI ha financiado inversiones en infraestructuras y superestructuras portuarias en la UE y en países vecinos del Mediterráneo (Marruecos y Egipto) en forma de préstamos por valor de aproximadamente 10 100 millones de euros entre 2000 y 2013.

18 Artículo 309 del TFUE.

19 Artículo 18 de los Estatutos del BEI

Anterior informe especial del Tribunal de Cuentas Europeo sobre puertos

25

En 2012, en un informe especial anterior, el Tribunal de Cuentas Europeo detectó problemas en la planificación y la asignación de la financiación europea y nacional del FEDER/FC para infraestructuras portuarias examinando veintisiete proyectos portuarios seleccionados por muestro aleatorio en 2010. En concreto, el Tribunal hacía constar en su informe que muchos de los proyectos no habían finalizado, algunos no se utilizaban y otros necesitaban una inversión adicional considerable antes de entrar efectivamente en funcionamiento²⁰.

20 Informe Especial n.º 4/2012 «¿Resulta una inversión eficaz la utilización de los Fondos Estructurales y de Cohesión para cofinanciar las infraestructuras de transportes en puertos marítimos?» (<http://eca.europa.eu>).

Alcance y enfoque de la fiscalización

26

En esta fiscalización, el Tribunal evaluó las estrategias de transporte marítimo de mercancías de la Comisión y los Estados miembros y la rentabilidad de las inversiones en servicios portuarios financiadas por la UE. En particular, se examinó en la fiscalización si:

- los Estados miembros y la Comisión habían establecido estrategias coherentes de desarrollo de servicios portuarios para el transporte marítimo de mercancías, desarrollado una planificación de la capacidad sólida y determinado la financiación pública europea y nacional necesaria para infraestructuras portuarias;
- los proyectos de infraestructuras portuarias financiados por la UE (seleccionados entre 2000 y 2013) habían finalizado dentro del plazo y el presupuesto establecidos y se habían ejecutado eficazmente para mejorar los servicios portuarios de transporte marítimo y el transporte de mercancías hacia el interior;
- la Comisión había tomado las medidas necesarias con respecto a las ayudas estatales y los procedimientos aduaneros para que los puertos marítimos puedan competir en igualdad de condiciones.

27

La fiscalización consistió en un examen documental (incluidas las estrategias nacionales y de la UE para el transporte marítimo, los planes de desarrollo portuario y los planes maestros portuarios), entrevistas en la Comisión y con representantes de las autoridades regionales y portuarias en los Estados miembros, y controles sobre el terreno de los puertos y proyectos portuarios. También se organizaron entrevistas y una encuesta a representantes de federaciones de autoridades portuarias, operadores portuarios, armadores y empresas logísticas (partes interesadas principales)²¹. Además, expertos externos de la OCDE y la Universidad Libre de Bruselas suministraron al Tribunal un análisis de las capacidades portuarias y previsiones de volúmenes de mercancías.

28

La labor de fiscalización se llevó a cabo entre febrero de 2015 y abril de 2016 en la Comisión (en las Direcciones Generales de Movilidad y Transporte, Política Regional y Urbana, Competencia, Asuntos Económicos y Financieros, Fiscalidad y Unión Aduanera y Presupuestos) y en cinco Estados miembros: España, Italia, Alemania, Polonia y Suecia. Estos países recibieron el 60 % de los fondos de la UE asignados a inversiones en infraestructuras portuarias entre 2000 y 2013 y, según Eurostat, cerca del 40 % (en valor) de las mercancías transportadas que pasaron por sus puertos marítimos en 2013.

21 Las federaciones consultadas fueron la Organización Europea de Puertos Marítimos (ESPO), la Asociación Europea de Armadores (ECSA), la Federación de Operadores de Puertos Privados de Europa (FEPORT) y la Asociación Europea de Transporte, Logística y Servicios Aduaneros (CLECAT).

Alcance y enfoque de la fiscalización

29

En los cinco Estados miembros examinados en este informe, la fiscalización incluyó:

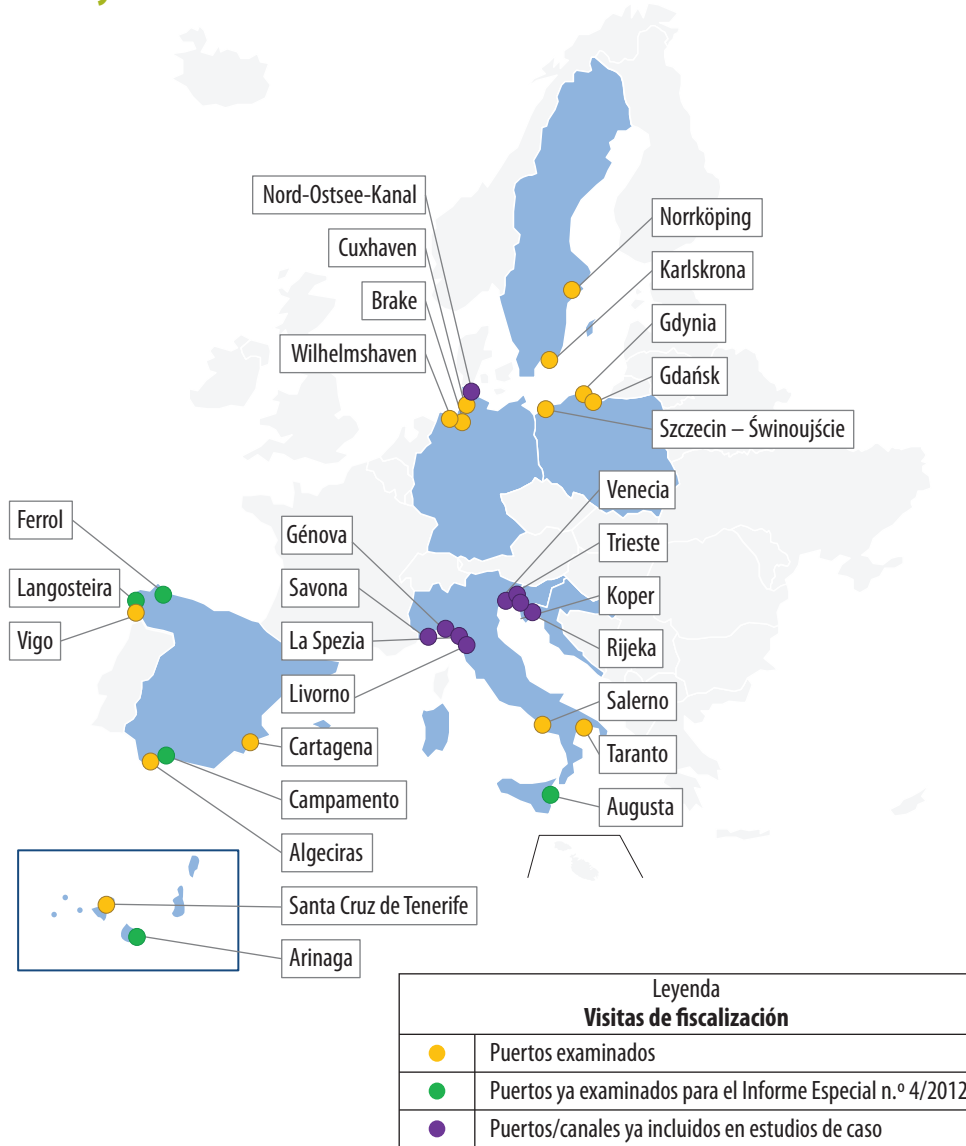
- visitas de control a diecinueve puertos para examinar los resultados de las inversiones en infraestructuras portuarias financiadas por la UE²². Estos puertos se seleccionaron por su ubicación (es decir, proximidad a puertos que ofrecen servicios similares), importe total de financiación de la UE que recibieron y grado en que las infraestructuras se habían construido para un operador privado específico. El Tribunal también seleccionó puertos que en su informe anterior de 2012 constató que tenían infraestructuras vacías o mal conectadas al interior;
- Estudios de caso específicos sobre puertos vecinos en la costa noroeste de Italia (Génova, La Spezia, Livorno y Savona) y en el mar Adriático en Italia, Eslovenia y Croacia (puertos de la Asociación de Puertos del Adriático Septentrional (NAPA): Venecia, Trieste, Koper y Rijeka) para evaluar el potencial y las ventajas de la colaboración interportuaria, así como un estudio de caso en Alemania en el Nord-Ostsee-Kanal.

30

El examen del Tribunal abarcó las inversiones en infraestructuras portuarias que habían recibido 1 400 millones de euros de financiación de la UE entre 2000 y 2013 (alrededor del 20 % de la cofinanciación total de la UE). Estos se dividen en 1 076 millones de euros (treinta y siete nuevos proyectos examinados) y 329 millones de euros (cinco reevaluaciones de los resultados de los proyectos ya examinados en 2010). La mayoría de los proyectos examinados consistían en un aumento de capacidad: veinticuatro de los cuarenta y dos proyectos, que representan el 55 % de la financiación de la UE (774 millones de euros) de la muestra, estaban relacionadas con la construcción o ampliación de muelles y espigones. La segunda categoría se refería a la mejora de las conexiones portuarias (carretera y ferrocarril: diecisiete proyectos, que representan alrededor de 600 millones de euros de financiación de la UE), mientras que una adquisición de superestructuras (por ejemplo, grúas) representa el resto del gasto examinado. La **fotografía 3** muestra los puertos visitados durante la fiscalización.

22 Cuatro puertos de España (Algeciras, Cartagena, Santa Cruz de Tenerife y Vigo), tres puertos de Polonia (Gdańsk, Gdynia y Szczecin — Świnoujście), otros tres de Alemania (Brake, Cuxhaven y Wilhelmshaven), dos puertos en Italia (Salerno y Taranto) y otros dos en Suecia (Karlskrona y Norrköping). Los puertos de Arinaga, Campamento, Ferrol y Langosteira (España) y Augusta (Italia) se volvieron a evaluar (ya fueron examinados en 2010).

Puertos de la UE y Estados miembros visitados durante esta fiscalización



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Estrategias portuarias nacionales y de la UE: la ausencia de una implantación oportuna y coordinada de capacidad portuaria adicional bien planificada fue un punto débil fundamental

31

Las inversiones en infraestructuras y superestructuras portuarias son muy costosas y requieren una planificación a largo plazo para garantizar su rentabilidad. Por ello, los Estados miembros deberían establecer una estrategia sólida y coherente a largo plazo para el desarrollo de sus puertos. Desde 2013, el Reglamento RTE-T prevé una planificación de infraestructuras a escala de la UE mediante la creación de una red principal y global junto con normas técnicas y plazos de ejecución. Para apoyar las inversiones en puertos utilizando financiación de la UE durante el período 2014-2020, incluso existe la obligación legal de integrar estas inversiones en un plan estratégico de desarrollo portuario más amplio y general (las normas sobre las «condiciones *ex ante*»²³). Este plan debería aumentar la posibilidad de obtener mayor eficacia de las futuras inversiones en infraestructuras portuarias, puesto que dicha estrategia debería determinar la capacidad portuaria ya existente y la necesidad de capacidad adicional, evaluar la demanda de mercado actual y futura plausible y estudiar la colaboración, sinergias y especialización portuarias.

32

El Tribunal evaluó si los cinco Estados miembros objeto de esta fiscalización habían establecido una estrategia de este tipo en relación con el desarrollo portuario y la planificación de infraestructuras.

Los cinco Estados miembros visitados habían elaborado estrategias nacionales de desarrollo portuario, pero la solidez de los planes de ejecución y la coordinación fueron un problema

33

La fiscalización del Tribunal reveló que los cinco Estados miembros visitados habían comenzado a establecer una estrategia portuaria a largo plazo antes de finales de 2015. España había elaborado documentos que respaldaban su estrategia ya en 1998 y 2000 y los había completado en 2005 y 2013 respectivamente. Polonia tenía un plan desde 2007, Alemania desde 2009, Suecia desde 2010 e Italia solo desde 2015. En Alemania, esta estrategia se había revisado en 2016, mientras que la estrategia de Suecia se actualizaba periódicamente (véase el **cuadro 1**).

23 Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo (DO L 347 de 20.12.2013, p. 320); Anexo XI — Condiciones *ex ante* 7.1 y 7.3.

Cuadro 1

Estrategias portuarias aprobadas por los Estados miembros visitados durante esta fiscalización

Estado Miembro	Nombre de la estrategia portuaria	Año de aprobación
Alemania	Gemeinsame Plattform des Bundes und der Küstenländer zur Deutschen Seehafenpolitik	1999
	Nationales Hafenkonzep für die See- und Binnenhäfen	2009
	Nationales Hafenkonzep für die See- und Binnenhäfen 2015	2016
España	Marco Estratégico del Sistema Portuario de Titularidad Estatal (MESPTE)	1998
	Plan de Infraestructuras 2000-2007 (PIT)	2000
	Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte (2005-2020) (PEIT)	2005
	Plan de Infraestructuras, Transporte y Vivienda (2012-2024) (PITVI)	2013
Italia	Piano Strategico Nazionale della Portualità e della logistica	2015
Polonia	Strategia rozwoju portów morskich do 2015 roku	2007
Suecia	Nationell plan för transportsystemet för perioden 2010–2021	2010, actualizaciones cuatrienales

34

El análisis de estas estrategias nacionales indicó que la mera existencia de una estrategia no implica necesariamente que se efectúen con éxito inversiones sostenibles. El **recuadro 1**) contiene información sobre las estrategias nacionales.

Los datos comunicados por las autoridades portuarias eran incompletos y no siempre fiables

35

Para la muestra de puertos examinada en este informe, el Tribunal comprobó la fiabilidad de los datos sobre capacidad de transbordo de contenedores comunicados por las autoridades portuarias (es decir, cuánto tráfico de contenedores, en TEU, pueden gestionar anualmente). El análisis del Tribunal reveló que las autoridades portuarias de siete de los dieciséis puertos incluidos en el informe que desarrollan actividades de transbordo de contenedores no comunicaron datos agregados de capacidad²⁴. En el caso de siete de los nueve puertos restantes que habían compilado datos de capacidad de contenedores, su capacidad real disponible es mayor que la comunicada por las autoridades portuarias²⁵. En el caso de dos puertos, la cifra comunicada es mayor que la calculada por el Tribunal²⁶. Esto ilustra que, incluso cuando las autoridades portuarias comunican datos de capacidad, siguen existiendo dudas sobre su solidez, lo que plantea interrogantes acerca del fundamento de las decisiones adoptadas en relación con las principales inversiones en infraestructuras portuarias.

24 Cuxhaven, Brake, Salerno, Gdansk, Vigo, Ferrol y Karlskrona.

25 Wilhelmshaven, Taranto, Gdynia, Swinoujście-Szczecin, Cartagena, S.C. de Tenerife y Norrköping.

26 Algeciras y Augusta (que está vacío).

Estrategias a largo plazo de los Estados miembros: sinopsis

- **Alemania** contaba con una estrategia portuaria nacional a largo plazo, pero los estados federales (Bundesländer) decidían las principales inversiones en infraestructuras portuarias. No había una coordinación eficaz entre las autoridades nacionales y federales. El Estado federal (Bund) no tiene competencias en materia de planificación portuaria, que es efectuada a nivel local y regional. La intervención directa del estado federal (Bund) en la planificación portuaria a nivel local no es suficiente ni suficientemente oportuna, aunque el estado federal es responsable de las conexiones con el interior y el dragado de los canales de acceso.
- **España** tenía establecida una estrategia integral, con un organismo central vinculado al Ministerio de Fomento que evaluaba y supervisaba la necesidad de inversiones portuarias en todo el país con carácter permanente. Aunque se observaron insuficiencias en algunos de los documentos (por ejemplo, no se efectuó un análisis del interior y no se buscaron sinergias entre puertos debido a la libre competencia), en general había apoyo técnico suficiente para poner en marcha los proyectos.
- **Italia** también había aprobado una estrategia nacional con muchos elementos capaces de servir como base para realizar buenas inversiones portuarias, pero esta estrategia se había aprobado en 2015 y todavía no se había acompañado de un plan de ejecución. La primera medida para aplicar esta estrategia era establecer un nuevo sistema de gobernanza portuaria, que dio lugar a la decisión de fusionar varios puertos existentes, reduciendo así el número de autoridades portuarias y aumentando el potencial de coordinación y ahorro de costes.
- **Polonia** también había aprobado una estrategia nacional con numerosos elementos capaces de servir como base para realizar buenas inversiones portuarias, pero esta estrategia no se había acompañado de un plan de ejecución ni se había supervisado adecuadamente. Como consecuencia, los proyectos seleccionados no siempre tenían la máxima prioridad o se habían desarrollado lo suficientemente bien. Además, en algunos casos se habían financiado proyectos no marítimos (por ejemplo, carreteras en ciudades, muelles con atracciones turísticas) con cargo a la asignación dedicada al transporte marítimo.
- Aunque un objetivo fundamental del Gobierno de **Suecia** es dotar de suficiente capacidad a sus puertos, son los municipios los que deciden las inversiones en infraestructuras para los cincuenta y dos puertos principales del país. El Gobierno nacional es responsable únicamente de los pasos (acceso a puertos) y las conexiones terrestres a los puertos. Esta disposición se refleja en la estrategia, y a nivel ministerial nacional solo había información escasa sobre las inversiones en infraestructuras portuarias.

36

La situación es similar en el caso de los datos sobre creación de empleo. La fiscalización del Tribunal mostró que las autoridades portuarias generalmente no podían facilitar datos sobre el empleo, incluidos los puestos de trabajo creados por los concesionarios y los proveedores de servicios externos. Por consiguiente, la información y los datos que maneja la Comisión sobre la creación de empleo por los puertos también son muy escasos.

37

En 2013, la Comisión puso en marcha un proyecto de investigación («Portopia») conforme al cual los datos portuarios se recopilan actualmente con carácter voluntario. No obstante, pocos Estados miembros y autoridades portuarias facilitaron dichos datos y se observaron diferencias metodológicas en el análisis de creación de empleo.

La estrategia de la UE sobre puertos se ha desarrollado con el tiempo, pero sigue faltando información sólida sobre la planificación de la capacidad

La Comisión aprobó su estrategia a largo plazo sobre puertos en 2013

38

Durante más de dos décadas, especialmente desde el primer libro blanco sobre transporte de la Comisión de 1992²⁷, la UE ha mantenido una política para apoyar el desarrollo de los puertos y sus infraestructuras como forma de mejorar la movilidad. Desde entonces, las inversiones en infraestructuras portuarias, terminales multimodales e interoperabilidad se han considerado esenciales para aumentar la movilidad sostenible en Europa.

39

En 1997, la Comisión publicó un Libro Verde sobre los puertos y las infraestructuras marítimas²⁸, y en 2007, aprobó una comunicación que ponía de relieve la necesidad de mejorar las conexiones de los principales puertos con el interior económico y lograr una combinación más equilibrada de modos de transporte dentro de la UE²⁹.

40

En 2013, la Comisión publicó una nueva comunicación en la que ahondaba en su estrategia de desarrollo portuario en la UE³⁰. En este documento, establecía el vínculo, por primera vez, entre las inversiones en infraestructuras propuestas y la financiación de la UE disponible en el marco del MCE durante el período de programación 2014-2020. Supuso una mejora significativa con respecto a su comunicación anterior de 2007.

41

Además, la Comisión definió 329 puertos como puertos clave de la UE, de los cuales 104 se consideraron puertos «principales» sobre la base de un conjunto de criterios predefinidos³¹. La Comisión se propone que estos puertos principales estén conectados al interior para 2030, mientras que el plazo límite para los restantes 225 puertos de la red global es 2050³². Esto ha dado a los puertos principales un estatus prioritario en lo que respecta al acceso a la financiación de estas conexiones por la UE.

- 27 COM(92) 494 final de 2 de diciembre de 1992 «El curso futuro de la política común de transportes: Un enfoque global para la elaboración de un marco comunitario de movilidad sostenible».
- 28 COM(97) 678 final de 10 de diciembre de 1997 «Libro Verde sobre los puertos y las infraestructuras marítimas».
- 29 COM(2007) 616 final de 18 de octubre de 2007 «Comunicación sobre una política portuaria europea».
- 30 COM(2013) 940 final de 7 de enero de 2014 «Construir la Red Principal de Transporte: Corredores de la Red Principal y Mecanismo "Conectar Europa"».
- 31 SWD(2013) 542 final de 7 de enero de 2014. Por ejemplo, respecto a los «puertos basados en volúmenes»: si el 1 % del volumen de transporte de la UE pasa a través de este puerto, se considera un puerto principal; si se trata del 0,1 % del volumen de transporte, entonces el puerto pertenece a la red global; se aplican otros criterios a los «puertos basados en la cohesión» (que son los puertos con bajos volúmenes pero con una amplia zona interior a la que dar servicio) o los puertos insulares.
- 32 Reglamento (UE) n.º 1315/2013.

42

Durante la fiscalización, algunas organizaciones de interesados señalaron que la estrategia de la Comisión designaba demasiados puertos como puertos principales. Inicialmente, la Comisión había propuesto noventa y cuatro puertos, pero durante el procedimiento legislativo se formularon propuestas adicionales³³. Sin embargo, incluso la propuesta inicial de la Comisión ya superaba considerablemente los cincuenta puertos principales considerados necesarios para mantener un nivel adecuado de accesibilidad en el conjunto de la UE³⁴.

Insuficiencias en la planificación de la capacidad realizada por la Comisión

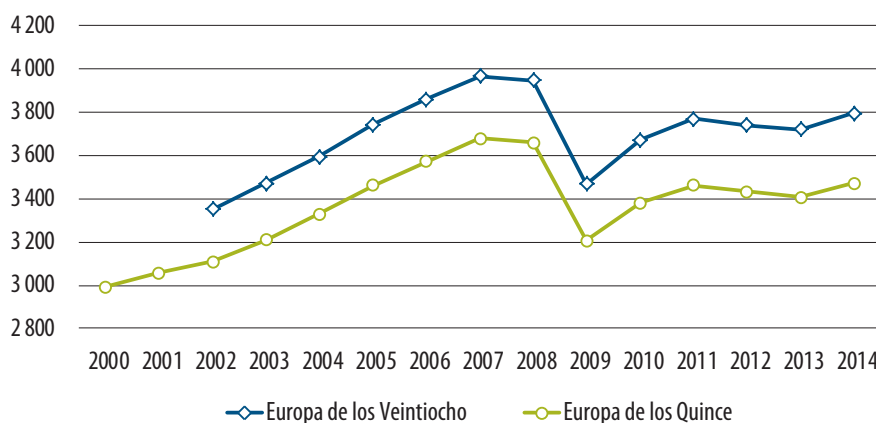
La Comisión y la OCDE esperan que el tráfico portuario crezca

43

Aunque la crisis económica mundial tuvo un efecto negativo temporal en los volúmenes totales transportados entre 2007 y 2009, el tráfico portuario ha crecido en los últimos 15 años (véase la **ilustración 2**). Se espera que esta tendencia continúe: en 2013, la Comisión pronosticó un crecimiento del 50 % del tráfico en los puertos de la UE para 2030. Asimismo, la OCDE prevé un aumento del tráfico portuario, pero a un nivel ligeramente inferior. Las tasas de crecimiento previstas varían en función del tipo de carga y buque. Se prevén tasas de crecimiento relativamente inferiores para el sector de los contenedores. El crecimiento esperado en este sector en los puertos de la UE es del 38 % durante el período que transcurrirá hasta 2030, mientras que se calcula que el crecimiento será mayor en otros segmentos del mercado: 46 % en el caso de los graneles líquidos, 50 % en el de los graneles secos y 58 % en el de los ro-ro. Además, el crecimiento previsto no se distribuye por igual en todo el mundo: Asia Meridional registrará el crecimiento más rápido y Europa el más lento³⁵.

Ilustración 2

Volúmenes (peso bruto en millones de toneladas) transportados por mar (2000-2014)



Fuente: Eurostat, «Maritime ports freight and passenger statistics», enero de 2016.

33 Anexo II de la COM(2011) 650 final de 19 de octubre de 2011.

34 Comisión Europea, «Ports and their connections within the TEN-T», 29 de junio de 2010. Estudio realizado por NEA, TNO y la Universidad de Leeds.

35 OCDE e ITF. (2015), *ITF Transport Outlook 2015*, OECD Publishing, París (<http://dx.doi.org/10.1787/9789282107782-en>).

La Comisión no hace un seguimiento de la capacidad de los puertos principales

44

La fiscalización del Tribunal mostró que la Comisión no recibió datos detallados y actualizados de los Estados miembros sobre su capacidad disponible, la capacidad que utilizaban realmente o sus futuras necesidades de capacidad. Como consecuencia, no hubo un seguimiento a nivel de la UE de la capacidad de los 104 puertos principales y, en general, de los 329 puertos clave de la Unión. En ausencia de dicha información, la Comisión no ha podido hasta la fecha presentar un plan europeo de desarrollo portuario. Puesto que nadie (ni a nivel de la UE ni de los Estados miembros) tenía una visión estratégica de conjunto de qué puertos necesitaban financiación y para qué, muchos puertos vecinos invirtieron simultáneamente en infraestructuras y superestructuras de transbordo de contenedores similares.

Riesgo de que la previsión realizada por la Comisión de la capacidad portuaria necesaria se haya sobrestimado

45

Sobre la base de las previsiones de tráfico actualizadas³⁶ y las comparaciones con otros estudios e informes que incluían previsiones³⁷, la Comisión calculó en 2013 que el promedio de utilización de la capacidad de todos los puertos de la UE era de aproximadamente el 90 % y que existe un riesgo de congestión portuaria en los próximos años³⁸.

46

En cambio, la OCDE, que facilitó al Tribunal una evaluación de las futuras necesidades de capacidad portuaria, estimó que:

- la tasa de utilización portuaria de la UE para contenedores está en general muy por debajo del nivel global del 67 %;
- existe una variación considerable de uso de la capacidad portuaria entre las regiones de Europa: 50 % en los puertos escandinavos y bálticos; 56 % en Europa noroccidental; 61 % en el Mediterráneo oriental y el mar Negro; y 62 % en el mar Mediterráneo occidental;
- se espera que el uso de la capacidad previsto se reduzca en varias regiones. Por ejemplo, del 50 % al 30 % en los puertos escandinavos y bálticos y del 61 % al 50 % en el Mediterráneo oriental y el mar Negro.

36 SWD(2013) 181 final, volumen 1, punto 3.

37 *ISL Port Traffic forecasts up to 2025; Port of Rotterdam, port vision 2025; Optimar, HIS Fairplay, «Benchmarking Strategic Options for European Shipping and for the European Maritime transport System in the Horizon 2008-2018», actualización de 2010.*

38 SWD(2013) 181 final, volumen 2, anexo VII.

47

Por lo tanto, existe el riesgo de que la Comisión haya sobrestimado la necesidad de capacidad portuaria adicional. Este es el caso especialmente de las regiones específicas indicadas anteriormente.

48

En este contexto, el Tribunal también observó un desajuste entre la financiación de la UE determinada en la estrategia y los flujos comerciales: la mayoría de las mercancías procedentes del exterior entran en la UE a través de los puertos de la zona Hamburgo-Le Havre. Sin embargo, más del 90 % de la financiación de la UE para los puertos durante el período 2000-2013 se concede a través del FEDER/FC y la mayoría de ella se asigna a puertos mediterráneos y polacos (véanse los importes asignados por Estado miembro en el **anexo I**). Los Estados miembros y las autoridades regionales deciden qué proyectos van a financiarse con cargo al FEDER/FC, excepto los grandes proyectos, que deben ser aprobados por la Comisión.

49

Una importante vía navegable, el Nord-Ostsee-Kanal (NOK) estaba identificada como una sección de la red básica en el Reglamento MCE. Sin embargo, el NOK no formaba parte de los corredores de la red básica y no fue seleccionado para recibir financiación (véase el **recuadro 2**).

Recuadro 2**Nord-Ostsee-Kanal (NOK)**

El NOK es el canal artificial más utilizado del mundo, con 32 000 buques de carga cada año. Se trata de una vía navegable estratégica para el mantenimiento de la competitividad de los Estados del mar Báltico, de los cuales Dinamarca, Suecia, Finlandia, Estonia, Letonia, Lituania y Polonia son miembros de la UE. El canal conecta los puertos de Brunsbüttel y Kiel al norte de Alemania (véase la **fotografía 4**).

Es urgente mejorar las infraestructuras existentes, tanto en la entrada este del canal, donde algunas esclusas están en mal estado, como en la entrada oeste. El coste adicional de circunnavegar Jutlandia en comparación con el paso a través del NOK asciende a aproximadamente 70 000 euros. Además, debe tenerse en cuenta el ahorro de tiempo: se tarda entre diez y catorce horas en circunnavegar Jutlandia. Según una estimación del sector, cada año podrían ahorrarse hasta 2 200 millones de euros haciendo segura y fiable esta infraestructura. En 2015 no se seleccionó una solicitud de subvención de 161 millones de euros de cofinanciación de la UE a través del MCE para construir una quinta cámara de esclusa. Pese a que este canal forma parte de la red básica RTE-T, no fue una prioridad para la financiación del MCE en 2015.

Nord-Ostsee-Kanal (NOK)



Nota: Los puertos señalados con círculos rojos son los que visitaron los auditores.
Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Infraestructuras portuarias financiadas por la UE: infraestructuras inutilizadas o infrautilizadas, retrasos y sobrecostes e inversiones insostenibles debido a la financiación de infraestructuras similares en puertos vecinos

50

Teniendo en cuenta las insuficiencias en la planificación de la capacidad de las infraestructuras portuarias a nivel nacional y europeo, existe un riesgo considerable de que la financiación de la UE genere inversiones insostenibles, puesto que la capacidad adicional creada en realidad no se necesita. Para esta fiscalización, el Tribunal visitó diecinueve puertos marítimos de cinco Estados miembros para examinar un total de cuarenta y dos proyectos financiados por la UE, de los cuales:

- treinta y siete proyectos se examinaban por primera vez;
- cinco proyectos se sometían a un seguimiento tras su examen inicial en 2010 (véase el Informe Especial n.º 4/2012).

51

En particular, el Tribunal evaluó si:

- la capacidad portuaria adicional creada a través de las inversiones se había utilizado totalmente;
- los proyectos habían concluido dentro del plazo y el presupuesto establecidos;
- se había asignado financiación de la UE a puertos vecinos para inversiones similares;
- la coordinación entre la Comisión y el BEI funcionaba adecuadamente.

Las inversiones financiadas por la UE dieron lugar a numerosas infraestructuras inutilizadas o infrautilizadas

52

Las inversiones en infraestructuras portuarias necesitan cierto tiempo para mostrar resultados y, por su propia naturaleza, los proyectos portuarios consisten en la creación de capacidad para el futuro a largo plazo (con el resultado de que, en la mayoría de los casos, la rentabilidad es baja y se genera lentamente). La puntualidad de las inversiones suele ser crucial para su eficacia, especialmente en un entorno tan competitivo como el transporte marítimo.

53

El análisis de los treinta y siete proyectos examinados por primera vez reveló que 30 proyectos por valor de 553 millones de euros de financiación de la UE habían concluido a mediados de 2015. De estos 30 proyectos:

- dieciocho se estaban utilizando según lo inicialmente previsto, lo que representa una financiación de la UE de 359 millones de euros;
- doce no se estaban utilizando (vacíos) o estaban considerablemente infrautilizados, lo que representa una financiación de la UE de 194 millones de euros; esto significa que uno de cada tres euros se ha gastado de forma ineficaz hasta ahora³⁹. Alrededor de la mitad de esta financiación (97 millones de euros de financiación de la UE para nueve proyectos⁴⁰) se invirtió en infraestructuras que no se utilizaban o estaban considerablemente infrautilizadas más de tres años después de que terminasen las obras⁴¹. Esto pone de relieve deficiencias en la evaluación *ex ante* e indica un elevado riesgo de despilfarro de los importes invertidos. Esta observación también se aplica a los cinco puertos reevaluados que llevan en funcionamiento casi una década (véase el apartado 63).

54

Los otros siete proyectos de la muestra (524 millones de euros de financiación de la UE, principalmente en Italia) todavía no habían concluido en el momento de la fiscalización. Por lo tanto, estos siete proyectos no se incluyeron en el análisis de su uso efectivo.

55

En el **anexo II** se ofrece información detallada sobre los puertos y los proyectos examinados. En el **recuadro 3** se exponen dos ejemplos de infraestructuras bien utilizadas y dos ejemplos de proyectos de infraestructuras portuarias financiadas por la UE vacías o infrautilizadas. En el **recuadro 4**, el **recuadro 6** y el **recuadro 8** pueden encontrarse más ejemplos de infraestructuras inutilizadas o infrautilizadas.

39 Metodología aplicada: el importe se ha determinado teniendo en cuenta la evaluación detallada del uso de las infraestructuras portuarias fiscalizadas en el momento de la visita. Si se consideraba que un puerto ha estado vacío o estaba considerablemente infrautilizado aplicando criterios internacionalmente aceptados, el gasto del proyecto se calculaba de acuerdo con el grado de infrautilización.

40 Dos proyectos fiscalizados en Cuxhaven, dos proyectos en Wilhelmshaven y uno de los proyectos fiscalizados en Taranto, Cartagena, Santa Cruz de Tenerife y Karlskrona: solo Polonia no tenía proyectos que estuviesen inutilizados o considerablemente infrautilizados durante más de tres años.

41 Esto se refiere al «marco de medición de resultados» introducido por el BEI. Sobre esta base, el BEI utiliza sistemáticamente dos períodos para evaluar la calidad y la solidez de sus operaciones de préstamo: uno tras la finalización del proyecto y otro tras la finalización del proyecto + tres años (véase <http://www.eib.org/projects/cycle/monitoring/rem.htm?lang=en>).

Ejemplos de infraestructuras portuarias bien utilizadas:

1. Puerto de Norrköping: ampliación y profundización del canal de acceso y refuerzo de los atracaderos existentes

Este proyecto contribuyó a una navegación más segura, de conformidad con las normas internacionales. Los condicionantes de oscuridad, visibilidad y viento existentes se redujeron, lo que permitió un acceso ininterrumpido al puerto de buques de mucho mayor tamaño. También se mejoró la capacidad de los buques para confluir en el paso, logrando un ahorro de tiempo y mejoras en la seguridad, y se lograron efectos medioambientales positivos por el mayor coeficiente máximo de carga de los buques más grandes. El coste total de este proyecto ascendía a 35,3 millones de euros, de los cuales la UE cofinanció 3,5 millones de euros.

2. Carretera de conexión de Szczecin con el puerto

La construcción del tramo de 2,63 km de carretera terminó en 2009 y la infraestructura vial se está utilizando. El principal resultado del proyecto fue la mejora del acceso por carretera al puerto de Szczecin (véase la **fotografía 5**) evitando la antigua carretera con numerosos semáforos. Aunque existen problemas de conexión críticos de «último tramo», la mejora del acceso por carretera al interior es visible, al haberse reducido la congestión desde y hacia el puerto y mejorado la seguridad de los habitantes. El coste total de este proyecto ascendía a 28 millones de euros, de los cuales la UE cofinanció 23 millones de euros.

Fotografía 5 — La nueva calle Struga que lleva al puerto



© Ayuntamiento de Szczecin.

Ejemplos de infraestructuras portuarias vacías o considerablemente infrautilizadas:

1. Terminal de contenedores de Taranto (Italia)

La terminal de contenedores de Taranto entró en funcionamiento en 2002. El proyecto generó considerables volúmenes de tráfico poco después de que la terminal iniciase sus actividades, pero estos volúmenes disminuyeron a partir de 2006. La compañía naviera que recalaba en el puerto de Taranto dejó gradualmente de prestar servicio al puerto y la empresa operadora de la terminal se unió a un grupo radicado en un puerto vecino competidor (Pireo) y cesó las actividades en Taranto en junio de 2015 (véase la **fotografía 6**). El acuerdo de concesión entre el operador de la terminal y la autoridad portuaria de Taranto establecía que la autoridad portuaria debía acometer obras adicionales de infraestructura, por ejemplo obras de dragado, que sin embargo nunca se llevaron a cabo. En el puerto de Taranto se invirtieron 38 millones de euros de financiación de la UE en la terminal de transbordo y sus conexiones con el interior durante el período de programación 2000-2006. La terminal está inutilizada actualmente.

Fotografía 6. — Capacidad de transbordo inutilizada en el puerto de Taranto

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

2. Terminal polivalente en el puerto de Cartagena (España)

En febrero de 2013, el puerto de Cartagena terminó de construir un muelle de 575 metros de largo, una zona adyacente de 4,5 hectáreas y un espacio de almacenamiento de 20 hectáreas para las actividades relacionadas con una futura terminal multifuncional. El coste total combinado de los dos proyectos alcanzó los 62,8 millones de euros y se pagaron 29,7 millones de euros. Actualmente, parte de la zona se utiliza para graneles secos, chatarra y almacenamiento de subproductos de una refinería cercana. La otra parte (20 hectáreas) todavía no se ha pavimentado y sigue sin utilizarse (véase la **fotografía 7**). Se había asignado una financiación de la UE por valor de 10,4 millones de euros con cargo al FEDER a este proyecto particular.

Fotografía 7 — Zona vacía para una terminal multifuncional en el puerto de Cartagena

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Retrasos y sobrecostes en una serie de proyectos

Retrasos en la ejecución en diecinueve de los treinta proyectos finalizados

56

El Tribunal ya había observado y notificado en su informe de 2012 retrasos significativos en la ejecución de proyectos portuarios resultantes de los acuerdos administrativos en vigor: se necesitaban 33 autorizaciones para la construcción y el funcionamiento de un puerto deportivo en Italia y se tardaron 22 años en obtener las autorizaciones necesarias para iniciar construcciones portuarias en Grecia⁴². Esto indicaba problemas estructurales relacionados con la expedición de permisos y autorizaciones.

57

El análisis de los treinta proyectos examinados por primera vez ya finalizados reveló que once proyectos finalizaron a tiempo, pero también que diecinueve no lo hicieron. En estos diecinueve proyectos, el promedio de retraso fue de casi trece meses, y los retrasos oscilaban entre tres meses (suministro de equipos para terminal ro-ro en el puerto español de Vigo) y treinta y tres meses (Jade-Weser-Port en Wilhelmshaven, Alemania). Doce de los diecinueve proyectos registraron un retraso de más del 20 % de la duración prevista, y llegaron hasta un 136 % en el puerto de Santa Cruz de Tenerife (España).

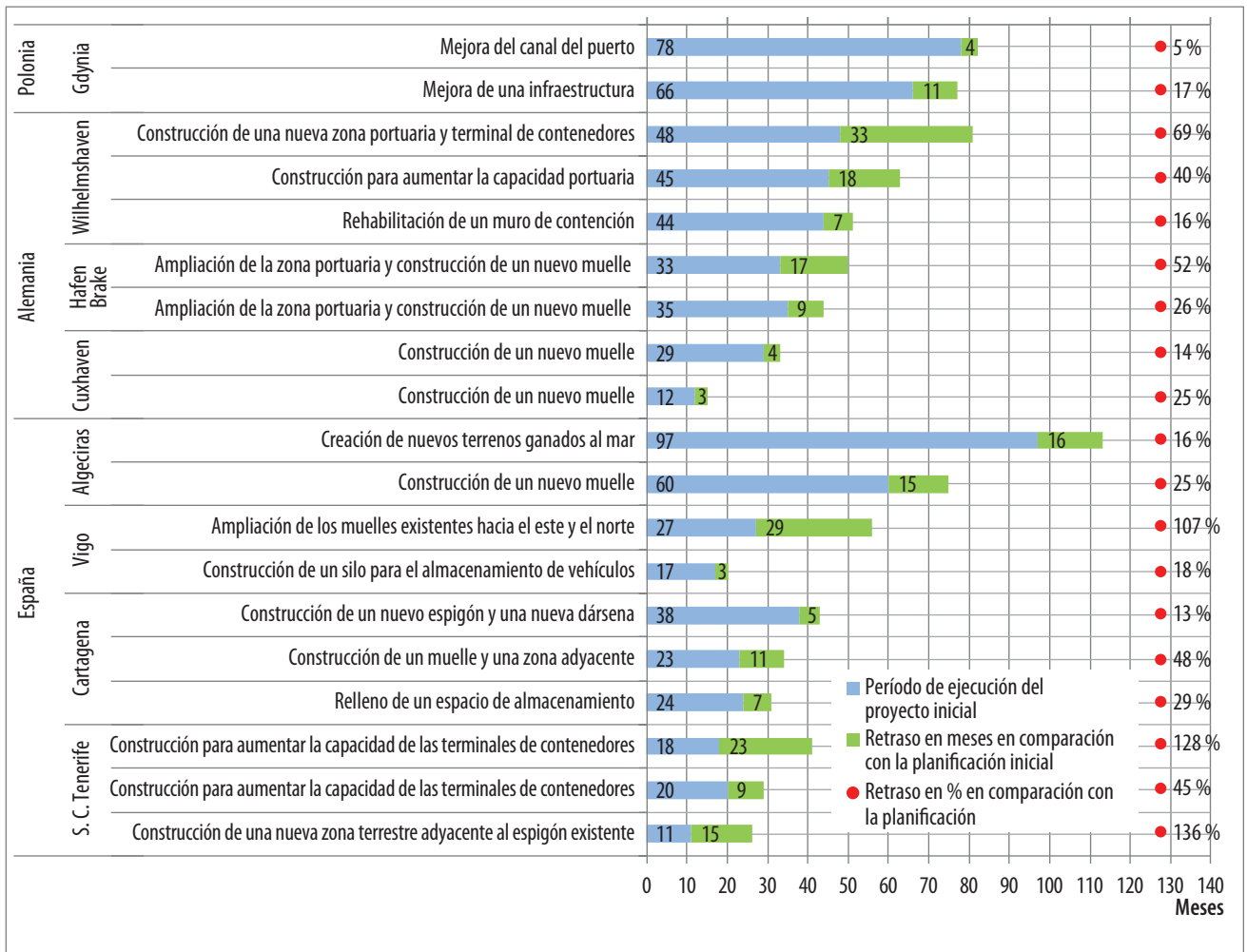
58

En la **ilustración 3** se indican detalles de los diecinueve proyectos (finalizados) en cuestión.

42 Informe Especial n.º 4/2012 sobre infraestructuras portuarias.

Ilustración 3

Cuadro sinóptico de los retrasos en los diecinueve proyectos finalizados



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Los procedimientos administrativos pueden contribuir a los retrasos en la ejecución de los proyectos: el caso de Italia

59

Como se ha mencionado anteriormente, siete de los treinta y siete proyectos fiscalizados por primera vez todavía no habían concluido en el momento de la fiscalización, principalmente debido a la carga administrativa. A estos proyectos se les había asignado casi la mitad del gasto fiscalizado (524 millones de euros de financiación de la UE). Seis de esos siete proyectos incompletos también habían sufrido retrasos, que oscilaban entre trece meses para obras de dragado hasta un mínimo de treinta y seis meses para las conexiones dentro del puerto de Salerno. Los procedimientos administrativos nacionales y regionales pueden contribuir significativamente a los retrasos en la finalización de los proyectos de infraestructuras portuarias. La fiscalización del Tribunal reveló que, solo en Italia, cinco de los seis proyectos examinados se habían retrasado, principalmente debido a problemas relacionados con la expedición de permisos y autorizaciones, lo que pone de relieve los problemas relativos a la coordinación de los distintos organismos intervinientes. En el **anexo III** puede encontrarse información detallada sobre los proyectos incompletos.

60

Además, en varios Estados miembros el procedimiento para aprobar un plan maestro portuario (necesario antes de que puedan iniciarse las obras) incluye a muchos organismos intermediarios. Por ejemplo, en el puerto de Taranto, en el momento de la visita de control (finales de 2015) todavía no se había aprobado una propuesta de plan maestro portuario presentada en 2006, que incluía al comité portuario, el Consejo Superior de Obras Públicas, la Autoridad Regional de Protección Medioambiental, la región en cuestión y el municipio.

Sobrecostes en dieciséis de los treinta proyectos finalizados

61

Además, la fiscalización del Tribunal también reveló que solo 14 de los proyectos examinados no habían registrado sobrecostes, con el resultado de que dieciséis de los treinta proyectos concluidos habían sufrido sobrecostes por un valor total de 139 millones de euros. Esto se aplicaba principalmente a los puertos marítimos de Alemania y España (los proyectos italianos todavía no habían finalizado, por lo que no puede emitirse una valoración final en esta fase). El promedio de sobrecostes ascendía a alrededor de 8,7 millones de euros, y oscilaban entre 0,2 millones de euros para un edificio de inspección en el puerto de Vigo (España) y 67 millones de euros para infraestructuras de transbordo en el puerto de Algeciras (España). En comparación con los costes inicialmente previstos⁴³, los sobrecostes alcanzaron hasta el 37 % (la construcción de un nuevo muelle en Cuxhaven). En el **cuadro 2** se recoge un resumen de los sobrecostes de los dieciséis proyectos en siete puertos diferentes.

43 Estos sobrecostes se aplican solo a los costes subvencionables a nivel de proyecto y no a la totalidad de los costes de inversión portuaria, donde los sobrecostes podrían ser mucho mayores.

Cuadro sinóptico de los sobrecostos en los dieciséis proyectos finalizados

Estado miembro	Puerto	Proyecto examinado	Costes del proyecto (euros) ¹	Financiación de la UE (euros) ²	Sobrecostos (euros) ²	% del coste total
Alemania	Cuxhaven	Herstellung Offshore Basishafen Cuxhaven Liegeplatz 8	31 945 019	15 942 509	3 300 000	10,3
		Östliche Erweiterung Offshore Basis Cuxhaven Liegeplatz 9	41 436 573	18 800 000	15 600 000	37,7
		Offshore Basis Cuxhaven Errichtung der Hafensohle Liegeplatz 8	3 400 649	1 250 000	1 000 000	29,4
	Wilhelmshaven	Ertüchtigung der Niedersachsenbrücke	16 456 421	6 704 346	305 000	1,9
		Großprojekt «Jade-Weser-Port»	146 856 096	32 930 149	17 000 000	11,6
	Hafen Brake	Norderweiterung Hafen Brake - 2. Ausbaustufe)	14 803 596	5 924 021	400 000	2,7
España	Cartagena	Ampliación dársena de escombreras, Fase 1	116 492 375	46 035 682	22 461 000	12,5
		Terminal polivalente de graneles	34 454 637	19 275 477		
		Relleno y urbanización terminal polivalente	28 314 601	10 440 783		
	Algeciras	Infraestructuras portuarias y auxiliares en Isla Verde (3ª fase), en Algeciras	511 460 000	127 314 481	67 045 000	9,9
		Muelle y explanada exterior al dique, junto a Isla Verde	168 576 557	52 199 106		
	Vigo	Mejora de la operatividad de los muelles comerciales (1ª fase)	48 249 668	27 973 501	5 449 000	11,3
		Ampliación del puesto de inspección fronteriza Arenal	2 188 957	750 884	236 000	10,88
	Santa Cruz de Tenerife	Nueva base de contenedores en la dársena del este del puerto de Santa Cruz de Tenerife	17 770 802	7 860 602	4 301 000	24,2
		Nueva base de contenedores en la dársena del este, 2ª fase	15 605 808	6 387 113	1 153 000	7,4
		Tramo 1º fase 2ª Def. rellenos D. Este: quiebro 1º y 2º alineación espigón Cueva Bermeja	5 673 967	2 809 113	562 000	9,9
		Total³	1 203 685 726	382 597 768	138 812 000	

1 Se refiere a los costes totales subvencionables a nivel de proyectos, no el coste total de inversión portuaria.

2 Los sobrecostos corresponden a los costes totales subvencionables del proyecto en cuestión, no a la totalidad del coste de la inversión portuaria.

3 Excluidos los proyectos reevaluados.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Escasa rentabilidad de la financiación de la UE

Reevaluación de los resultados de los cinco puertos examinados en 2010: escasa rentabilidad, incluso cinco años después

62

En 2012, el Tribunal informó⁴⁴ de que una elevada proporción (82 %) de la financiación de la UE gastada en una muestra de 27 proyectos seleccionados aleatoriamente se había utilizado de forma ineficaz. En esta fiscalización, el Tribunal reevaluó cinco puertos (Augusta en Italia y los puertos españoles de Arinaga, Campamento, Ferrol y Langosteira) que habían sido especialmente problemáticos en 2010, puesto que las construcciones no se habían utilizado y las infraestructuras financiadas por la estaban vacías o mal conectadas. Estos puertos habían recibido 329 millones de euros de financiación de la UE durante el período 2000-2006 para construir las infraestructuras.

63

Las principales conclusiones de la reevaluación fueron las siguientes:

- i) en general, la eficacia fue muy baja: solo alrededor del 5 % (lo que representa 18 millones de euros de financiación de la UE invertida) de la capacidad global creada se está utilizando según lo inicialmente previsto después de casi una década de actividad⁴⁵. El hecho de que no haya habido un nivel significativo de actividad portuaria en promedio casi una década después de que terminasen las obras⁴⁶ pone de manifiesto que no era necesario gastar financiación de la UE en estas infraestructuras y que no hubo ni una justificación económica ni un análisis adecuado de los costes y los beneficios de antemano. En total se considera que 292 millones de euros de inversiones financiadas por la UE seguían siendo ineficaces en 2015. Como se indicó en el anterior informe del Tribunal⁴⁷, los Estados miembros se centraron más en absorber los fondos de la UE que en la eficacia de las inversiones en la capacidad portuaria adicional;
- ii) tres de los cuatro puertos españoles (Arinaga, Ferrol y Langosteira) demostraron un modesto aumento de sus actividades con respecto a 2010, pero seguían estando significativamente por debajo de la capacidad máxima creada (alrededor del 10 % en Arinaga y Langosteira, y en torno al 25 % en Ferrol). El puerto comercial de Augusta no registra actividad en la terminal de contenedores ni en el atracadero ro-ro financiados por la UE.

Mientras que las inversiones iniciales financiadas por la UE en zonas de almacenamiento de contenedores en Campamento continúan considerablemente inutilizadas, se realizan actividades de reparación de buques (véase la **fotografía 8**).

44 Véase el Informe Especial n.º 4/2012.

45 Metodología aplicada: el importe se ha determinado teniendo en cuenta la reevaluación detallada del uso de las infraestructuras portuarias fiscalizadas por primera vez en 2010. Si se consideraba que un puerto ha estado vacío o se ha infrautilizado en gran medida aplicando criterios internacionalmente acordados, el gasto se calculaba de acuerdo con el grado de infrautilización.

46 Las obras terminaron en Arinaga en 2008, en Campamento en 2004, en Ferrol en 2005, en Langosteira en 2011 y en Augusta en 2006.

47 Informe Especial n.º 4/2012, apartado 22.

iii) desde 2012, la Comisión ha realizado un seguimiento de tres de los cinco puertos practicando inspecciones *in situ* o debatiendo la forma de proceder a nivel central, por ejemplo:

- En el caso de Arinaga, las autoridades españolas han pospuesto la fase 3 de la ampliación del puerto hasta que haya suficiente actividad;
- En el puerto comercial de Augusta, las autoridades italianas habían asignado financiación adicional para terminar las obras durante el período 2014-2020. El coste estimado de las obras pendientes es de 145 millones de euros, de los cuales la UE cofinanciará 67 millones de euros con cargo al FEDER (el 27 de marzo de 2013 se publicó una decisión de la Comisión relativa al importante proyecto). El marco nacional estratégico portuario general recientemente aprobado en Italia ha dado lugar a una fusión con el cercano puerto de Catania y esto podría generar sinergias con Augusta en el tráfico ro-ro, el tráfico de cruceros y la carga a granel. Por lo tanto, las obras pendientes y la financiación de la UE asignada deberían revisarse a la luz de la reciente fusión para aumentar el potencial de mayor eficacia.

Fotografía 8

Capacidad portuaria inutilizada creada en 2004 en el puerto de Campamento: Se invirtieron 16,5 millones de euros en esta infraestructura



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Muchos enlaces inexistentes e inadecuados requerirán más financiación pública para que las inversiones portuarias iniciales funcionen adecuadamente

64

En los catorce puertos examinados faltaban conexiones a la red (Italia y España) o estas eran inadecuadas (en Alemania y Polonia). En Italia (Salerno y Taranto), España (Algeciras, Ferrol y en parte Langosteira), Alemania (Jade-Weser-Port) y Polonia (Szczecin- Świnoujście, Gdańsk y Gdynia), las conexiones por carretera y ferrocarril eran inexistentes, se habían retrasado o no se habían planificado, o habían sufrido problemas críticos «de último kilómetro». Un ejemplo es el proyecto de autopista del mar Gdynia-Karlskrona entre Polonia y Suecia, donde la construcción de una terminal de transbordadores necesaria para unir los dos puertos se ha aplazado hasta 2019 (véase el **recuadro 6**).

65

Será necesaria una financiación pública adicional considerable para que los proyectos en cuestión puedan funcionar adecuadamente. Por ejemplo, se calcula que el coste adicional de la construcción de conexiones ferroviarias a los puertos españoles de Algeciras, Ferrol y Langosteira se eleva a alrededor de 183 millones de euros. En Polonia, deberán invertirse 350 millones de euros adicionales para aumentar a -12,5 m el calado del canal de acceso de 65 km al puerto de Szczecin, para que puedan entrar al puerto los buques más grandes para los que se mejoró la infraestructura.

La financiación de infraestructuras similares aumenta el riesgo de inversiones insostenibles

Desplazamiento del tráfico entre puertos vecinos

66

Puesto que Europa solo conforma una pequeña parte del globo en términos geográficos, los puertos se dividen en «zonas portuarias». Por ejemplo, está la zona Hamburgo-Le Havre o la zona mediterránea, dividida en las zonas del Mediterráneo oriental y occidental (véase la **fotografía 9**).

67

Los puertos dentro de la misma zona compiten entre sí, mientras que también existe competencia entre zonas portuarias. Durante la fiscalización, el Tribunal examinó los volúmenes de tráfico de los 171 mayores puertos de contenedores de la UE durante el período 2005-2014, es decir, los puertos con un volumen de contenedores de al menos 200 000 TEU en 2005.

Zona mediterránea, con la zona mediterránea oriental y occidental



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

68

El análisis del Tribunal demostró que la actividad en seis de estos 171 puertos de contenedores se había reducido más de un 50 % con respecto a 2005: Savona y Taranto (Italia, véase el **recuadro 3**), Medway y Thamesport (Reino Unido), Rouen (Francia) y Málaga (España, véase el **recuadro 5**). El declive de un puerto estaba relacionado con el crecimiento de otro puerto cercano a menudo de mayores dimensiones.

69

Además, el Tribunal también constató desplazamientos de tráfico notorios entre otros puertos vecinos examinados en este informe: entre Salerno y Nápoles (Italia) y entre Gdansk y Gdynia (Polonia). En cuanto entraba en funcionamiento una infraestructura adicional en un puerto, tenía un efecto negativo en los volúmenes que transitaban por el puerto vecino.

Financiación de infraestructuras similares destinadas principalmente al aumento de la capacidad

70

Todos los proyectos examinados incluían obras para aumentar el calado de los canales de acceso, ampliar dársenas de maniobra, atracaderos y espacios de almacenamiento, mejorar las conexiones portuarias y proporcionar grúas adecuadas y equipos de depósito para gestionar con eficiencia los mayores volúmenes de carga previstos.

71

El análisis del Tribunal detectó catorce casos en los que se habían realizado inversiones similares en puertos vecinos de la misma zona: varias autoridades y operadores portuarios habían invertido de forma simultánea en capacidad adicional para infraestructuras y superestructuras de transbordo a pesar de que había capacidad disponible no utilizada en puertos vecinos. Estas inversiones similares se habían realizado en puertos que dan servicio a las mismas zonas del interior del mismo Estado miembro, lo que indica una falta de coordinación en la planificación de capacidad a nivel nacional.

72

Dichas inversiones se consideraron insostenibles (véanse ejemplos en el **recuadro 4**).

Recuadro 4

Ejemplos de planes de inversión similares en puertos vecinos

a) Puertos en la costa noroeste italiana (Génova, La Spezia, Livorno y Savona) en Italia

En Italia, los cuatro puertos de la costa noroeste (Génova, La Spezia, Livorno y Savona) están realizando o han previsto inversiones para aumentar un 50 % su capacidad combinada actual de 3 730 000 TEU (1 800 000 TEU adicionales). Todos estos puertos compiten por la misma zona interior: en los últimos años, Savona ha perdido claramente cuota de mercado a favor de Génova, al igual que Livorno, aunque en menor medida. Además, no se está utilizando totalmente la capacidad actual: en 2014, las tasas de utilización de las terminales de contenedores correspondieron a aproximadamente un 20 % en Savona, un 65 % en Livorno, un 74 % en La Spezia y un 77 % en Génova. Tampoco se prevé que el tráfico vaya a aumentar significativamente en los próximos años.

b) Puertos polacos (Gdańsk y Gdynia)

En Polonia, el Ministerio de Infraestructuras y Desarrollo aprobó simultáneamente una ampliación considerable de las terminales de contenedores de Gdańsk y el dragado del puerto de Gdynia, ambos orientados al mismo negocio de contenedores, con zonas del interior similares, y sin tener en cuenta el grado en que se estaba utilizando la capacidad existente disponible.

c) Puertos españoles (Cartagena, Algeciras y Ferrol)

En España, los puertos de Cartagena, Algeciras y Ferrol incluían en su estrategia de crecimiento la captación de mayor tráfico con origen o destino a la región de Madrid, que también es un mercado tradicional de otros grandes puertos (Valencia en particular). El aumento de la capacidad se llevó a cabo sin evaluar si había tráfico suficiente para cubrir la misma zona de influencia del interior.

d) Puertos NAPA en Italia, Eslovenia y Croacia (Venecia, Trieste, Koper y Rijeka)

Todos los puertos NAPA (Venecia, Trieste, Koper y Rijeka) tenían como objetivo atraer más tráfico y buques más grandes, pero no había una estrategia para aumentar las sinergias entre ellos una vez que un barco decidiese recalar en un puerto en la zona del norte del Adriático. Un obstáculo al refuerzo de la cooperación es que estos puertos están ubicados en tres Estados miembros diferentes, con distintos sistemas de gobernanza a nivel nacional y portuario, y con distintos porcentajes de cofinanciación en el marco de las normativas de la política de cohesión y el MCE, lo que puede hacer que prevalezcan las consideraciones individuales por encima de las colectivas.

73

Un aumento simultáneo de la capacidad en puertos vecinos también entraña el riesgo de mayor competencia de precios entre estos puertos para atraer los volúmenes de tráfico adicionales necesarios. Como consecuencia, salvo que el volumen de tráfico global aumente, la capacidad de todos los puertos quedará inutilizada o infrautilizada mientras y su rentabilidad, al mismo tiempo, disminuirá. En el caso de los puertos de transbordo, este riesgo es particularmente elevado, puesto que las compañías navieras pueden decidir cambiar de puertos de escala en consonancia con su nuevo enfoque de red.

Coordinación ineficaz entre la Comisión y el BEI en la financiación de infraestructuras portuarias**74**

De conformidad con el Tratado de la Unión Europea, la misión del Banco Europeo de Inversiones (BEI) consiste en contribuir al desarrollo equilibrado y estable del mercado interior en interés de la Unión, recurriendo a los mercados de capitales y a sus propios recursos. Además de los 6 800 millones de euros de financiación de la UE (a través del FEDER/FC o el MCE), varios de los puertos examinados en esta fiscalización recibieron también préstamos del BEI, que ascienden a un total de 10 100 millones de euros, entre 2000 y 2013.

75

En el **anexo IV** se presenta información detallada sobre las principales características de los sistemas portuarios de los Estados miembros y una visión global del apoyo financiero de la UE y el BEI a las zonas portuarias fiscalizadas (2000-2013).

76

Antes de que el BEI conceda un préstamo, la Comisión y el Estado miembro afectado tienen que emitir un dictamen acerca de si las inversiones que van a financiarse con cargo a los recursos del BEI cumplen la legislación y las políticas pertinentes de la UE⁴⁸. El procedimiento de coordinación entre la Comisión y el BEI se rige por un memorando de entendimiento⁴⁹. Con respecto a los puertos examinados en este informe, esta consulta había tenido lugar en cuatro casos: Algeciras (España), Tanger-Med (Marruecos), Taranto (Italia) y Jade-Weser-Port (Alemania).

77

El análisis del Tribunal reveló que la información compartida entre el BEI y la Comisión no dejaba de ser limitada. Por ejemplo, no se indicaba la cuantía del préstamo, no se especificaba el beneficiario y no se compartió con la Comisión la evaluación técnica y financiera del BEI y su evaluación de los riesgos para la eficacia de la política de cohesión. La escasa información proporcionada por el BEI no permite a la Comisión evaluar correctamente las circunstancias de cada caso.

78

Además, la Comisión no tiene competencias para bloquear una propuesta de préstamo si está en desacuerdo y, de hecho, nunca ha emitido un dictamen negativo sobre una propuesta de préstamo del BEI, aunque ha habido algunos casos muy controvertidos. La ausencia de una respuesta apropiada de la Comisión a las propuestas de préstamo del BEI para apoyar a puertos vecinos fuera de la UE menoscabó la eficacia de la financiación de la UE invertida en los puertos de la Unión. El ejemplo del **recuadro 5** sobre los puertos de la zona del Mediterráneo occidental indica que faltó una coordinación adecuada dentro de los servicios de la Comisión, ni tampoco una advertencia de problemas de la Comisión al BEI, y esto dio lugar a un exceso de capacidad de infraestructuras de transbordo e inversiones insostenibles, puesto que algunos de los puertos perdieron volúmenes significativos que gestionaban anteriormente.

48 Artículo 19 de los Estatutos del Banco Europeo de Inversiones (BEI).

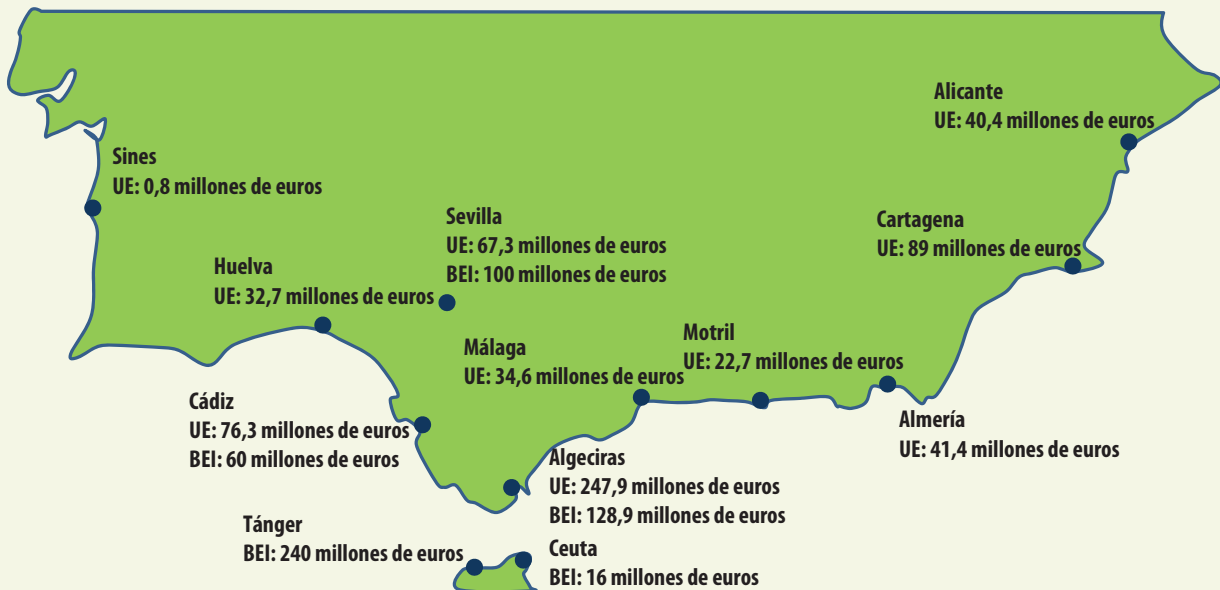
49 Memorando de entendimiento (MoU) entre la Comisión de las Comunidades Europeas y el Banco Europeo de Inversiones sobre los procedimientos de trabajo para consultar a la Comisión sobre préstamos globales, préstamos de mediana capitalización, préstamos marco y préstamos de inversión en virtud del artículo 21 de los Estatutos del BEI (13 de junio de 2006); modificado en último lugar el 13 de diciembre de 2010. El MoU está siendo revisado actualmente y el último proyecto de texto data de septiembre de 2015.

La financiación simultánea de infraestructuras portuarias en puertos vecinos por el BEI con cargo al presupuesto de la UE dio lugar a inversiones insostenibles y a la pérdida de volúmenes significativos en los puertos de la UE: el ejemplo del puerto Tanger-Med (Marruecos) y los puertos en España y Portugal

Desde 2000 se han destinado más de 500 millones de euros con cargo al FEDER/FC y 229 millones de euros en préstamos del BEI para apoyar la infraestructura en varios puertos de España (Andalucía) y Portugal. Solo el puerto de Algeciras (España) ha recibido alrededor de 248 millones de euros de financiación de la UE. Además, el BEI concedió un préstamo de cerca de 129 millones de euros para aumentar la capacidad.

En 2008 y 2010 se concedieron dos préstamos del BEI por un valor total de 240 millones de euros con garantías de la UE al puerto de Tanger-Med (Marruecos) para construir capacidad adicional para gestionar un tráfico de contenedores de 8 millones de TEU. Este puerto se encuentra en las proximidades del puerto de Algeciras al otro lado del Estrecho de Gibraltar. Ambos puertos se especializan en el transbordo y compiten directamente entre sí y con actividades de transbordo vecinas (por ejemplo, Cádiz, Málaga y Sines, véase la **fotografía 10**).

Fotografía 10 — Capacidad portuaria financiada con fondos públicos en la zona del Mediterráneo occidental



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Aunque un nuevo operador inició actividades en la terminal de transbordo de contenedores recientemente construida en el puerto de Algeciras (España), 30 hectáreas de zona de transbordo (que representan el 58 % de la financiación de la UE de 144 millones de euros) seguían sin utilizarse en el momento de la fiscalización, y la eficacia de la inversión de la UE en este puerto dependerá de la capacidad de la autoridad portuaria para atraer operadores adicionales.

Esto, sin embargo, puede afectar negativamente a los volúmenes de tráfico de los puertos vecinos.

Además, los puertos vecinos de Cádiz y Málaga sufrieron una considerable reducción del tráfico de contenedores entre 2007 y 2015: un 53 % en Cádiz y un 92 % en Málaga.

79

Por último, la Comisión no recibe información acerca de las decisiones finales del BEI sobre las solicitudes de préstamo ni una copia firmada de los contratos de préstamo, con o sin garantía de la UE. Tampoco se ha presentado un informe final sobre la ejecución de los proyectos o sobre cómo se ha gastado el préstamo concedido ni ninguna otra información pertinente sobre si se han devuelto íntegramente o no los préstamos.

La financiación de la UE a los proyectos estaba vinculada a la obtención de realizaciones, pero no de resultados durante los períodos 2000-2006 y 2007-2013

80

Durante los períodos 2000-2006 y 2007-2013, la financiación de la UE a los proyectos tenía que estar vinculada a la obtención de realizaciones, pero no de resultados o impacto. Aunque algunas de las inversiones financiadas por la UE no se utilizaban efectivamente (estaban vacías, infrautilizadas en gran medida o no cumplían los objetivos, resultados e impacto buscados), sus costes seguían pudiendo optar a cofinanciación de la UE en el marco del FEDER/FC y del programa RTE-T.

81

En el **recuadro 6** se expone uno de los numerosos ejemplos en los que se había logrado la realización del proyecto, pero no el resultado previsto.

Recuadro 6 **Realizaciones de proyectos obtenidas, pero sin producir el resultado previsto — ejemplos del proyecto de autopista del mar Gdynia-Karlskrona (conexión de transbordadores entre Polonia y Suecia)**

Este proyecto de autopista del mar, gestionado principalmente por la agencia ejecutiva INEA de la Comisión, consistía en la conexión de dos puertos: uno en Polonia (Gdynia) y otro en Suecia (Karlskrona). Su objetivo era reducir la cantidad de mercancías transportadas por carretera, aumentando la proporción intermodal en el corredor del 3 % en 2008 al 10 % en 2015 y al 36 % en 2025. Se acordaron indicadores clave de rendimiento, con un seguimiento específico para indicar los avances registrados cada año hacia los resultados previstos.

Se construyeron las conexiones viarias y ferroviarias en el puerto de Gdynia, y se modernizaron las vías ferroviarias en Suecia a finales de 2013. Sin embargo, no se logró ninguno de los objetivos previstos del proyecto (resultados), porque faltaba un elemento fundamental para que funcionase: no se había construido la terminal de transbordadores del puerto de Gdynia, que era un requisito indispensable para ejecutar plenamente el proyecto y era esencial para que este lograse los beneficios previstos. Tras haberse programado inicialmente su finalización durante el período 2007-2013, la terminal se pospuso hasta 2016 ya en la fase de solicitud, porque los volúmenes de tráfico previstos inicialmente se habían revisado a la baja por el puerto de Gdynia. Por lo tanto, la construcción del edificio se ha aplazado hasta finales de 2018 como pronto. Esto significa que la autopista del mar, como se previó inicialmente, no empezará a funcionar, en el mejor de los casos, hasta 2019 (al menos seis años después de la finalización del proyecto examinado).

Recuadro 6

No obstante, la UE pagó 34,4 millones de euros por la realización sin poder esperar resultados o impactos reales en los años siguientes: 17,4 millones de euros en fondos de la UE con cargo al FEDER en el lado polaco para accesos viarios y ferroviarios (véase la **fotografía 11**) y 17,1 millones de euros con cargo a la RTE-T en el lado sueco para modernizar las vías ferroviarias. Esto se debió a una información incorrecta del beneficiario, a un seguimiento insuficiente por parte de la INEA de los indicadores clave de rendimiento acordados y textos inadecuados del acuerdo de subvención que permitían abonar pagos sin resultados. Si la terminal no se hubiese incluido en la solicitud del proyecto, las autoridades suecas solo habrían podido solicitar la financiación habitual de inversiones de la RTE-T del 10 %, mientras que, en este caso, se cofinanció el 20 % porque se consideró un proyecto de autopista del mar.

Fotografía 11 — Conexiones por carretera y ferrocarril en el puerto de Gdynia sin un edificio de terminal de transbordadores para la conexión con el puerto de Karlskrona



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Crear una igualdad de condiciones entre puertos: es necesario garantizar mejor la aplicación coherente de normas comunes como las ayudas estatales y los controles aduaneros

82

La competencia entre los puertos puede ser bastante intensa si estos sirven a la misma zona de influencia interior, los mismos tipos de mercancías y de tráfico. Sin embargo, la concesión de ayudas públicas a las autoridades portuarias puede distorsionar el mercado. La ausencia de directrices sobre normas estatales para puertos marítimos y las diferencias en las prácticas de control aduanero entre los Estados miembros pueden hacer más atractivo un puerto para las empresas navieras mundiales que otros. Por lo tanto, el Tribunal examinó si la Comisión había tomado las disposiciones necesarias con respecto a las ayudas estatales y los procedimientos aduaneros para que los puertos puedan competir en igualdad de condiciones.

Es necesario aplicar mejor las normas sobre ayudas estatales para puertos en los Estados miembros y la Comisión

En varios casos se detectaron riesgos de falseamiento de la competencia por ayudas estatales

83

Ya en 2000, el Tribunal General de la Unión Europea aclaró que el funcionamiento de las infraestructuras públicas, como un aeropuerto, puede constituir una actividad económica⁵⁰; este principio se confirmó y se desarrolló en la sentencia de Leipzig Halle en 2011⁵¹.

Falta de claridad respecto a las superestructuras portuarias

84

Sin embargo, la fiscalización reveló ciertos riesgos considerables de distorsión de la competencia en el sector portuario. Por ejemplo, los concesionarios son responsables de financiar las superestructuras que utilizan en sus terminales (por ejemplo, grúas, equipos de carga y descarga y almacenes). Por ello, la Comisión hizo una distinción entre las infraestructuras públicas (generales) y específicas para los usuarios en su comunicación de 2001 sobre los puertos⁵². La financiación pública de superestructuras abiertas a todos los usuarios sin carácter discriminatorio no debía considerarse una ayuda estatal, mientras que la cofinanciación de estos equipos, teniendo en mente un usuario particular o en beneficio de una determinada empresa que ya tenía la concesión⁵³, se consideraba ayuda estatal, puesto que brindaba una ventaja a dicha empresa y, por lo tanto, podía afectar a la competencia.

85

El Tribunal detectó una falta de claridad con respecto a la financiación pública de superestructuras portuarias: en principio, los términos de la convocatoria de propuestas de 2014 para el MCE no consideraban un gasto subvencionable la financiación de estas superestructuras. Sin embargo, había dos excepciones: las superestructuras podían financiarse en el marco de la parte multimodal (bajo determinadas condiciones) y de la parte «Autopistas del mar» de la misma convocatoria de propuestas. Como consecuencia, varios puertos solicitaron financiación de la UE para estos equipos en el marco de estas partes de la convocatoria de propuestas. Además, las condiciones de los Fondos EIE, en principio, no consideran un gasto no subvencionable la financiación de superestructuras portuarias.

50 Sentencia del TJUE en el asunto T-128/98 sobre «Aéroports de Paris».

51 Asuntos acumulados T-455/08 Flughafen Leipzig-Halle GmbH y Mitteldeutsche Flughafen AG/Comisión y T-443/08 Freistaat Sachsen y Land Sachsen Anhalt/Comisión, de 24 de marzo de 2011.

52 COM(2001) 35 final de 13 de febrero de 2001 «Refuerzo de la calidad de los servicios en los puertos de mar: una clave para el transporte europeo», p. 11.

53 Salvo que las condiciones de la licitación incluyesen esta ventaja particular para el ganador, en cuyo caso se brindaría la misma ventaja a todos los licitadores.

86

En general, el Tribunal detectó diez casos de superestructuras específicas para los usuarios que recibieron financiación de la UE en los puertos examinados, principalmente en Polonia (en los tres puertos examinados de Szczecin- Świnoujście, Gdańsk y Gdynia), y en España (puerto de Algeciras). Proyectos que incluían grúas y equipos de transbordo utilizados por operadores privados se habían cofinanciado con cerca de 92.5 millones de euros del presupuesto de la UE. La Comisión, a la que los Estados miembros en cuestión notificaron estos casos en 2005 (Polonia) y 2010 (España), los autorizó sin plantear objeciones a su financiación. En el **recuadro 7** se expone un ejemplo, y la lista completa puede consultarse en el **anexo V**.

Recuadro 7**Financiación pública de superestructuras específicas para los usuarios en España**

En el puerto de Algeciras se invirtieron 22 millones de euros de financiación de la UE en la compra de ocho grúas de muelle (buque-tierra) para un determinado operador privado de la terminal (véase la **fotografía 12**).

Fotografía 12 — Superestructuras cofinanciadas por la UE en el puerto de Algeciras

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Seguimiento de anteriores decisiones sobre ayudas estatales en caso de cambios sustanciales**87**

El sistema de la UE de control de las ayudas estatales se basa en una evaluación *ex ante* de la Comisión y en la cooperación eficaz entre esta y los Estados miembros. Pueden surgir problemas cuando las condiciones de las ayudas notificadas han cambiado sustancialmente tras la decisión de la Comisión y esta no realiza un seguimiento para evaluar si las nuevas circunstancias dan lugar a una distorsión de la competencia (véase un ejemplo en el **recuadro 8**).

Falta de notificación formal en caso de cambios sustanciales - Jade-Weser-Port en Alemania

En Alemania, entre 2008 y 2012 se construyó una nueva terminal de contenedores, el «Jade-Weser-Port», con 2,7 millones TEU de capacidad en las cercanías del puerto de gran calado de Wilhelmshaven (uno de los 104 «puertos principales»). La infraestructura básica de la terminal fue construida por el Estado de Baja Sajonia con la ayuda de una subvención. Junto con la financiación nacional y privada, la UE aportó una financiación de 33 millones de euros. Además, el BEI concedió dos préstamos que ascendían a 325 millones de euros para financiar la construcción de la infraestructura.

En diciembre de 2008, la Comisión decidió no plantear ninguna objeción a las medidas que se habían notificado (acuerdo de concesión con una empresa internacional por 40 años), porque no las consideraba una ayuda estatal⁵⁴.

Sin embargo, las condiciones comunicadas junto con la notificación se modificaron sustancialmente después de tomar la decisión: dos modificaciones significativas en el acuerdo de concesión (firmado en 2006), introducidas en 2010 (incluso antes de que la terminal hubiese empezado a funcionar) y 2014 respectivamente, alteraban considerablemente las condiciones iniciales de la licitación pública. Estas modificaciones también repercutían en las tasas pagadas por los buques de las compañías navieras externas⁵⁵. En general, esto tuvo una repercusión financiera negativa de alrededor de 15 millones de euros a fecha de octubre de 2015 (menos ingresos, más gastos por los tipos de interés) para la entidad pública que mantenía el acuerdo de concesión con la empresa privada. Las autoridades alemanas no notificaron estas modificaciones a la Comisión, aunque habría sido conveniente hacerlo en aras de la seguridad jurídica, y la propia Comisión no hizo un seguimiento de la decisión inicial para ver si las condiciones modificadas distorsionaban la competencia.

Aunque se esperaba que la entidad pública que otorgó la concesión obtuviese beneficios para asegurar el préstamo que pidió, en realidad generó pérdidas, puesto que el Jade-Weser-Port se infrutiliza en gran medida: desde que abrió el puerto en septiembre de 2012, los volúmenes de contenedores, aunque aumentaron de 76 000 TEU (2013) a 429 000 TEU (2015), solo representan aproximadamente el 16 % de la capacidad total de 2,7 millones TEU que existirá una vez que hayan terminado todas las obras y el puerto esté totalmente operativo a medio plazo (véase la **ilustración 4** y la **fotografía 13**).

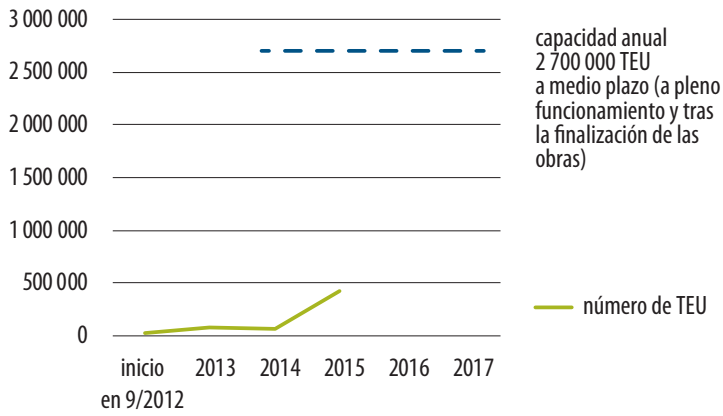
Debido a las modificaciones del acuerdo de concesión y a las pérdidas de la entidad pública concesionaria por valor de 21,5 millones de euros a finales de 2014, tanto Baja Sajonia como Bremen, propietarios conjuntos de la entidad, planearon aportar 3 millones de euros (2015) y 5,5 millones de euros en 2016 para esta entidad.

54 La concesión prevería condiciones de mercado: las autoridades alemanas no podrían conceder subvenciones y ventajas discrecionales al concesionario; la infraestructura portuaria estaría abierta a todos los usuarios del puerto sin discriminación; y el precio cobrado por la manipulación de carga se basaría en las condiciones de mercado.

55 Se referían al aplazamiento del pago del canon por concesión y a un cambio en las garantías por las tasas pagadas por los buques a favor de la empresa. También reducían las tasas pagadas por los buques durante un determinado período de tiempo a favor de las empresas navieras externas.

Ilustración 4

Uso de la capacidad creada en Jade-Weser-Port



Fotografía 13

Capacidad de transbordo considerablemente infrautilizada en Jade-Weser-Port



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Es necesario un papel más proactivo de la Comisión en las ayudas estatales a puertos

Pocos casos de notificaciones de ayudas estatales por los Estados miembros y escaso número de reclamaciones presentadas a la Comisión

88

La fiscalización del Tribunal mostró que los Estados miembros han informado a la Comisión de muy pocos casos de ayudas estatales a puertos en los últimos años:

- antes de 2007 la Comisión no había recopilado datos sobre notificaciones de ayudas estatales a puertos;
- entre 2007 y 2010, los Estados miembros notificaron en total solo de cuatro casos de ayudas estatales a infraestructuras portuarias;
- entre 2011 y 2015 hubo veintisiete notificaciones de ayudas estatales (véase el **anexo VI**).

89

La fiscalización demostró que la Comisión había recibido muy pocas reclamaciones:

- antes de 2007 no había datos disponibles sobre reclamaciones;
- entre 2007 y 2011 solo hubo una decisión formal de la Comisión en un caso de reclamación, mientras que todos los demás casos se cerraron sin una decisión formal de la Comisión (es decir, los casos se cerraron tras una carta de evaluación preliminar a la que no había respondido el reclamante o debido a la retirada de la reclamación);
- entre 2011 y 2015, solo se presentaron a la Comisión tres casos individuales de reclamación.

La supervisión de la Comisión de las ayudas estatales a puertos se limita a los regímenes de ayuda

90

La Comisión llevó a cabo pocas investigaciones documentales de la financiación pública de infraestructuras portuarias⁵⁶. Además, de conformidad con las disposiciones legales, su ejercicio anual de seguimiento de las ayudas estatales abarca los puertos solo parcialmente puesto que se limita a los regímenes de ayuda y no a las notificaciones de ayuda individuales⁵⁷.

56 Estas investigaciones se referían a la evaluación de las inversiones anuales realizadas utilizando fondos públicos en las cuentas de dos puertos alemanes, Hamburgo y Bremen, y un caso en Bélgica.

57 Reglamento (UE) 2015/1589 del Consejo, de 13 de julio de 2015, por el que se establecen normas detalladas para la aplicación del artículo 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (DO L 248 de 24.9.2015).

91

Teniendo en cuenta el importante número de puertos clave (329) y el elevado importe de financiación pública invertido en ellos, el Tribunal considera que el número actual de notificaciones de ayudas es excesivamente bajo. También observó la ausencia de dichas notificaciones durante varias de las auditorías financieras y de conformidad de los proyectos financiados por el FEDER/FC en los puertos. Por ejemplo, el Informe Anual del Tribunal relativo al ejercicio 2012 reveló una falta de notificaciones relacionadas con ayudas del FEDER para la construcción de instalaciones en los puertos de Patras (Grecia) y Rostock (Alemania)⁵⁸.

Necesidad de orientaciones adicionales de la Comisión

92

Durante la fiscalización, varias partes interesadas (autoridades portuarias, operadores portuarios, armadores y empresas de logística) indicaron que eran necesarias directrices de la Comisión sobre las ayudas estatales a puertos para aclarar qué inversiones entraban dentro de la definición de ayuda estatal y qué inversiones debían notificarse. Sin embargo, a pesar de que la Comisión ya lo ha anunciado varias veces, actualmente no existen directrices sobre ayudas estatales relacionadas con las inversiones en el sector portuario⁵⁹. La Comisión ha incluido el cometido de publicar dichas directrices en sus medidas para 2014-2019⁶⁰.

El seguimiento por parte de la Comisión de las prácticas de control aduanero de los Estados miembros no cubre información fundamental

Las prácticas de control aduanero de los Estados miembros en los puertos son un elemento importante del atractivo de los puertos

93

El Tribunal también evaluó si las diferencias en la organización, la calidad y la rapidez de los controles aduaneros hacían a algunos puertos más «atractivos» que otros para las compañías navieras mundiales. El Tribunal constató que la legislación aduanera de la UE establece la posibilidad de utilizar procedimientos de despacho aduanero y simplificaciones del procesamiento de las mercancías a la llegada y antes de la admisión para libre circulación, por ejemplo:

- proceder a un análisis de riesgos antes de la llegada de las mercancías (o antes de su carga), principalmente de los riesgos de seguridad y protección, basado en la declaración sumaria de entrada. El análisis debe complementarse para las mismas partidas con otra serie de análisis de riesgos, principalmente de riesgos financieros, basados en las declaraciones de aduana;
- recopilar información sobre requisitos adicionales relacionados con las mercancías con antelación (por ejemplo, certificados);

58 Informe Anual del Tribunal relativo al ejercicio 2012, recuadro 5.4 (DO C 331 de 14.11.2013).

59 No deben confundirse con las directrices sobre ayudas estatales al transporte marítimo, que se ocupan de los sistemas tributarios sobre el tonelaje y las medidas relacionadas con los marinos. Fuente: C(2004) 43 — Directrices comunitarias sobre ayudas de Estado al transporte marítimo (DO C 13 de 17.1.2004, p. 3).

60 Comisión Europea: capítulo 2: Espacio único europeo de transporte — punto 2.5 Mercado interior, puertos marítimos, apartado 3.3.

- agilizar el despacho de la carga tras la llegada y la confirmación final de que las mercancías coinciden con la declaración presentada antes de la llegada.

94

Todos los controles aduaneros se basan en el artículo 13 del Código Aduanero, que establece que cada Estado miembro puede llevar a cabo todos los controles que considere necesarios. Las inspecciones aduaneras se basan en análisis de riesgos. La autoridad portuaria puede decidir utilizar procedimientos simplificados, bajo determinadas condiciones y después de evaluar la fiabilidad del operador. En 2014, la UE aprobó un sistema común de gestión de riesgos aduaneros⁶¹, pero la Comisión todavía no ha establecido un sistema de gestión de riesgos para las autoridades aduaneras de los Estados miembros: una hoja de ruta detallada debería llevar a su aplicación antes de 2020.

95

Cada autoridad aduanera tiene sus propias modalidades. Además, existen distintas formas de simplificar los procedimientos y diferencias de velocidad, calidad e incidencia de los procedimientos de control aduanero. Esto ha hecho a algunos puertos más atractivos que otros para las compañías navieras mundiales. Por ejemplo, varios Estados miembros como Bélgica, Dinamarca, los Países Bajos, el Reino Unido, Finlandia o Suecia renunciaban sistemáticamente a la obligación de notificar a las autoridades aduaneras la llegada de las mercancías o la intención de despacharlas. Sin embargo, esto debería hacerse únicamente caso por caso, tras un análisis de riesgos metódico. Hacerlo implica que las autoridades aduaneras no pueden llevar a cabo controles basados en riesgos⁶².

96

En una fiscalización anterior, el Tribunal también encontró pruebas de diferencias en las prácticas de control aduanero, que hacían que las mercancías se entregasen al destino final a través de una ruta inusual: las mercancías se descargaban en Hamburgo (Alemania) y se transportaban a Róterdam (Países Bajos), donde se despachaban a libre práctica y se transportaban a su destino final en Polonia⁶³. En otras palabras, los importadores solicitaban el despacho en un Estado miembro distinto al que importaba las mercancías, para reducir la probabilidad de ser objeto de controles o para complicar cualquier posible procedimiento de recuperación.

97

La inspección de recursos propios practicada por la Comisión en la oficina de aduanas del puerto de Róterdam en 2013 reveló que los controles de la exactitud de la condición UE se llevaban a cabo al azar y que, en algunos casos, la supervisión aduanera concluía sin haberse verificado la información. De los 200 conocimientos de embarque recibidos a diario, solo entre 15 y 20 son objeto de declaraciones aduaneras normales y, en el caso de los procedimientos de despacho aduanero para almacenamiento o libre circulación, no había controles, electrónicos o de otro tipo, para garantizar que la declaración sumaria para el almacenamiento temporal fuese coherente con la posterior declaración para un procedimiento aduanero antes de terminar la supervisión aduanera.

- 61 COM(2014) 527 final de 21 de agosto de 2014 sobre la estrategia y el plan de acción de la UE para la gestión de los riesgos aduaneros: afrontar los riesgos, reforzar la protección de la cadena de suministro y facilitar el comercio.
- 62 Informe temático de la Comisión Europea sobre las inspecciones realizadas en los Estados miembros en 2011 sobre el procedimiento de despacho aduanero.
- 63 Informe Anual relativo al ejercicio 2013, recuadro 2.1, último caso indicado (DO C 398 de 12.11.2014).

98

El Tribunal también evaluó los datos disponibles en la Comisión extraídos de inspecciones de recursos propios sobre controles posteriores al despacho aduanero y comparó los datos de los Países Bajos con datos de los países vecinos y otros países. La evaluación indicó que el número de funcionarios de aduanas que intervienen en los controles posteriores al despacho en los Países Bajos es significativamente inferior al de otros Estados miembros y la cifra está disminuyendo en los últimos años [de 164 equivalentes a tiempo completo (ETC) en 2007 a 141 ETC en 2013]. Por compararlos con los datos de organizaciones aduaneras de algunos de los principales países portuarios: en Bélgica intervienen el doble de funcionarios de aduanas en los controles posteriores al despacho (292 ETC); Alemania tiene cincuenta veces más funcionarios de aduanas que ejercitan controles posteriores al despacho (7 222 ETC); el Reino Unido tiene 1 033 funcionarios; Polonia 794; Francia 491 y España 413⁶⁴.

Insuficiencias en el seguimiento por parte de la Comisión de las prácticas de control aduanero de los Estados miembros

99

Aunque el Código Aduanero establece un marco para que todas las autoridades decidan si simplifican o no sus prácticas, los procedimientos aduaneros deben aplicarse de manera uniforme en la UE. En otras palabras, la falta de una única autoridad aduanera de la UE no debería abocar a que los operadores económicos reciban un trato diferente. Aunque existe un elevado riesgo de falseamiento, no hay un sistema para el seguimiento de posibles diferencias. Por ejemplo, la fiscalización reveló que:

- los Estados miembros no tienen la obligación de facilitar información a la Comisión sobre el número de controles aduaneros específicos en los puertos principales. Sin embargo, esta información es esencial para detectar las diferencias en la forma en que las autoridades aduaneras tratan a los operadores económicos;
- se había puesto en marcha un programa de «Aduanas 2013», que incluía medidas para armonizar o racionalizar las prácticas de control aduanero. La evaluación *ex post* de la Comisión⁶⁵ indicó que, aunque se había avanzado en la consecución del objetivo fundamental del programa de que todas las autoridades aduaneras actuaran al unísono, seguía existiendo una diversidad considerable en la ejecución de los procesos de importación en la UE, mientras que cada Estado miembro sigue teniendo su propio sistema de importación automatizado;
- hay buenas prácticas sobre evaluación de los controles que podrían compartirse: por ejemplo, la autoridad portuaria de Santa Cruz de Tenerife construyó en su zona portuaria un edificio específico para reagrupar a todos los organismos de inspección (aduanas, organismos de control de inspecciones fitosanitarias, veterinarias y sanitarias fronterizas). Esto significa que solo se practica una única inspección integrada, que permite medir el tiempo necesario para la inspección y mejora la calidad y la rapidez de las inspecciones con el tiempo.

64 Análisis de las inspecciones de recursos propios practicadas por la Comisión de conformidad con el artículo 18 del Reglamento (CE, Euratom) n.º 1150/2000 del Consejo, de 22 de mayo de 2000, por el que se aplica la Decisión 94/728/CE, Euratom relativa al sistema de recursos propios de las Comunidades (DO L 130 de 31.5.2000, p. 1) y el Reglamento (CE, Euratom) n.º 1026/1999 del Consejo, de 10 de mayo de 1999, por el que se determinan los poderes y obligaciones de los agentes acreditados por la Comisión para el ejercicio de los controles de los recursos propios de las Comunidades (DO L 126 de 20.5.1999, p. 1) y de los informes de actividad de los Estados miembros sobre los recursos propios tradicionales (2013)

65 Evaluación final del programa Aduana 2013 – Informe final (véase http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/studies/customs_2013_final_evaluation_report.pdf).

El «Cinturón Azul» o cómo el transporte marítimo está en desventaja en comparación con el transporte por carretera

100

En las condiciones actuales, el transporte por carretera sigue siendo el modo predominante de enviar mercancías de un punto a otro de la UE, puesto que presenta ventajas de flexibilidad, bajo coste y entrega puerta a puerta fluida y rápida. El transporte marítimo dentro de la UE solo será competitivo si se mejora su rapidez y fiabilidad. Uno de los principales problemas a los que se enfrenta el transporte marítimo es que el mercado interior todavía no se ha realizado plenamente en el sector marítimo. Se considera que los buques que salen de las aguas territoriales de un Estado miembro (zona de 12 millas náuticas) están fuera del territorio aduanero de la UE y tienen que someterse a formalidades aduaneras tras llegar al siguiente puerto de la Unión, aunque solo transporten mercancías de la UE y no hayan hecho escala en el puerto de un tercer país. En comparación, un camión desde Tallin (Estonia) hasta Lisboa (Portugal) puede cruzar la UE sin cumplimentar formalidades adicionales en las fronteras interiores de la UE.

101

La ausencia de una igualdad de condiciones entre el transporte marítimo y otros modos de transporte ha sido evidente desde la apertura de las fronteras interiores (1992). En 1995, la Comisión indicó⁶⁶ que no todos los modos de transporte recibían el mismo trato y que el transporte marítimo se hallaba en desventaja. Pese a la importancia del asunto, los avances han sido especialmente lentos:

- sobre la base de un plan de acción titulado «Cinturón Azul» que tenía como objetivo crear un «espacio marítimo europeo sin fronteras» para el transporte marítimo, en marzo de 2014 entró en vigor un nuevo régimen que facilita el transporte marítimo dentro de la Unión a través de un registro más rápido y la posibilidad de dispensar de los controles aduaneros⁶⁷ a los «servicios marítimos regulares» que deben ser preautorizados por las autoridades aduaneras. Sin embargo, solo entre el 10 % y el 15 % de los buques pueden utilizar los servicios marítimos regulares y todos los demás deben seguir sometidos a la totalidad de formalidades aduaneras;
- la «Directiva 2010/65/UE sobre las formalidades informativas (una «iniciativa de los sistemas marítimos electrónicos») que promueve el uso de las tecnologías de la información en el sector del transporte marítimo fue aprobada para simplificar y armonizar los procedimientos administrativos aplicados a este sector. El trabajo para simplificar la notificación electrónica de las mercancías a bordo de los buques está en marcha, pero solo se refiere a la creación de una «ventanilla única nacional» para la notificación. Esto significa que todos los Estados miembros mantendrán sus sistemas nacionales de información, mientras que todavía no se ha creado una ventanilla única de la UE para la formalidades informativas. Paralelamente, se están desarrollando sistemas aduaneros electrónicos durante un período transitorio hasta 2020, con el fin de adaptar gradualmente los requisitos del nuevo Código Aduanero de la Unión modernizado. Esto significa que, casi tres décadas después de que se pusiese de manifiesto el problema por primera vez, la cuestión no se ha resuelto.

66 COM(95) 317 final de 5 de julio de 1995 «El desarrollo del transporte marítimo de corta distancia en Europa: Perspectivas y desafíos».

67 Esto implica acortar el período de consulta entre Estados miembros de los 45 días actuales a 15 días y posibilitar la extensión del régimen a futuras escalas en puerto de una manera más rápida y directa.

Conclusiones y recomendaciones

102

La fiscalización de las estrategias de transporte marítimo de mercancías de la Comisión y los Estados miembros y la rentabilidad de las inversiones en puertos, en la cual se examinaron 37 nuevos proyectos y cinco proyectos reevaluados financiadas por la UE apunta a problemas importantes. En general, el Tribunal constató que:

- Las estrategias de desarrollo portuario a largo plazo establecidas por los Estados miembros y la Comisión no ofrecían una base sólida y coherente para planificar la capacidad necesaria en los puertos de la UE y para determinar la financiación pública europea y nacional que era necesaria para las infraestructuras portuarias.
- La financiación de infraestructuras y superestructuras portuarias similares en puertos vecinos ha dado lugar a inversiones ineficaces e insostenibles: sobre la base de 30 de los 37 proyectos examinados y ya concluidos entre 2000 y 2013, cabe señalar que uno de cada tres euros (lo que corresponde a 194 millones de euros para doce proyectos) se ha gastado de forma ineficaz hasta ahora. Alrededor de la mitad de esta financiación (97 millones de euros de financiación de la UE para nueve proyectos) se invirtió en infraestructuras que no se utilizaban o estaban considerablemente infrautilizadas más de tres años después de que terminasen las obras, lo que denota deficiencias en la evaluación *ex ante* de necesidades e indica un elevado riesgo de despilfarro de los importes invertidos.
- Esta observación también se aplica a los cinco puertos reevaluados ya examinados en 2010. La reevaluación indicaba en general una escasa rentabilidad: la utilización de la capacidad financiada por la UE en estos puertos seguía siendo inadecuada después de casi una década de funcionamiento. Las zonas portuarias de cuatro puertos se hallaban vacías o a un nivel muy escaso de utilización. Globalmente, se considera que se han gastado de manera ineficaz 292 millones de euros de las inversiones.
- Los sobrecostes y los retrasos constituyen otros ejemplos de ineficiencias en las inversiones en infraestructuras portuarias examinadas. En general, los proyectos financiados por la UE examinados tuvieron unos sobrecostes de 139 millones de euros. Además, 19 de los 30 proyectos completados sufrieron retrasos, 12 de ellos de más de un 20 % de su duración prevista, y se observaron retrasos de hasta el 136 % con respecto a las previsiones. Los retrasos superaron la duración inicialmente prevista entre un 5 % y un 136 %. De los siete proyectos (correspondientes a 524 millones de euros de financiación de la UE) todavía no finalizados en el momento de la fiscalización, seis también sufrían retraso.
- La inexistencia o falta de idoneidad de muchos enlaces con el interior, como conexiones viarias y ferroviarias, requerirán más financiación pública para que las inversiones portuarias iniciales funcionen adecuadamente.
- Tanto la coordinación interna en la Comisión como el procedimiento establecido entre esta y el BEI de evaluar los préstamos del BEI propuestos para infraestructuras no han funcionado de manera adecuada puesto que el Banco no comparte toda la información pertinente con la Comisión. Además, con respecto a algunas propuestas de préstamos, los servicios de la Comisión señalaron problemas críticos a nivel interno, que no le fueron comunicados al BEI en forma de dictamen negativo de la Comisión.

Conclusiones y recomendaciones

- La Comisión no tomó las medidas necesarias en el ámbito de las ayudas estatales y los procedimientos aduaneros para que los puertos pudieran competir en igualdad de condiciones. El control de las ayudas estatales aplicado por la Comisión podría haber sido más proactivo y eficaz supervisando *a posteriori* si las condiciones bajo las que se habían adoptado decisiones anteriores (por ejemplo para las concesiones) permanecían inalteradas, o denegando la ayuda a superestructuras específicas para los usuarios.

Por ejemplo, se habían cofinanciado con cargo al presupuesto de la UE proyectos que incluían superestructuras utilizadas por operadores privados por valor de aproximadamente 92,5 millones de euros.

Las estrategias de desarrollo portuario a largo plazo de los Estados miembros y la Comisión deberían centrarse en la creación de las conexiones necesarias con la red

103

Los cinco Estados miembros visitados (Alemania, Italia, Polonia, España y Suecia) habían establecido estrategias de desarrollo portuario a largo plazo antes de 2015, debido en parte a la introducción de una condición *ex ante* para la financiación de la UE. Se detectaron insuficiencias en la forma de explorar la colaboración entre puertos, en términos de sinergias entre ellos y potencial de especialización, y la forma de traducir estas estrategias en inversiones portuarias oportunas y bien coordinadas.

104

A nivel de la UE, la estrategia de la Comisión sobre los puertos marítimos se ha desarrollado con el tiempo, pero sigue faltando información sólida sobre la planificación de capacidad. Además, existen demasiados «puertos principales» (104 en total, a los que va a asignarse la mayoría de la financiación de la UE). Esto impide que la financiación de la UE se dirija a los puertos más importantes. Por otro lado, algunas vías navegables importantes que necesitan financiación no se incluyen en la estrategia de la Comisión.

105

Además, la Comisión dispone de poca información sobre la situación real de estos puertos principales y, en particular, no recibe datos sobre su capacidad disponible, la capacidad que utilizan realmente o sus futuras necesidades de capacidad ni sobre las inversiones públicas de los Estados miembros en estos puertos. Ante la falta de esta información de seguimiento, no hay una visión general a nivel europeo que sienta la base para una mejor coordinación de la planificación de la capacidad de los puertos principales. La ausencia de información sólida sobre capacidad portuaria en la Comisión, junto con el crecimiento sobrestimado del tráfico futuro, ha contribuido a la sobrestimación de la capacidad portuaria adicional necesaria dentro de la UE, al menos en determinadas regiones (véanse los apartados 31 a 49).

Conclusiones y recomendaciones

Recomendación 1

El Tribunal recomienda que la Comisión:

- a) establezca un seguimiento de los datos de capacidad de los puertos principales y creación de empleo, teniendo en cuenta los planes de los Estados miembros para aplicar sus estrategias a largo plazo;

Fecha límite de aplicación: finales de 2017.

- b) revise la actual cifra de 104 «puertos principales» que son necesarios para mantener un nivel adecuado de accesibilidad de la UE en su conjunto;

Fecha límite de aplicación: antes de 2023.

- c) establezca un plan europeo de desarrollo portuario para los puertos principales, vías navegables marítimas y canales;

Fecha límite de aplicación: antes de 2020.

Las inversiones en infraestructuras portuarias financiadas por la UE deberían ser más eficaces y eficientes

106

Las inversiones en infraestructuras portuarias necesitan cierto tiempo para mostrar resultados y, por su propia naturaleza, los proyectos portuarios consisten en la creación de capacidad para el futuro a largo plazo. La puntualidad de las inversiones suele ser crucial para su eficacia, especialmente en un entorno tan competitivo como el transporte marítimo. Muchos proyectos examinados estaban inutilizados (vacíos) o considerablemente infrautilizados en el momento de la fiscalización. Sobre la base de los 30 proyectos examinados y ya concluidos entre 2000 y 2013, uno de cada tres euros (lo que corresponde a 194 millones de euros para doce proyectos) se ha gastado de forma ineficaz hasta ahora. Alrededor de la mitad de esta financiación (97 millones de euros de financiación de la UE para nueve proyectos) se invirtió en infraestructuras que no se utilizaban o estaban considerablemente infrautilizadas más de tres años después de que terminasen las obras. Esto denota deficiencias en la evaluación *ex ante* e indica un elevado riesgo de despilfarro de los importes invertidos;

107

Al igual que en su anterior informe sobre puertos marítimos, el Tribunal constató que un número significativo de proyectos sufrían retraso, debido en parte a procedimientos administrativos engorrosos. El promedio de retraso es de casi trece meses y los retrasos varían entre tres y treinta y tres meses. En cuanto a la duración inicialmente prevista, los retrasos eran de hasta un 136 %. El Tribunal también observó sobrecostos que ascendían a 139 millones de euros, o a una media de 8,7 millones de euros (sin los proyectos que todavía no habían concluido). Además, la inexistencia o falta de idoneidad de muchos enlaces con el interior (como carreteras o vías ferroviarias) requerirán más financiación pública para que las inversiones portuarias iniciales funcionen adecuadamente.

108

La reevaluación de cinco proyectos portuarios examinados en 2010 indicó una baja rentabilidad general: el uso de la capacidad financiada por la UE de estos puertos seguía siendo inadecuada después de casi una década de actividades. Las zonas portuarias de cuatro puertos seguían estando a niveles muy bajos de utilización o vacías, mientras que otro puerto no estaba en funcionamiento. En total, se considera que se han gastado de manera ineficaz 292 millones de euros de las inversiones.

109

Numerosas autoridades portuarias de Europa invirtieron simultáneamente (y prevén continuar invirtiendo) en infraestructuras y superestructuras portuarias similares para mejorar su competitividad, lo que entraña riesgos significativos para la eficacia y sostenibilidad de los proyectos.

110

Tanto la coordinación interna en el seno de la Comisión como el procedimiento establecido entre esta institución y el BEI para evaluar los préstamos propuestos del Banco para infraestructuras portuarias no han funcionado adecuadamente, puesto que el BEI no comparte toda la información pertinente con la Comisión. Además, en el caso de algunas propuestas de préstamos, a nivel interno de la Comisión se destacaron problemas críticos, pero no se señalaron al BEI en forma de dictamen negativo (véanse los apartados 50 a 81).

Recomendación 2

El Tribunal recomienda que la Comisión:

- a) coopere con los Estados miembros para reducir la carga administrativa y los retrasos en la selección y ejecución de proyectos promoviendo el principio de una «ventanilla única» nacional para la expedición, o denegación, de todos los permisos y autorizaciones para las inversiones relacionadas con infraestructuras portuarias. Además, debería aplicarse lo antes posible un principio de «acuerdo tácito» (por ejemplo de dos años);

Fecha límite de aplicación: finales de 2017.

- b) aplique estrictamente el Reglamento de disposiciones comunes de los Fondos EIE y el Reglamento MCE sobre correcciones financieras debidas a inversiones de rendimiento insuficiente para el período 2014-2020;

Fecha límite de aplicación: inmediatamente.

- c) estudie la posibilidad de excluir de la financiación de la UE durante el período 2014-2020 las infraestructuras portuarias para transbordo y almacenamiento de contenedores (por ejemplo, la construcción de embarcaderos, muelles y capacidad de almacenamiento) y las superestructuras que no son públicas, puesto que deberían considerarse un entorno comercial;

Fecha límite de aplicación: finales de 2018.

Recomendación 3

El Tribunal recomienda que la Comisión y los Estados miembros:

- a) prioricen la cofinanciación de la UE con cargo al MCE y los Fondos EIE en el gasto en puertos principales para mejorar sus conexiones con el interior;

Fecha límite de aplicación: finales de 2016.

- b) financien otras infraestructuras portuarias distintas de las conexiones con el interior únicamente con la condición de que exista una necesidad claramente determinada, donde se demuestre el valor añadido de la UE y exista una componente de inversión privada suficientemente grande asegurado en la dotación global de inversión;

Fecha límite de aplicación: finales de 2016.

Recomendación 4

El Tribunal recomienda que la Comisión:

- a) garantice que toda la información necesaria sobre las propuestas de préstamos del BEI sea compartida entre este y la Comisión para facilitar unas evaluaciones sólidas;

Fecha límite de aplicación: finales de 2017.

- b) aclare a nivel interno y aplique de forma coherente el procedimiento para determinar si las observaciones críticas deberían dar lugar a un dictamen negativo sobre un préstamo propuesto del BEI;

Fecha límite de aplicación: finales de 2016.

Normas sobre ayudas estatales y controles aduaneros: es necesaria hacer más para asegurar una igualdad de condiciones

111

Las distintas interpretaciones de las normas sobre ayudas estatales en el sector portuario y las diferencias en la forma de aplicar los procedimientos aduaneros de la Unión pueden contribuir a una distorsión del mercado y menoscabar la competencia leal entre puertos marítimos. En ambos ámbitos, la Comisión todavía no ha adoptado suficientes medidas para crear una igualdad de condiciones entre puertos.

112

La Comisión solo ha examinado de forma esporádica las posibles ayudas estatales a puertos desde 2010, a pesar del gasto público significativo de los Estados miembros en infraestructuras portuarias. Además, todavía no se han presentado unas directrices sobre ayudas estatales específicas para puertos marítimos a pesar de que se prometió hace años.

113

La fiscalización indicó que las diferencias en los controles aduaneros pueden afectar a la competitividad de los puertos y que el seguimiento por parte de la Comisión de las prácticas de control aduanero entre puestos de los distintos Estados miembros es inadecuado para detectar prácticas que puedan crear ventajas competitivas desleales.

Conclusiones y recomendaciones

114

Además, las normas aduaneras penalizan el transporte marítimo interior de la UE, puesto que los buques que salen de las aguas territoriales de un Estado miembro tienen que someterse a formalidades aduaneras a su llegada al siguiente puerto de la Unión, aunque solo transporten mercancías de la UE y no hayan hecho escalea en el puerto de un tercer país (véanse los apartados 82 a 101).

Recomendación 5

El Tribunal recomienda que la Comisión:

- a) publique unas directrices sobre ayudas estatales para puertos marítimos;

Fecha límite de aplicación: finales de 2017.

- b) vele por la coherencia en el trato de las superestructuras portuarias específicas para los usuarios;

Fecha límite de aplicación: finales de 2017.

- c) incremente el número de investigaciones documentales de ayudas estatales a puertos y el seguimiento de anteriores decisiones sobre ayudas estatales para garantizar que se mantengan las condiciones iniciales;

Fecha límite de aplicación: finales de 2017.

Recomendación 6

El Tribunal recomienda que los Estados miembros notifiquen sistemáticamente a la Comisión todas las ayudas públicas concedidas a puertos de conformidad con las normas sobre ayudas estatales de la UE;

Fecha límite de aplicación: finales de 2017.

Recomendación 7

El Tribunal recomienda que la Comisión:

- a) pida a los Estados miembros que proporcionen periódicamente información concreta sobre el tipo y el número de procedimientos aduaneros específicos en los puertos principales a fin de determinar si los puertos reciben un trato equitativo;

Fecha límite de aplicación: finales de 2017.

- b) mejore la posición competitiva del transporte marítimo en comparación con otros modos de transporte mediante una mayor simplificación de las formalidades de transporte marítimo y de aduana, en particular avanzando hacia una «ventanilla única» marítima de la UE.

Fecha límite de aplicación: finales de 2017.

El presente Informe ha sido aprobado por la Sala II, presidida por Henri Grethen, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo, en su reunión del día 20 de julio de 2016.

Por el Tribunal de Cuentas



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente

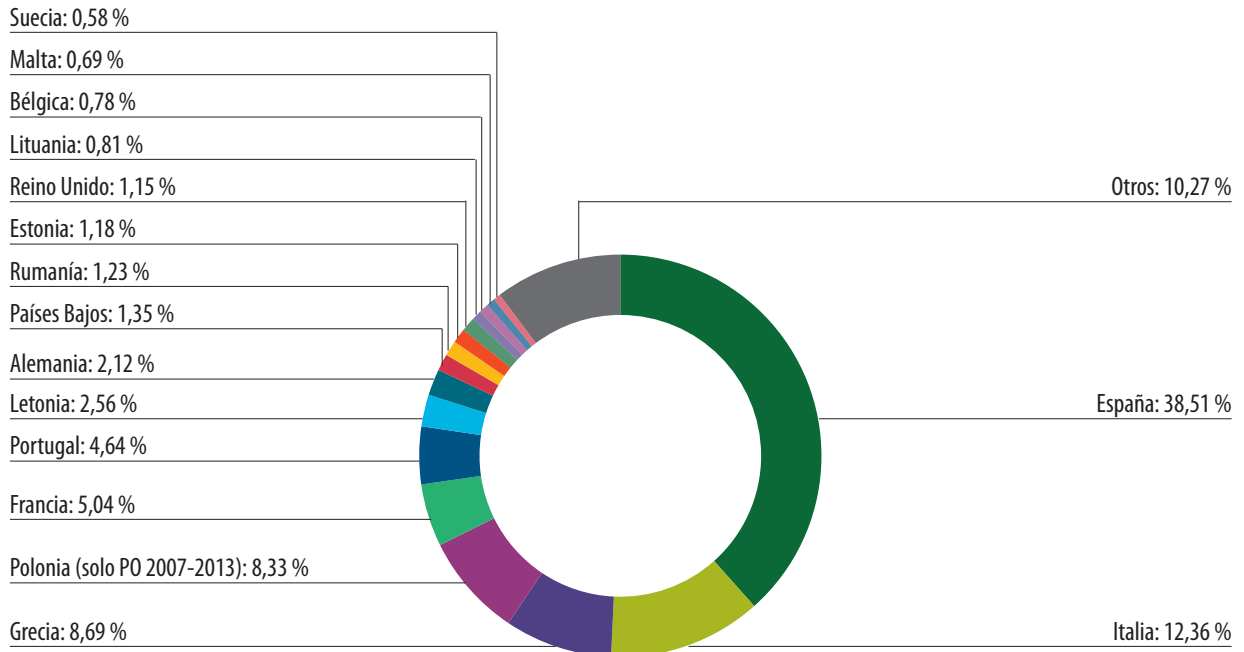
Gasto de fondos de la UE en proyectos de transporte marítimo (período 2000-2013)

España	2 610 322 428	38,51 %
Italia	837 719 751	12,36 %
Grecia	588 742 943	8,69 %
Polonia¹	564 232 876	8,33 %
Francia	341 726 711	5,04 %
Portugal	314 324 344	4,64 %
Letonia	173 729 139	2,56 %
Alemania	143 786 488	2,12 %
Países Bajos	91 333 779	1,35 %
Rumanía	83 148 025	1,23 %
Estonia	80 303 497	1,18 %
Reino Unido	78 033 155	1,15 %
Lituania	54 675 005	0,81 %
Bélgica	52 685 257	0,78 %
Malta	46 945 423	0,69 %
Suecia	38 982 443	0,58 %
Austria²	26 910 589	0,40 %
Chipre	22 085 473	0,33 %
Eslovenia	13 330 356	0,20 %
Hungría²	12 275 556	0,18 %
Finlandia	6 515 269	0,10 %
República Checa²	4 203 737	0,06 %
Irlanda	1 842 000	0,03 %
Bulgaria	1 200 000	0,02 %
Proyectos transfronterizos	109 561 318	1,62 %
Interreg	24 290 310	0,36 %
Otros proyectos de la UE	454 519 870	6,71 %
Total	6 777 425 742	100,00 %

1 Se refiere únicamente al período de programación 2007-2013.

2 Aunque estos países no tienen puertos marítimos, declararon gastos en infraestructuras portuarias con cargo al FEDER/FC, probablemente por error.

Anexo I



Anexo II

Sinopsis de los proyectos examinados por Estado miembro

N.º de proyectos	Estado miembro	Puerto	Proyecto examinado	Costes del proyecto en euros	Financiación de la UE en euros	Contenido del proyecto	Capacidad	Conexión	Otros	Realización finalizada y utilizada según lo previsto ¹	Realización finalizada e inutilizada o infrutilizada en gran medida	% de la cantidad de financiación de la UE inutilizada o infrutilizada en gran medida o gastada por gastar ²
Proyectos fiscalizados por primera vez												
1			Herstellung Offshore Basisshafen Cuxhaven Liegeplatz 8	31 945 019	15 942 509	Construcción de un nuevo muelle	15 942 509				X	7 971 255
2		Cuxhaven	Östliche Erweiterung Offshore Basis Cuxhaven Liegeplatz 9	41 436 573	18 800 000	Construcción de un nuevo muelle	18 800 000				X	18 800 000
3			Offshore Basis Cuxhaven Errichtung der Hafensohle Liegeplatz 8	3 400 649	1 250 000	Construcción de un muelle acomodación última de buques autoelevadores		1 250 000			X	1 250 000
4			Sanierung «Alter Vorhafen» Wilhelmshaven	2 175 813	761 534	Rehabilitación de un muro de contención			761 534		X	761 534
5	Alemania	Wilhelmshaven	Ertüchtigung der Niedersachsenbrücke	16 456 421	6 704 346	Construcción para aumentar la capacidad portuaria	6 704 346			X		
6			Großprojekt «Jade-Weser-Port»	146 856 096	32 930 149	Construcción de una nueva zona portuaria y terminal de contenedores	32 930 149				X	26 344 119
7			Norderweiterung Hafen Brake - Sandaufspülung und Errichtung Kaianlage	24 600 000	8 610 000	Ampliación de la zona portuaria y construcción de un nuevo muelle	8 610 000			X		
8		Hafen Brake	Norderweiterung Hafen Brake - 2. Ausbaustufe)	14 803 596	5 924 021	Ampliación de la zona portuaria y construcción de un nuevo muelle	5 924 021			X		

1 Conclusión en el momento de la visita de control.

2 Solo para los proyectos finalizados.

Anexo II

N.º de proyectos	Estado miembro	Puerto	Proyecto examinado	Costes del proyecto en euros	Financiación de la UE en euros	Contenido del proyecto	Capacidad	Conexión	Otros	Realización no finalizada ¹	Realización finalizada y utilizada según lo previsto ¹	Realización finalizada e inutilizada o infrutilizada en gran medida	% de la cantidad de financiación de la UE inutilizada o infrutilizada en gran medida gastada o por gastar ²
9			Logística e porti. Sistema integrado portuale Salerno	73 000 000	53 262 297	a) Ampliación de la entrada del puerto (imboccatura) b) estabilización del muelle c) dragado	26 631 149	26 631 149		X			
10		Salerno	Collegamenti ferroviari e stradali. Sistema dei trasporti Salerno Porta Ovest. Primer lote	146 600 000	115 245 000	Conexiones viales y ferroviarias al puerto		115 245 000		X			
11	Italia		Collegamenti ferroviari e stradali. Sistema dei trasporti Salerno Porta Ovest. Segundo lote			Conexiones viales y ferroviarias al puerto				X			
12			Collegamento ferroviario del complesso del porto di Taranto con la rete nazionale	25 500 000	1 875 000	Conexión ferroviaria al puerto		1 875 000		X			
13		Taranto	Dragaggio e cassa di colmata	83 000 000	15 000 000	Dragado y profundización del lecho marino		15 000 000		X			
14			Terminal de contenedores del puerto de Taranto (2000-2006)	41 100 000	11 250 000	Ampliación de una terminal existente	11 250 000						11 250 000

1 Conclusión en el momento de la visita de control.
2 Solo para los proyectos finalizados.

Anexo II

N.º de proyectos	Estado miembro	Puerto	Proyecto examinado	Costes del proyecto en euros	Financiación de la UE en euros	Contenido del proyecto	Capacidad	Conexión	Otros	Realización no finalizada ¹	Realización finalizada y utilizada según lo previsto ¹	Realización finalizada o inutilizada en gran medida	% de la cantidad de financiación de la UE inutilizada o infrutilizada en gran medida o gastada o por gastar ²
15			Połączenie Portu Lotniczego z Portem Morskim Gdańsk – Trasa Słowackiego	337 572 017	273 634 889	Construcción de una carretera de 10,4 km de longitud		273 634 889		X			
16		Gdańsk	Modernizacja wejścia do portu wewnętrznego (w Gdańsku). Etap I - przebudowa falochronu wschodniego	12 550 797	10 644 987	Mejora de un espigón existente, ampliación y dragado del paso de entrada	5 322 493.50	5 322 493.50			X		
17			Modernizacja wejścia do portu wewnętrznego (w Gdańsku). Etap II - przebudowa szlaku wodnego na Motławie	6 705 529	5 676 090	Reconstrucción de un muelle turístico (centro de la ciudad)			5 676 090		X		
18	Polonia		Rozbudowa infrastruktury portowej do obsługi statków ro-ro z dostępem drogowym i kolejowym w Porcie Gdynia	29 070 083	10 968 299	Mejora de una infraestructura necesaria para ampliar la capacidad de manipulación buques ro-ro: rampa, carretera y acceso ferroviario		10 968 299			X		5 484 149
19		Gdynia	Przebudowa Kanału Portowego w Porcie Gdynia	22 129 659	14 691 975	Mejora del canal del puerto mediante dragado		14 691 975			X		
20			Infraestructura de acceso ferroviario a la estación de Gdynia	27 474 031	17 731 050	Reconstrucción/consolidación de 2,12 km de carreteras y 2,85 km de vías ferroviarias		17 731 050			X		17 731 050

1 Conclusión en el momento de la visita de control.

2 Solo para los proyectos finalizados.

Anexo II

N.º de proyectos	Estado miembro	Puerto	Proyecto examinado	Costes del proyecto en euros	Financiación de la UE en euros	Contenido del proyecto	Capacidad	Conexión	Otros	Realización finalizada ¹	Realización finalizada y utilizada según lo previsto ¹	Realización finalizada e inutilizada o infrautilizada en gran medida	% de la cantidad de financiación de la UE inutilizada o infrautilizada en gran medida gastada o por gastar ²
21	Polonia	Szczecin - Świnoujście	Modernizacja toru wodnego Świnoujście - Szczecin (Kanał Prastowski i Mielniński) - etap II, strona wschodnia i zachodnia	77 825 375	65 264 553	Reconstrucción del paso entre los dos puertos		65 264 553		X			
				28 534 045	23 002 547	Reconstrucción de un tramo de una calle para conectar el puerto		23 002 547		X			
22			Modernizacja dostrępu drogowego do Portu w Szczecinie	10 318 058	8 422 871	Reconstrucción de 1,47 km de espigón		8 422 871		X			
23			Przebudowa falochronu wschodniego w Świnoujściu	35 300 000	3 528 000	Ampliación y aumento del calado del paso de acceso		3 528 000		X			
24		Norrköping	2008-SE-92606-P (Paquete de infraestructuras intermodales de Norrköping, mejora del paso de acceso)	85 400 000	17 090 800	Obras de infraestructura para conectar los dos puertos con el fin de crear una cadena de transporte marítimo y ferroviario intermodal sin fisuras		17 090 800			X		17 090 800
25	Suecia	Karlskrona	2009-EU-21010-P" (Proyecto de Autopistas del Mar: Conexión báltica Gdynia-Karlskrona)										

1 Conclusión en el momento de la visita de control.

2 Solo para los proyectos finalizados.

Anexo II

N.º de proyectos	Estado miembro	Puerto	Proyecto examinado	Costes del proyecto en euros	Financiación de la UE en euros	Contenido del proyecto	Capacidad	Conexión	Otros	Realización finalizada y utilizada según lo previsto ¹	Realización finalizada e inutilizada o infrautilizada en gran medida	% de la cantidad de financiación de la UE inutilizada o infrautilizada en gran medida gastada o por gastar ²
26			Ampliación dársena de escombreras. Fase 1	116 492 375	46 035 682	Construcción de un nuevo espigón y una nueva dársena	46 035 682			X		
27		Cartagena	Terminal polivalente de graneles	34 454 637	19 275 477	Construcción de un muelle de 575 m de largo y una zona adyacente de 4,5 ha	19 275 477			X		
28			Relleno y urbanización terminal polivalente	28 314 601	10 440 783	Relleno de una zona de almacenamiento de aproximadamente 20 ha	10 440 783				X	10 440 783
29			Infraestructuras portuarias y auxiliares en Isla Verde (3.ª fase) en Algeciras	511 460 000	127 314 481	Creación de 125 ha de nuevas zonas de tierra ganadas al mar	127 314 481				X	73 842 399
30		Algeciras	Muelle y explanada exterior al dique, junto a Isla Verde	168 576 557	52 199 106	Construcción de un nuevo muelle	52 199 106			X		
31			Terminal pública de contenedores TTI Algeciras	168 950 665	22 226 148	Adquisición de superestructuras para una terminal de contenedores			22 226 148	X		
32			Mejora de la operatividad de los muelles comerciales (1.ª fase)	48 249 668	27 973 501	Ampliación de los muelles existentes hacia el este y el norte	27 973 501			X		
33		Vigo	Almacenamiento de coches en altura en la terminal de transbordadores	20 054 823	15 143 049	Construcción de un silo para el almacenamiento de vehículos en la terminal ro-ro	15 143 049			X		
34			Ampliación del puesto de inspección fronteriza Arenal	2 188 957	750 884	Construcción de un nuevo edificio para la inspección sanitaria de las mercancías			750 884	X		

1 Conclusión en el momento de la visita de control.

2 Solo para los proyectos finalizados.

Anexo II

N.º de proyectos	Estado miembro	Puerto	Proyecto examinado	Costes del proyecto en euros	Financiación de la UE en euros	Contenido del proyecto	Capacidad	Conexión	Otros	Realización no finalizada ¹	Realización finalizada y utilizada según lo previsto ¹	Realización finalizada e inutilizada o infrutilizada en gran medida	% de la cantidad de financiación de la UE inutilizada o infrutilizada en gran medida gastada o por gastar ²
35			Nueva base de contenedores en la dársena del este del puerto de Santa Cruz de Tenerife	17 770 802	7 860 602	Construcción para aumentar la capacidad de las terminales de contenedores y mejorar la operatividad.	7 860 602			X			
			Nueva base de contenedores en la dársena del este, 2.ª fase	15 605 808	6 387 113	Construcción para aumentar la capacidad de las terminales de contenedores y mejorar la operatividad.	6 387 113			X			
37	España	Santa Cruz de Tenerife	Tramo 1.º fase 2.ª Def. rellenos D. este: quiebro 1.º y 2.ª alineación espigón Cueva Bermeja	5 673 967	2 809 113	Construcción de una nueva zona de tierra adyacente al espigón existente para apoyar las actividades en el muelle para graneles líquidos y secos.	2 809 113				X		2 809 113
			Suma 1 (excluidos los proyectos nuevamente fiscalizados)	2 461 546 621	1 076 626 856	Total de proyectos fiscalizados por primera vez por categoría:	447 553 574	599 658 626	29 414 656	7	18	12	193 775 022
						Total general de proyectos fiscalizados por primera vez por categoría	1 076 626 856						
						Total general de proyectos fiscalizados por primera vez en % del total:	41,57	55,70	2,73				

1 Conclusión en el momento de la visita de control.
 2 Solo para los proyectos finalizados.

Anexo II

N.º de proyectos	Estado miembro	Puerto	Proyecto examinado	Costes del proyecto en euros	Financiación de la UE en euros	Contenido del proyecto	Capacidad	Conexión	Otros	Realización finalizada y utilizada según lo previsto ¹	Realización finalizada e inutilizada o inutilizada en gran medida	% de la cantidad de financiación de la UE inutilizada o infrautilizada en gran medida o gastada ²
Proyectos nuevamente fiscalizados												
38	Italia	Augusta	Puerto de Augusta	15 493 707	3 839 328	Construcción de edificios, muelles, embarcaderos ro-ro, pavimentos, barreras, sistemas externos para la finalización del puerto comercial de Augusta.	1 919 664	1 919 664			X	3 839 328
39		Campamento San Roque	infraestructuras portuarias en las instalaciones de Campamento, San Roque	37 688 436	16 582 912	Rehabilitación de un muelle y construcción de 33,2 ha de espacio en la terminal, de las cuales 17,6 ha se han creado recientemente	16 582 912				X	16 582 912
40		Punta Langosteira (A Coruña)	Nuevas instalaciones portuarias en Punta Langosteira (A Coruña) — 1.ª Fase — Beneficiario: Autoridad Portuaria de A Coruña	590 172 648	257 539 720	Construcción de un puerto exterior adyacente al puerto existente	257 539 720				X	244 662 734
41		Ferrol	Ampliación del Puerto de Ferrol (puerto exterior) — Beneficiario: Autoridad Portuaria de Ferrol — San Cibrao (nueva fiscalización)	110 860 209	39 065 500	Construcción de un puerto exterior que complementa al puerto existente	39 065 500				X	35 158 950
42		Arinaga - Las Palmas	Puerto de Arinaga — Muelle de Agüimes 1.ª fase A Beneficiario: Autoridad Portuaria de Las Palmas	23 480 152	11 750 152	Construcción de un nuevo puerto para descongestionar Las Palmas	11 750 152				X	10 692 638

1 Conclusión en el momento de la visita de control.

2 Solo para los proyectos finalizados.

Anexo II

N.º de proyectos	Estado miembro	Puerto	Proyecto examinado	Costes del proyecto en euros	Financiación de la UE en euros	Contenido del proyecto	Capacidad	Conexión	Otros	Realización no finalizada ¹	Realización finalizada y utilizada según lo previsto ¹	Realización finalizada e inutilizada o infrutilizada en gran medida	% de la cantidad de financiación de la UE inutilizada o infrutilizada en gran medida gastada o por gastar ²
			Suma 2 (solo los proyectos nuevamente fiscalizados)	777 695 152	328 777 612	Total de proyectos nuevamente fiscalizados por categoría:	326 857 948	1 919 664		0	0	5	310 936 562
			Suma 3 (proyectos fiscalizados nuevamente y por primera vez)	3 239 241 773	1 405 404 468	Total de proyectos fiscalizados por categoría:	774 411 522	601 578 290	29 414 656	7	18	17	
						Total general de proyectos fiscalizados:	1 405 404 468						
						Total general de proyectos fiscalizados en % del total:	55,10	42,80	2,09				
						Infraestructuras relacionadas con el aumento del potencial de transbordo:	943 805 903						

1 Conclusión en el momento de la visita de control.

2 Solo para los proyectos finalizados.

Sinopsis de los proyectos no finalizados

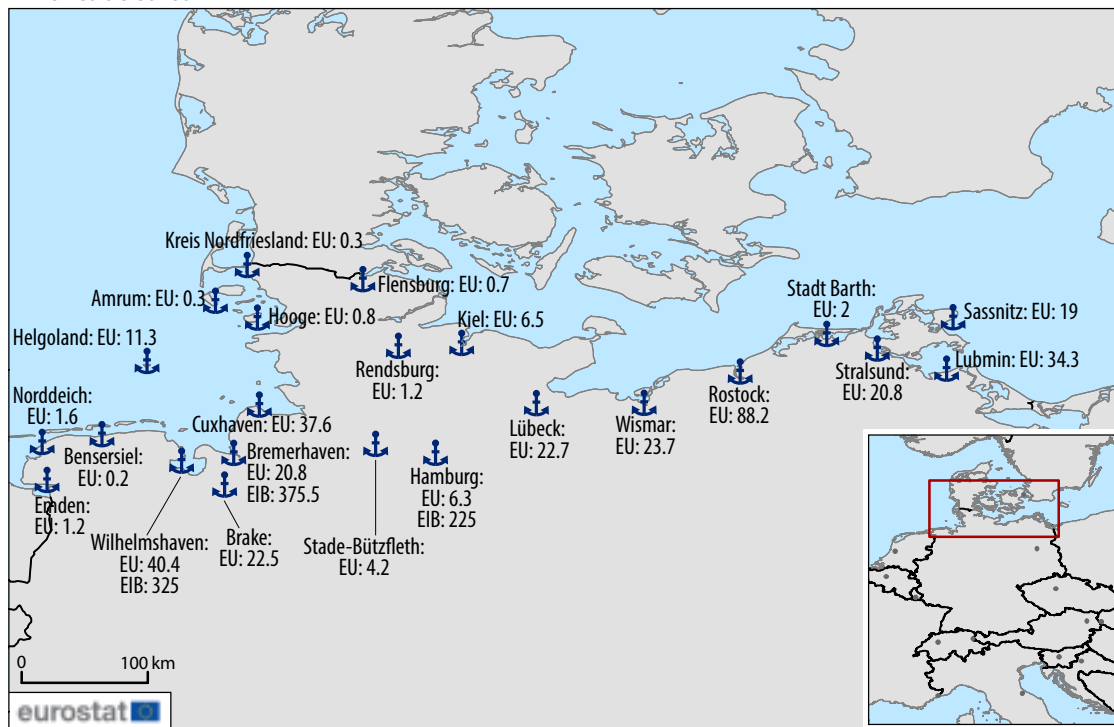
Estado miembro	Puerto	Proyecto no finalizado	¿Cuándo estaba previsto que finalizase el proyecto (fecha inicial en el contrato)?	¿Qué importancia tiene el retraso en comparación con el objetivo inicial fijado (en meses, conocido hasta ahora)?	Importe de la UE en cuestión (euros)
Italia	Salerno	Logística y puertos Puerto integrado de Salerno	31.12.2015	13 meses	53 262 297
		Conexiones viales y ferroviarias del puerto de Salerno, puerta oeste, primer lote	30.6.2014	Mínimo 36 meses	115 245 000
		Conexiones viales y ferroviarias del puerto de Salerno, puerta oeste, segundo lote			
	Taranto	Conexión vial del puerto de Taranto a la red ferroviaria nacional	31.12.2015	Mínimo 24 meses	1 875 000
		Dragado y recuperación de tierras	31.12.2014	Mínimo 26 meses	15 000 000
Polonia	Gdańsk	Połączenie Portu Lotniczego z Portem Morskim Gdańsk - Trasa Słowackiego	30.9.2015	Mínimo 16 meses	273 634 889
	Szczecin - Świnoujście	Modernización del paso Świnoujście - Szczecin (Kanał Piastowski i Mieliński) - fase II, de este a oeste	30.9.2015	Sin retraso	65 264 553
				Retraso mínimo total en meses ya conocido en el momento de la fiscalización: 115	524 281 739

Principales características de los sistemas portuarios de los Estados miembros y sinopsis del apoyo financiero de la UE y el BEI a las zonas portuarias fiscalizadas (período 2000-2013)¹

1. Alemania

Alemania tiene cerca de 21 puertos marítimos y 250 puertos fluviales. Existe una división de competencias entre el Gobierno federal, los estados federales (Länder) y las autoridades locales y otras partes interesadas principales (por ejemplo, la industria, los sindicatos), lo que dificulta la definición de objetivos y estrategias comunes. El Gobierno federal es responsable esencialmente de establecer el plan marco de regulación del transporte y crear conexiones de infraestructura con los puertos marítimos y fluviales (conexión interior), mientras que los estados federales (y las autoridades locales) son responsables principalmente de las infraestructuras portuarias, y la industria y los sindicatos aseguran las actividades portuarias. Se han identificado las siguientes inversiones principales (fondos estructurales):

millones de euros



Administrative boundaries: © EuroGeographics © EEA

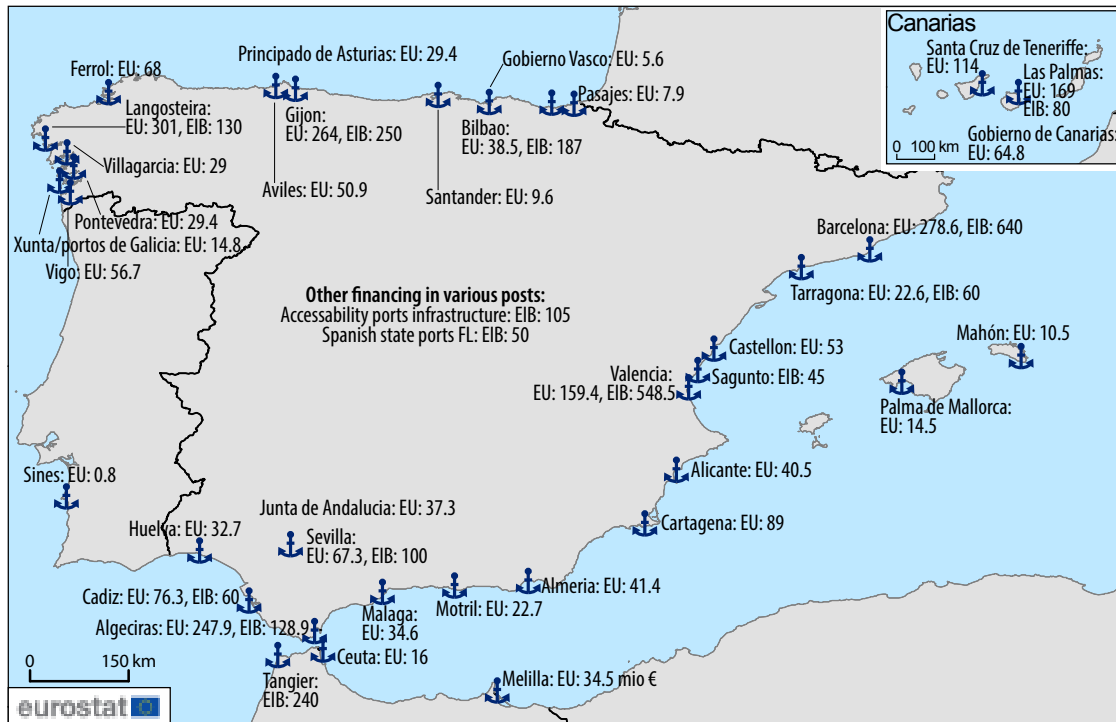
Cartography: Eurostat - GISCO, 04/2016

¹ Fuente: Compilación por el Tribunal de Cuentas Europeo de datos de la Comisión y datos del BEI de dominio público (página web).

2. España

España tiene uno de los litorales más extensos de Europa (8 000 km). Su ubicación geográfica, la más cercana al eje de una de las principales rutas marítimas del mundo, también refuerza su posición como zona estratégica en el transporte marítimo internacional y plataforma logística al sur de Europa. El sistema portuario público español incluye 46 puertos de interés general, gestionados por 28 autoridades portuarias, cuyas inversiones, coordinación y eficiencia son supervisadas y gestionadas por un organismo gubernamental, Puertos del Estado, dependiente del Ministerio de Fomento, que se encarga de la aplicación de la política portuaria del Gobierno. España es el país que más ha invertido fondos de la UE en sus puertos (casi el 40 % de la cantidad total de la UE). Se señalaron las siguientes inversiones principales:

millones de euros



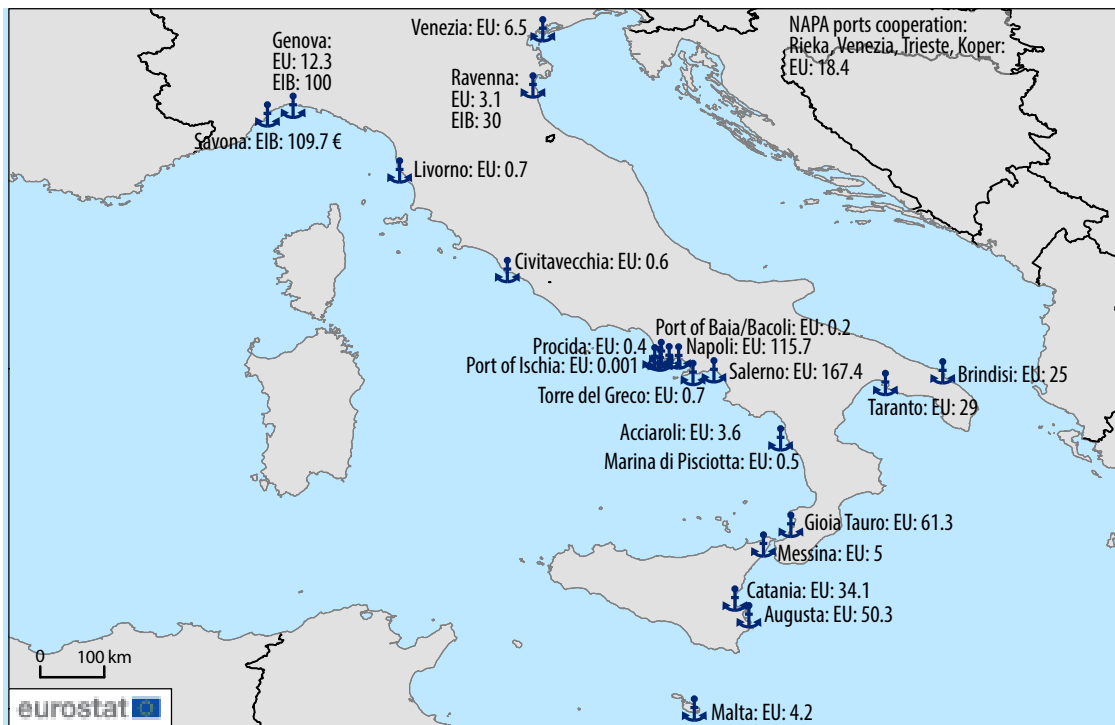
Administrative boundaries: © EuroGeographics © EEA

Cartography: Eurostat - GISCO, 04/2016

3. Italia

El sistema portuario italiano está fragmentado. Consta de una multitud de pequeños puertos caracterizados por la ineficiencia y un limitado poder de mercado con respecto a los operadores de las terminales mundiales. El Gobierno italiano ha aprobado recientemente una nueva ley de reforma portuaria, entre otras cosas para fusionar los puertos cercanos y sus autoridades portuarias con el fin de racionalizar el sistema portuario, mejorar la coordinación, atraer carga e inversiones adicionales y facilitar una mayor autonomía financiera. Las inversiones en la parte sur del país provinieron principalmente de los fondos de la política de cohesión, mientras que la parte norte se centró en los fondos del BEI y la RTE-T. Se señalaron las siguientes inversiones.

millones de euros



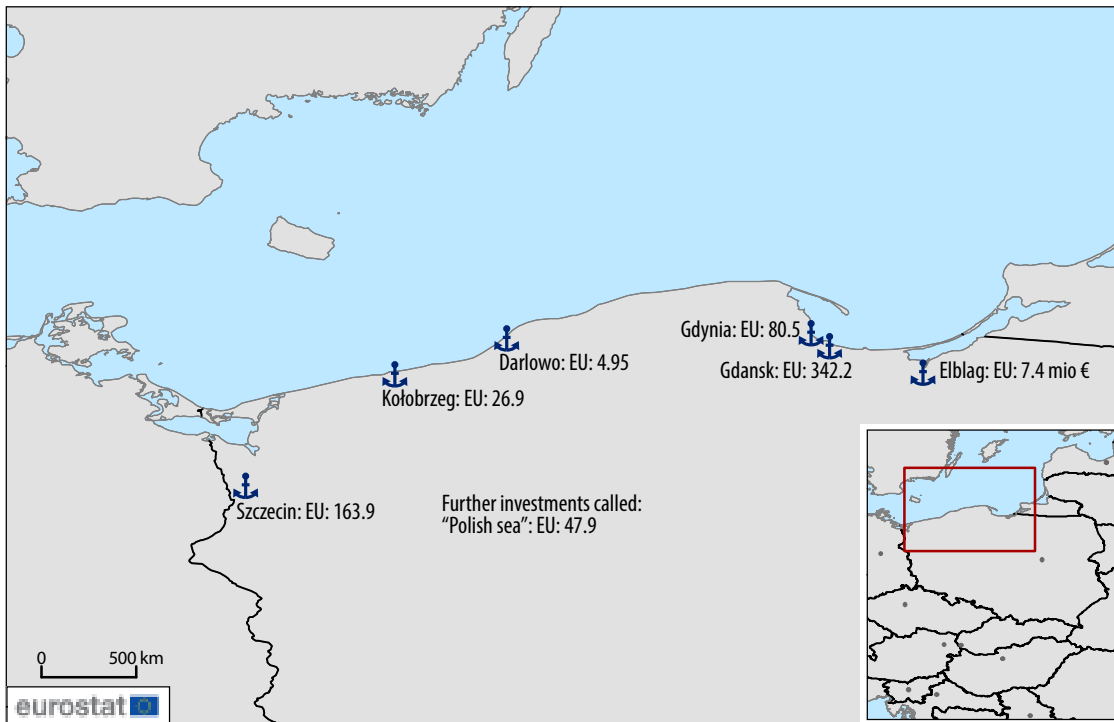
Administrative boundaries: © EuroGeographics © EEA

Cartography: Eurostat - GISCO, 04/2016

4. Polonia

La «Estrategia nacional para el desarrollo de los puertos polacos antes de 2015» elaborada en 2007 tenía como objetivo mejorar la competitividad de los puertos polacos, aumentar su contribución al desarrollo socioeconómico del país y reforzar su importancia dentro de la red de transporte internacional. Tres puertos se consideraron fundamentales para el funcionamiento de la economía nacional: Gdańsk, Gdynia y Szczecin-Świnoujście. Por lo tanto, la mayor parte de las inversiones públicas se concentran en estos tres puertos y sus conexiones a los corredores internacionales, de la manera siguiente:

millones de euros



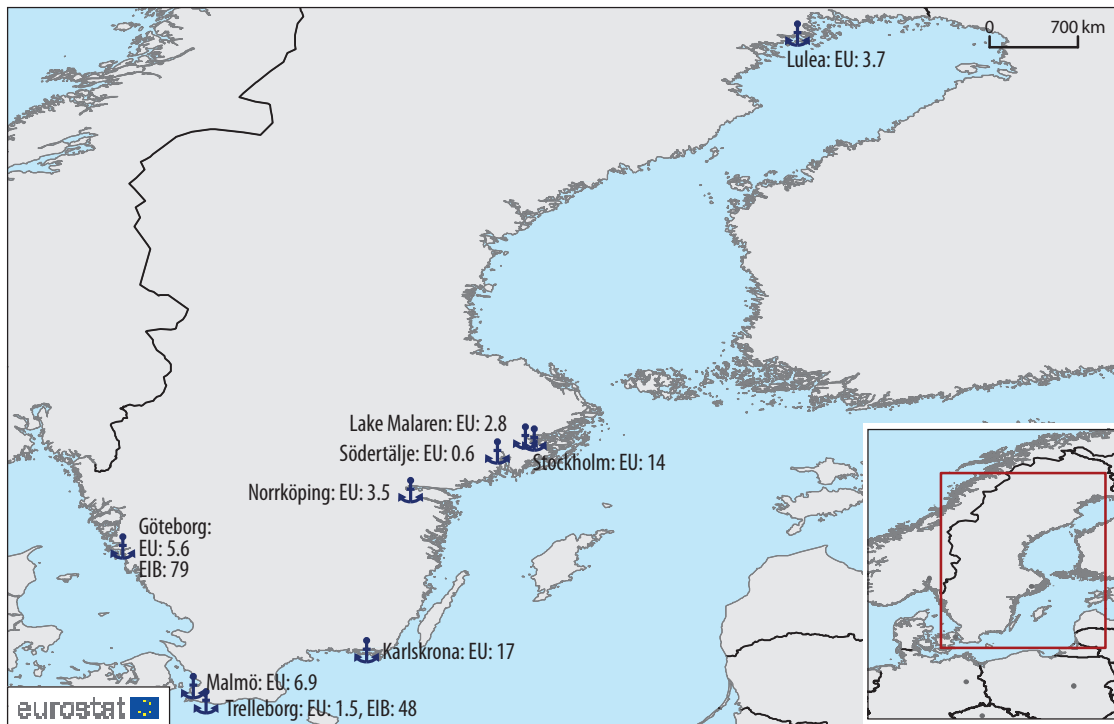
Administrative boundaries: © EuroGeographics © EEA

Cartography: Eurostat - GISCO, 04/2016

5. Suecia

La legislación sueca atribuye al Estado central las responsabilidades financieras y de gestión de los accesos que conducen a los puertos y las conexiones con el interior, mientras que el área dentro de la zona portuaria es responsabilidad de la autoridad local o regional. Desde 2010 existe un plan nacional global de inversión en proyectos de infraestructuras para todos los modos de transporte en Suecia. El plan abarca el período 2010-2021, se actualiza cada cuatro años e incluye el transporte marítimo, puertos y pasos. En cuanto a las inversiones en infraestructuras portuarias, las autoridades portuarias, pertenecientes a los municipios, son las que deciden y el Estado no tiene voz ni voto en ello debido a la autonomía regional y local, mientras que los derechos de los pasos, gestionados por la Administración Marítima Sueca, son responsabilidad del Estado. Desde 2000 se señalaron las siguientes inversiones de la UE y el BEI:

millones de euros



Administrative boundaries: © EuroGeographics © EEA

Cartography: Eurostat - GISCO, 04/2016

Sinopsis de las superestructuras específicas para los usuarios cofinanciadas con financiación de la UE

Estado miembro	Beneficiario	Nombre del proyecto	Coste total en euros	Financiación de la UE en euros	Ámbito del proyecto
Polonia	GCT Gdynia	Fase III de la construcción de la terminal de contenedores GCT en Gdynia	50 007 971	15 195 631	Ampliación de las infraestructuras (por ejemplo, lecho de balasto para grúas de pórtico, depósitos de almacenamiento de contenedores) y adquisición de equipos (por ejemplo, grúas de pórtico, tractores de terminal, semirremolques portacontenedores)
	BCT Gdynia	Modernización de la terminal BCT en Gdynia	49 666 124	13 469 631	Ampliación/reconstrucción de infraestructuras (superficie de calzada de las vías) y adquisición de equipos y soluciones informáticas (por ejemplo, máquinas y equipos utilizados en el proceso de manipulación de contenedores)
	Autoridad Portuaria de Gdynia	Reconstrucción de la terminal ferroviaria intermodal en el puerto de Gdynia	24 108 770	9 773 125	Ampliación/reconstrucción de infraestructuras, incluidas vías para las grúas y sistema vial
	DCT Gdańsk	Fase III de la DCT Gdańsk	23 942 459	8 339 326	Construcción de infraestructuras (por ejemplo, depósitos de almacenamiento de contenedores, modernización de los lechos de balasto para grúas de pórtico) y adquisición de equipos (por ejemplo, grúas de pórtico, tractores de terminal, semirremolques portacontenedores)
	DCT Gdańsk	Fase II de la DCT Gdańsk	40 845 816	6 710 647	Ampliación/reconstrucción de infraestructuras (por ejemplo, apartaderos de ferrocarril, depósitos de almacenamiento de contenedores) y adquisición de equipos (por ejemplo, grúas de pórtico, tractores de terminal, semirremolques portacontenedores)
	GCT Gdynia	Fase II de la construcción de la terminal de contenedores GCT en Gdynia	45 660 580	5 251 613	Ampliación/reconstrucción de infraestructuras (por ejemplo, almacenes, depósitos de almacenamiento de contenedores, aparcamientos de coches, instalación eléctrica) y adquisición de equipos (por ejemplo, grúas de pórtico, tractores de terminal, semirremolques portacontenedores)
	DB Szczecin	Terminal de contenedores en el puerto de Szczecin — etapa I fase I	14 161 270	4 887 595	Construcción de las infraestructuras de la terminal de contenedores y adquisición de equipos (por ejemplo, grúas de pórtico)
	BCT Gdynia	Adquisición de una grúa de muelle para aumentar los volúmenes intermodales en la terminal BCT Gdynia	16 275 975	3 969 750	Adquisición de equipos (por ejemplo, grúas de pórtico)
	Autoridad Portuaria de Gdańsk	Ampliación de la terminal de contenedores intermodal en el Muelle Szczecińskie del puerto de Gdańsk	6 724 173	2 704 222	Reconstrucción de depósitos de almacenamiento y manipulación de contenedores, instalaciones de servicios subterráneas y aparcamientos
España	Puerto de Algeciras	Terminal Pública de Contenedores TTI Algeciras	168 950 665	22 226 148	Adquisición de ocho grúas de muelle buque-tierra
Fondos totales de la UE para superestructuras:				92 527 688	

Anexo VI

Sinopsis de las decisiones sobre ayudas estatales desde 2007

Casos de ayudas estatales a puertos marítimos	Año	País	Puerto marítimo	Tipo de bien cubierto, infraestructura (I) o superestructura (S)	Costes de inversión previstos (euros)	Intensidad de la ayuda	Ayuda (euros)	Número de decisión	Beneficiario
1	2007	Estonia	Muuga	La ampliación oriental del puerto de Muuga	92 976 699	81 %	no ayuda	N 507/06	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Harju 11; EE-15072 Tallinn
2	2007	Países Bajos	Róterdam	Ampliación del puerto de Róterdam (contribución a la financiación de la infraestructura pública y participación en la Autoridad Portuaria de Róterdam)	934 000 000	571 millones de euros para infraestructuras públicas y 500 millones de euros para participación	no ayuda estatal	N60/06	Project Mainportontwikkeling Rotterdam
3	2008	Alemania	Jade-Weser-Port Wilhelmshaven	a) diseño y construcción de infraestructuras portuarias (370 millones de euros); b) diseño y construcción de infraestructuras relacionadas con la terminal (240,2 millones de euros); c) diseño y construcción de una terminal de contenedores y edificios conexos	960 000 000		no ayuda estatal	N 110/08	JadeWeserPort Infrastruktur und Beteiligungen GmbH
4	2009	Grecia	El Pireo	a) los equipos de carga y descarga en la terminal de contenedores (asunto C-169/08) se excluyen de este caso; b) construcción de un pantalán (C-168/08) (véase asimismo SA. 28876 - alegaciones)	159 768 000	Menos del 50 %	35 000 000	C21/09	Autoridad Portuaria de El Pireo
ninguno	2010	no	sin proyectos portuarios						
5	2011	Letonia	Ventspils	a) construcción de una terminal para carga seca; b) construcción de atracaderos; c) construcción de un espigón; d) dragado; e) construcción de vías ferroviarias; f) renovación de los pantalanes; g) fortificación de la costa del canal	desconocida, por motivos de confidencialidad no se han facilitado cifras	62,86 %	no constituía ayuda estatal	C39/09 (ex. 358/09)	Autoridad portuaria de Ventspils
6	2011	Letonia	Krievu Sala	Reubicación del puerto de Riga desde el centro de la ciudad a la actual zona portuaria inutilizada llamada Krievu Sala que permite la expansión de la ciudad de Riga	195 380 916	61,10 %	119 387 658	N 44/2010	Autoridad Portuaria de Riga
7	2011	Países Bajos	Róterdam	Creación de un centro multimodal para contenedores a 60 km de la terminal del puerto de Róterdam	46 300 000	17,90 %	8 300 000	SA 32224	Abiasserdam container transferium

Anexo VI

Casos de ayudas estatales a puertos marítimos	Año	País	Puerto marítimo	Tipo de bien cubierto, infraestructura (I) o superestructura (S)	Costes de inversión previstos (euros)	Intensidad de la ayuda	Ayuda (euros)	Número de decisión	Beneficiario
8	2012	Italia	Augusta	a) ampliación del puerto existente (82.000 m ² para almacenamiento de contenedores y graneles sólidos (28,3 millones de euros); b) instalación de dos grúas de pórtico para la manipulación de contenedores (21,7 millones de euros) y fortalecimiento de una parte del muelle existente (17 millones de euros); c) construcción de un nuevo muelle y depósito adyacente (45.000 m ²) (25,83 millones de euros); d) construcción de un nuevo muelle (410 m y 116.000 m ²) (52,5 millones de euros)	145 330 000	68,87 %	100 088 771	SA 34940	Autoridad Portuaria de Augusta
9	2012	Lituania	Klaipeda	Construcción de infraestructuras para una nueva terminal de pasajeros y carga en Klaipeda: a) inversiones en construcciones realizadas por la autoridad portuaria 27 825 millones de euros; b) inversiones en almacenes de carga, punto de control e inspección, inversiones relacionadas con la seguridad realizadas por el operador privado de la terminal (KKIKT) (21 335 millones de euros)	49 200 000	64 %	17 900 000	SA30742 (N 137/10)	Autoridad Portuaria de Klaipeda (SEKSSA) y Klaipedos keleiviu ir kroiniu terminals (KKIKT)
10	2013	España	Cádiz	a) construcción de una nueva terminal de contenedores con carreteras de acceso (con túnel) y dragado (108,4 millones de euros); b) renovación de la estación marítima de cruceros (1 millón de euros); c) renovación de las instalaciones portuarias existentes (17,53 millones de euros de los que se deducen 8,4 millones de euros correspondientes al valor de una superficie de 9,8 hectáreas)	118 538 678	50,70 %	60 099 110	SA.36953	Autoridad Portuaria de la Bahía de Cádiz
11	2013	Grecia	El Pireo	a) construcción de un espigón y zona terrestre; b) redes (drenaje, fibra óptica, suministro de electricidad y agua)	120 000 000	95 %	113 900 000	SA.35418	Autoridad Portuaria de El Pireo S.A. (PPA)
12	2013	Grecia	Katakolo	a) Ampliación del muelle de barlovento (160 m); b) ampliación del embarcadero existente enfrente de los restaurantes (63 m); c) obras adicionales en el muelle existente (ampliación); d) construcción de un edificio de recepción de pasajeros; e) ampliación/renovación del viejo almacén; f) construcción de un teatro al aire libre; g) reconstrucción de las zonas y espacios públicos colindantes; h) construcción de un edificio de control de tráfico portuario y pasaportes	12 265 965	91,23 %	11 190 240	SA.35738	Fondo Portuario Municipal de Pirgos

Anexo VI

Casos de ayudas estatales a puertos marítimos	Año	País	Puerto marítimo	Tipo de bien cubierto, infraestructura (I) o superestructura (S)	Costes de inversión previstos (euros)	Intensidad de la ayuda	Ayuda (euros)	Número de decisión	Beneficiario
13	2013	España	Santa Cruz de Tenerife	a) obras de abrigo del puerto (protección y refuerzo del lado norte del muelle y el dique exterior (128 millones de euros); b) contradique para proteger el lado sur del muelle (27,8 millones de euros); c) zonas comerciales para almacenamiento de graneles líquidos y contenedores (86,8 millones de euros); d) restauración de la reserva natural cercana (fase 1) (0,6 millones de euros)	243 800 000	27,48 %	67 000 000	SA.36223	Puerto de Santa Cruz de Tenerife y Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (LEPEYMM)
14	2013	Polonia	Superestructuras portuarias polacas	Modificación del régimen de ayudas N 546/2008 -Ayudas a la inversión para el desarrollo del transporte intermodal en el marco del programa operativo «Infraestructuras y medio ambiente» (aumento del presupuesto de 111 millones a aproximadamente 170 millones de euros) debido a la necesidad sustancial de modernizar e invertir en infraestructuras intermodales en Polonia. (las infraestructuras portuarias serán un objetivo específico) a) transporte intermodal: construcción de centros logísticos y terminales de contenedores, instalaciones de almacenamiento y manipulación, carreteras y vías ferroviarias internas, suministro de agua, equipos electrónicos; b) red interna de transporte en los puertos (carreteras, vías ferroviarias, pasos subterráneos, aparcamientos, depósitos de almacenamiento, sistemas de telecomunicaciones).	170 000 000	50 % para infraestructuras portuarias e intermodales; 30 % para equipos de información y comunicación		SA.36485	La ayuda está a disposición de las empresas de los Estados miembros de la UE que realicen o tengan intención de realizar actividades de transporte intermodal en Polonia —como operadores de terminales de contenedores y centros logísticos— excluidas las empresas con dificultades financieras y las empresas a quienes la Comisión haya ordenado devolver la ayuda, mientras la ayuda no se haya recuperado íntegramente.
15	2013	Italia	Capo d'Orlando	Espigón, dragado, atracadero, infraestructuras turísticas		48,71 %	20 020 000	SA.36621	

Anexo VI

Casos de ayudas estatales a puertos marítimos	Año	País	Puerto marítimo	Tipo de bien cubierto, infraestructura (I) o superestructura (S)	Costes de inversión previstos (euros)	Intensidad de la ayuda	Ayuda (euros)	Número de decisión	Beneficiario
16	2014	Letonia	Ventspils	Mejora de la estabilidad del suelo del dique del canal del río Venta detrás de los atracaderos 2 y 3 - primera decisión	6 150 000	38,60 %	3 775 918	SA.38771	Autoridad Portuaria del Puerto de Ventspils
17	2014	Grecia	Patras	a) mejora del puerto de Patras (5.º muelle); obras de drenaje de carreteras y agua de lluvia; c) construcción de la terminal 1; d) construcción de la terminal 2; e) edificio auxiliar	52 247 600	100 %	52 247 600	SA.38048	Autoridad Portuaria de Patras S.A. (OLPa)
18	2014	Italia	Salerno	a) Ampliación de la entrada del puerto; b) estabilización del muelle; c) dragado	73 000 000	97,28 %	71 016 396	SA.38302	Autoridad Portuaria de Salerno a través del Ministro degli Affari esteri P.le della Farnesina 1 I-00194 Roma
19	2014	Letonia	Ventspils	Estabilización del suelo			2 300 000	SA.38771	
20	2015	Letonia	Ventspils	Mejora de la estabilidad del suelo del dique del canal del río Venta detrás de los atracaderos 2 y 3 - segunda decisión (véase también SA.38771)	6150000 (véase la primera decisión)	aumento de la ayuda del 38,6 % al 85 %	cifra actualizada: de 3 775 918 euros a 5 227 500 euros	SA. 40838	Autoridad Portuaria del Puerto de Ventspils
21	2015	Alemania	Sassnitz	Ampliación del puerto mediante la construcción de un nuevo atracadero (n.º 10) para optimizar el uso de los atracaderos 8 y 9	5 100 000	88,68 %	4 523 000	SA.41865	Fährhafen Sassnitz GmbH
22	2015	Francia	Calais	Ampliación del puerto de Calais y construcción de una nueva terminal para posibilitar un mejor funcionamiento de los servicios de transporte marítimo a través del canal	887 500 000	30,40 %	270 000 000	SA.39688	Puerto de Calais
23	2015	Italia	Taranto	Dragado y eliminación de materiales de dragado debido a la inadecuación de las infraestructuras para acomodar buques portacontenedores cada vez más grandes	83 000 000	54 %	38 158 587	SA.39542	Autoridad Portuaria de Taranto

Anexo VI

Casos de ayudas estatales a puertos marítimos	Año	País	Puerto marítimo	Tipo de bien cubierto, infraestructura (I) o superestructura (S)	Costes de inversión previstos (euros)	Intensidad de la ayuda	Ayuda (euros)	Número de decisión	Beneficiario
24	2015	Alemania	Wismar	Aumento de la capacidad portuaria para la manipulación de madera mediante a) la ampliación del muelle; b) dragado y tierra ganada al mar; c) terminales para mercancías líquidas; d) terminal para agua de refrigeración; e) medidas compensatorias medioambientales	37 141 615	65,98 %	24 506 881	SA.39608	Autoridad Portuaria del Puerto de Wismar
25	2015	Alemania	Wismar	Ampliación y mejora de la terminal de cruceros existente mediante a) la ampliación de la longitud del atracadero en 240 m; b) un edificio para Aduanas y la Policía; valla de seguridad PBIP; c) dragado; d) construcción de una carretera; e) instalación de agua potable/residual; f) zona de abastecimiento para cruceros; g) aparcamiento para autobuses	33 899 000	8,19 %	2 776 300 euros (la construcción de un edificio para la Policía y Aduanas no constituye ayuda estatal y, por lo tanto, no se incluye en esta cantidad)	SA.39637	Autoridad Portuaria del Puerto de Wismar
26	2015	Países Bajos	Lauwersoog	Eliminación de congestión en el puerto que se realizará ampliando el muelle de pesca 200 m	4 161 300	no se considera ayuda estatal	832,260	SA.39403	Exploitiemaatschappij Havencomplex Lauwersoog
27	2015	Alemania	Puerto de Maasholm	Acondicionamiento del muelle para buques de pesca		no aid	no aid	SA.42219	
28	2015	Portugal	Puerto de Leixoes	Terminal de cruceros, puerto deportivo (sin efecto en el comercio)		no aid	no aid	SA.43250	
29	2015	Letonia	Puerto de Lepaja	Dragado		75 %	32 300 000	SA.41734	
30	2015	Grecia	Puerto de Mykonos	Infraestructuras de transporte de pasajeros, algunas infraestructuras turísticas (ayuda regional)	10 718 252	100 %	10 600 000	SA.39232	Organización de gestión del puerto municipal (MPMO)
31	2015	Alemania	Puerto de Rostock	Varias inversiones, carga seca sin mercancías a granel	7 182 900	80 %	5 600 000	SA.43376	Rostocker Fracht- und Fischereihafen GmbH

Resumen

III Primer guion

La Comisión observa que el Reglamento RTE-T y los planes de trabajo de los corredores de la red principal prevean la elaboración de estrategias a nivel de la UE a fin de garantizar que se tienen en cuenta las prioridades europeas de desarrollo portuario.

Desde 2013, el Reglamento sobre la red transeuropea de transporte establece una planificación de infraestructuras a escala de la UE mediante la creación de redes básicas y globales asociadas con las normas técnicas y los plazos de aplicación. El presente Reglamento deriva del análisis de los volúmenes de tráfico de los puertos marítimos de la UE.

La aplicación de la red básica y global de RTE-T está respaldada por instrumentos de gobernabilidad, como los planes de trabajo de los corredores, el apoyo de los coordinadores europeos, los foros de los corredores que permitan supervisar mejor la realización de la RTE-T e identificar los proyectos de gasoductos.

La Comisión también desarrolla una estrategia a largo plazo para las actividades portuarias destinadas a incrementar la eficacia de los servicios portuarios y la transparencia de la financiación pública. En este contexto, la Comisión ha presentado un proyecto de Reglamento¹, que está siendo examinado actualmente por los colegisladores. También supervisa el respeto del art. 49 del TFUE sobre la libertad de establecimiento. Esto debería contribuir a lograr una mejor utilización de la capacidad de infraestructura en los puertos y a una mejor gestión de la financiación pública nacional y de la UE.

En el marco de la política regional, en relación con el período de programación 2014-2020, la exigencia a largo plazo para el desarrollo de las infraestructuras es una de las condiciones *ex ante* en el ámbito de los transportes (objetivo temático 7). Entre otros requisitos, los Estados miembros están obligados a aprobar planes de transporte completos, que incluyan el desarrollo de estrategias a largo plazo para los puertos.

III Segundo guion

La Comisión considera que la infraestructura portuaria está prevista y diseñada con una vigilancia a largo plazo (10 a 20 años) después de su finalización. Por lo tanto, las inversiones en los puertos no pueden apreciarse con una perspectiva a corto plazo.

La Comisión considera que tres años después de la conclusión de las obras, es prematuro concluir que las inversiones en los puertos infrutilizados no son eficaces y suponen un despilfarro de dinero.

La crisis financiera de 2008/2009, ha llevado a una disminución de la demanda, lo que se ha traducido en capacidades infrutilizadas en casi todos los sectores del transporte, no solo en el transporte marítimo. Esto podría haber afectado a la evaluación de las necesidades.

La política de cohesión 2014-2020 dispone de un marco de rendimiento para examinar cada programa operativo. Entre otras cosas, este marco incluye la posibilidad de suspender los pagos o aplicar correcciones financieras, en el caso de un rendimiento insuficiente.

¹ COM (2013) 296: Propuesta de REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO por el que se crea un marco sobre el acceso al mercado de los servicios portuarios y la transparencia financiera de los puertos

III Tercer guion

Por lo que se refiere a nuevos proyectos auditados, la Comisión toma nota de los retrasos y sobrecostes, pero señala que estos riesgos son inherentes a las inversiones en infraestructuras. Los proyectos en infraestructura marítima son largos y complejos. Estos proyectos son propensos a los cambios en diseño y en el presupuesto. En particular, la Comisión reconoce la complejidad de los procedimientos administrativos de autorización y está estudiando posibles maneras de simplificar el marco regulador, por ejemplo, a través de la creación de una ventanilla única en el sentido preconizado por el Tribunal de Cuentas.

Considera que las autoridades de gestión deben poder elegir entre diferentes solicitudes de proyectos maduros para financiar aquellos proyectos con más facilidad para alcanzar los objetivos del programa. Sin embargo, la competencia entre los grandes proyectos de infraestructura es a menudo limitada, ya sea porque no existen muchos proyectos listos para su ejecución o porque no se ajustan a los objetivos establecidos en el programa.

III Cuarto guion

De conformidad con la información recibida de las autoridades españolas, la Comisión observa que la capacidad utilizada para la mayoría de los puertos examinados por el Tribunal no ha dejado de aumentar. La Comisión subraya que las conclusiones del Tribunal de Cuentas deben interpretarse de manera adecuada en el contexto de una perspectiva a largo plazo (10-20 años) de inversiones en puertos. Por otra parte, también deben tomarse en consideración los efectos de la crisis financiera en el transporte marítimo.

III Quinto guion

La Comisión señala que las comunicaciones con el interior del puerto sean analizadas y tenidas en cuenta en los planes de trabajo de los corredores.

Las inversiones en infraestructuras son «elementos constitutivos» que crean y mejoran la red global de transportes. Los proyectos seleccionados para su financiación por la Comisión están siempre en el marco de un «proyecto global» que incluye diversos proyectos.

Sin embargo, no todas las inversiones pueden realizarse al mismo tiempo y, por lo tanto, debe darse prioridad a las necesidades de la mejor manera posible teniendo en cuenta los recursos disponibles.

III Sexto guion

La Comisión considera que las estructuras de consulta para los préstamos del BEI propuestos cumplen con el procedimiento establecido en el artículo 19 de los Estatutos del BEI, que se aplica a todas las inversiones financiadas por el BEI con cargo a sus recursos propios. El papel de la Comisión es emitir un dictamen sobre la conformidad de las inversiones financiadas por el BEI con cargo a sus recursos propios, con toda la legislación pertinente de la UE y sus políticas.

El dictamen de la Comisión se elaboró sobre la base de la información facilitada por el BEI en el marco del procedimiento del artículo 19.

Puede emitir un dictamen negativo si la Comisión no recibe la información suficiente para poder evaluar su conformidad con la legislación y políticas de la UE.

III Séptimo guion

La Comisión ha estado trabajando en el establecimiento de unas condiciones de competencia equitativas para los puertos europeos de varias maneras: a partir de la sentencia Leipzig/Halle en 2011, la Comisión ha examinado numerosos casos individuales que se notificaron a la Comisión o en los que los competidores presentaron una denuncia ante la Comisión. Esta práctica casuística contribuyó a garantizar que los puertos compitieran en igualdad de condiciones.

Se esperan nuevas facilidades en relación con las formalidades informativas relativas al transporte marítimo gracias a la iniciativa de la ventanilla única marítima de la UE, la evaluación de la ejecución y la revisión de la Directiva sobre formalidades informativas.

Por lo que se refiere a la superestructura, la Comisión subraya lo siguiente: si la financiación de superestructuras constituye una ayuda estatal en el sentido del artículo 107, apartado 1, del Tratado, es algo que no prohíbe a los Estados miembros financiar estas superestructuras. La Comisión puede declararla compatible con el Tratado. Las ayudas estatales a los puertos se rigen por el artículo 107, apartado 3, letra c), del Tratado.

En lo que se refiere al seguimiento, la Comisión subraya que el régimen de control de ayudas estatales se basa en una evaluación previa y de cooperación leal de los Estados miembros. Habida cuenta de los recursos de la Comisión, no es factible sistemáticamente revisar todas las decisiones individuales *ex post*. Sin embargo, todas las decisiones se publican y permiten a las partes interesadas presentar una reclamación en caso de que consideren que se han producido infracciones. A este respecto, la Comisión considera que existen suficientes instrumentos a nivel nacional y de la UE para garantizar un buen desarrollo de las autoridades nacionales por lo que se refiere a la adjudicación de concesiones y permitir que los licitadores descartados sigan cometiendo posibles irregularidades.

IV Primer guion

La Comisión acepta la recomendación de vigilar la capacidad del puerto principal y de volver a evaluar los planes de desarrollo de los Estados miembros. La Comisión estudiará los efectos macroeconómicos de finalización de la red RTE-T.

IV Segundo guion

La Comisión acepta la recomendación.

IV Tercer guion

La Comisión acepta la recomendación. Un plan de desarrollo para el sector portuario se conseguirá especialmente mediante el plan de implementación detallado de las autopistas del mar, y las vías navegables clave están incluidas en los respectivos planes de trabajo de los corredores de la red básica.

IV Cuarto guion

La Comisión observa que esta recomendación está dirigida parcialmente a los Estados miembros.

En la medida en que la afecta, la Comisión se compromete a aplicar esta recomendación como se describe a continuación y la considera aplicada parcialmente.

La Comisión ha puesto en marcha un estudio para identificar la forma de simplificar los procedimientos administrativos de los proyectos de la RTE-T. Los principales problemas actualmente ya se han identificado y las posibles soluciones están siendo analizadas. La Comisión examinará específicamente la posibilidad de crear una «ventanilla única» para los promotores de proyectos para simplificar y acelerar los procedimientos de autorización para los proyectos de la RTE-T, junto con otras medidas de actualización. También estudiará la concepción de un único marco para la autorización de los proyectos de la RTE-T de la UE pertinentes. Como siguiente paso, la Comisión tiene la intención de llevar a cabo una evaluación de impacto en 2017 que considere la presentación de una propuesta legislativa.

La Comisión ya ha anunciado estas iniciativas en la Comunicación de 1 de junio de 2016: Europa Invierte de Nuevo: Balance del Plan de Inversiones para Europa y próximas etapas [1]: «(...) la Comisión estudiará la posibilidad de diseñar un único marco de autorización para la UE que se aplicaría directamente a los grandes proyectos transfronterizos o a las grandes plataformas de inversión que impliquen cofinanciación nacional, a fin de sustituir una amplia serie de procedimientos de autorización a nivel nacional y de la UE».

IV Quinto guion

La Comisión acepta la recomendación pero desearía destacar que sólo puede aplicar correcciones financieras en caso de incumplimiento de las condiciones legales.

IV Sexto guion

La Comisión acepta en parte esta recomendación. Se volverá a evaluar la necesidad de un mayor apoyo en estos dos ámbitos.

Sin embargo, las inversiones en contenedores, el transbordo y el almacenamiento son elegibles para la cofinanciación de la UE, si se quiere que la igualdad y el acceso no discriminatorio para todos los operadores también se puedan garantizar, teniendo en cuenta, en su caso, la doble función de determinadas infraestructuras de tránsito y acceso.

Respecto a las superestructuras que no entran en el ámbito de las competencias públicas, la Comisión observa que estos gastos se excluyen de la financiación en el marco del Mecanismo «Conectar Europa», ya que no están vinculados a los objetivos de la política energética y medioambiental, y al objetivo 7 (Transporte) del FEDER. Las superestructuras podrán permitirse en otras zonas del FEDER, por ejemplo, como una inversión productiva.

IV Séptimo guion

La Comisión acepta la recomendación por lo que respecta el mecanismo «Conectar Europa», y en la medida en que no genere una mayor congestión de la conexión con el interior al aumentar la concentración de los flujos marítimos a un reducido número de puertos.

Respuestas de la Comisión

IV Octavo guion

La Comisión acepta parcialmente la recomendación por lo que se refiere el valor añadido de la UE y, cuando proceda, las condiciones relacionadas con el componente de inversión privada, según se explica a continuación. Sin embargo, por lo que respectan los casos específicos de acceso marítimo a los puertos (dragado), así como los puertos situados en las regiones ultraperiféricas (islas), garantizar los componentes de la inversión privada no siempre es factible.

Los criterios de adjudicación para los proyectos presentados en las convocatorias de propuestas del MCE ya incluyen la demostración de «valor añadido europeo» y, en su caso, la necesidad de tener el potencial de estimular la inversión pública y privada, según lo previsto en la parte V del anexo I del Reglamento del MCE. El Mecanismo «Conectar Europa» pide que, a partir de 2015, se haga una presentación sistemática de los análisis de costes y beneficios en los que se demuestre el importe de la ayuda de la UE y destaque las repercusiones de los proyectos.

IV Noveno guion

La Comisión acepta la recomendación, pero desearía destacar que no pueden aplicarse unilateralmente los cambios en el memorando de entendimiento.

IV Décimo guion

La Comisión no acepta esta recomendación. Los servicios de la Comisión participantes en la consulta interservicios del procedimiento del artículo 19 ya tienen la posibilidad de proporcionar un dictamen negativo sobre un proyecto si tienen observaciones críticas. Mientras se mantenga este dictamen negativo por el servicio de que se trate, el Comisario responsable de los asuntos económicos y financieros no aprobará un dictamen positivo a través de un procedimiento de habilitación.

IV Undécimo guion

La Comisión no acepta esta recomendación. Se ha estado trabajando en la orientación de las normas aplicables a las ayudas estatales en el sector portuario mediante el desarrollo de su práctica decisoria, la publicación de un conjunto de criterios analíticos para proyectos de infraestructura y la adopción de la Comunicación sobre el concepto de ayuda estatal. Además, la Comisión está trabajando actualmente en una ampliación del Reglamento general de exención por categorías (RGEC) a la financiación de la infraestructura portuaria, que proporcionará nuevas orientaciones. En este momento no está previsto emitir directrices portuarias específicas en materia de ayudas estatales, además de las medidas antes mencionadas.

En opinión de la Comisión, la cuestión podría estudiarse una vez que la prórroga RGEC esté vigente y la práctica haya sido desarrollada suficientemente.

IV Duodécimo guion

La Comisión acepta la recomendación y se esforzará por seguir garantizando un análisis coherente de las superestructuras específicas para los usuarios en su evaluación de casos individuales de ayuda estatal. La Comisión, además, tiene el propósito de facilitar nuevas orientaciones en lo que se refiere a cada una de las superestructuras en el RGEC.

IV Decimotercer guion

La Comisión acepta la recomendación.

Ya se ha incrementado el número de investigaciones de oficio. Tras la adopción del RGEC, se dispondrá de más recursos para dichas investigaciones. La adopción de este Reglamento está prevista para el primer semestre de 2017.

IV Decimocuarto guion

La Comisión observa que los destinatarios de la presente Recomendación serán los Estados miembros.

Los Estados miembros ya están obligados, en virtud del artículo 108 del TFUE, a notificar sistemáticamente cualquier tipo de ayuda pública para los proyectos de infraestructura portuaria que constituye una actividad económica. La Comisión señala que no tiene competencias para exigir a los Estados miembros que le informen de cualquier intervención financiera pública que no constituya una ayuda de Estado en el sentido del artículo 107 TFUE.

IV Decimoquinto guion

La Comisión no acepta esta recomendación ya que introduciría un requisito adicional de notificación y, por lo tanto, aumentaría la carga administrativa para las administraciones de los Estados miembros de la UE sin aportar claramente beneficios proporcionados.

IV Decimosexto guion

La Comisión acepta la recomendación.

La Comisión reconoce que se necesitan más esfuerzos de simplificación para reducir la carga administrativa en el ámbito del transporte marítimo.

Señala que las acciones ya están en curso en las formalidades informativas relativas al transporte marítimo exigibles a través de la puesta en marcha del proyecto piloto *e-Manifest* centrándose en el principio «informar una vez» para el sector, así como a través del desarrollo, junto con la AESM, de un servicio de ventanilla única marítima europea a través del cual todos los buques puedan informar de manera normalizada.

Además, la Comisión está llevando a cabo actualmente una evaluación de la Directiva sobre las formalidades informativas sobre cuestiones marítimas, lo que podría dar lugar a su revisión.

Introducción

04

La concentración del tráfico en determinados puertos se debe a su proximidad a las grandes vías marítimas y a su papel como instalaciones de transbordo para conexiones subordinadas. Es consecuencia del desarrollo histórico y geográfico de los puertos. La Comisión considera que no se trata de un fenómeno intrínsecamente negativo.

13

La Comisión considera que las formalidades aduaneras para las mercancías de la Unión que circulan entre puertos de la UE se han reducido al mínimo y son mucho menos rigurosas con respecto a las mercancías que proceden de otros países. En esencia, estas formalidades para las mercancías de la Unión solo suponen una mera prueba del estatuto de la Unión en la reintroducción en la UE. Esta prueba no es necesaria incluso cuando los productos circulen por un «servicio marítimo regular autorizado». Otra ventaja es que las mercancías no pertenecientes a la Unión que circulan entre puertos de la UE no necesitan ser sometidas a un régimen de tránsito aduanero a menos que se trasladen junto con mercancías de la Unión y sean transportadas mediante un «servicio marítimo regular autorizado». En ese caso, se aplica un régimen de tránsito simplificado basado en el manifiesto marítimo e incluye una exención de una garantía financiera.

La iniciativa del «Cinturón Azul» se puso en marcha para crear una igualdad de condiciones mediante la simplificación de los procedimientos aduaneros y mediante el establecimiento, antes del 1 de junio de 2015, de las ventanillas únicas nacionales y marítimas para suavizar la presentación de las formalidades del transporte marítimo, como así lo exige la legislación.

La nueva legislación aduanera (Código Aduanero de la Unión) entró en vigor el 1 de mayo de 2016, y prevé un período transitorio hasta 2020, especialmente para la creación o la mejora de sistemas electrónicos de notificación de datos aduaneros.

23

Las inversiones portuarias solo recibirán un modesto apoyo procedente de fuentes de cofinanciación de la UE: las ayudas del Fondo de Cohesión/FEDER se conceden solo en casos limitados, cuando se establece la importancia estratégica de la inversión (por ejemplo, en un plan global de transporte), y únicamente para cubrir el déficit de financiación. Esto significa que los fondos de cohesión/FEDER no podrían desplazar la inversión privada, sino más bien apoyarlos en caso necesario.

25

La Comisión toma nota de que, en enero de 2012, 25 de los 27 proyectos se habían completado. Veintidós de ellos se estaban aplicando, aunque cuatro necesitan inversiones adicionales para que puedan constituir un enlace eficaz con las regiones del interior. En el caso de tres proyectos, su eficacia y su aplicación deben mejorar aún más.

OBSERVACIONES

31

La política de la Comisión relativa a la infraestructura (planificación de la RTE-T) se basa en una metodología exhaustiva y transparente según el volumen de tráfico de los puertos de la UE con el fin de determinar su inclusión en la red básica o en la red global.

Cualquier evaluación de la relación costes-beneficios para una determinada inversión formula hipótesis sobre los futuros flujos de tráfico, teniendo en cuenta los datos históricos y las simulaciones de tráfico y también la opinión de los expertos sobre la manera en que una nueva inversión puede aumentar el número de unidades de tráfico, o cómo contribuirá a operar las unidades de manera más eficiente.

A largo plazo, las previsiones de tráfico pueden variar significativamente en términos reales debido a cambios en las condiciones de mercado de las economías mundiales, a cambios tecnológicos y a otros factores que influyen en estas previsiones.

34

La Comisión observa que el Reglamento RTE-T y los planes de trabajo de los corredores de la red principal prevén la elaboración de estrategias a nivel de la UE a fin de garantizar que se tienen en cuenta las prioridades europeas de desarrollo portuario.

Por otra parte, por lo que respecta a los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, la Comisión garantiza la existencia y aplicación de planes nacionales de transporte en el marco de la condición *ex ante* de evaluación para el período de programación 2014-2020.

Recuadro 1 — Tercer guion

El plan nacional de Italia ha sido recientemente puesto en marcha. Como tal, su aplicación generará nuevos planes de inversión del puerto para la llamada Autorità di Sistema Portuale (Piano regolatore di sistema portuale) durante los próximos años.

La Comisión retiene el Programa FEDER por el incumplimiento de la condicionalidad *ex ante* 7.3 (en consonancia con las recomendaciones específicas por país de 2014 y 2015), a la espera de la plena aplicación de la reforma y planificación portuaria, incluido un plan global de dragado, la creación de nuevas agrupaciones de autoridades portuarias de «dársena portuaria» en los mismos ámbitos, reducción de los trámites (ventanilla única marítima nacional), etc.

Recuadro 1 — Cuarto guion

En 2014, el documento de ejecución de la estrategia de desarrollo de los transportes fue adoptado por el Consejo de Ministros.

En los últimos años, muchas inversiones urgentemente necesarias han sido programadas y ejecutadas correctamente, a pesar de que la estrategia no estaba bien controlada. El volumen de negocios en los puertos polacos ha ido aumentando cada año y los Fondos EIE de distintos periodos han ayudado y seguirán ayudando a este proceso mediante la financiación de inversiones importantes en infraestructuras.

Los proyectos no marítimos fueron complementarios a las inversiones en los puertos y solo hay un caso único en que la modernización de los muelles se realizó junto con su conversión en zonas peatonales.

35

La Comisión señala que el cálculo de la capacidad de transporte es una tarea compleja en la que deben tenerse en cuenta muchos factores, y los métodos de cálculo pueden variar según el país, el tipo de mercancías transportadas o los puertos.

Además, la capacidad total no es la única o la principal medida de eficiencia, y debe considerarse con la perspectiva a largo plazo aplicada en el diseño de los puertos.

Además, en la última década, el tráfico de transbordo ha pasado a ser extremadamente volátil y está ligado a las opciones de mercado de grandes inversores privados.

36

La Comisión observa que el empleo y el crecimiento inducidos por los puertos no deben considerarse solo en los puertos. Los puertos siguen siendo el punto de tránsito para el 75 % del comercio exterior y el 40 % del comercio interno, cuando el marítimo es la modalidad más competitiva (y con un menor consumo de energía). Por otra parte, los trabajos de infraestructura no crean puestos de trabajo solamente a través de las obras de construcción, sino en los sectores a largo plazo que se benefician indirectamente de ella, como el turismo y la logística.

El impacto en el crecimiento y el empleo debería establecerse a través de un proceso de evaluación, incluida una mayor competitividad debido a la reducción de los costes logísticos y de transporte de la zona afectada.

La Comisión evaluó el impacto económico de la aplicación de la política en materia de RTE-T, incluido su componente portuario². La Comisión tiene previsto realizar un análisis de impacto global sobre el empleo y el crecimiento en 2017 de la plena realización de los proyectos de la red transeuropea de transporte a escala europea, sobre la base de las conclusiones preliminares y los resultados de la evaluación intermedia en curso del programa del Mecanismo «Conectar Europa».

En el marco de la política regional, se recopilaron datos sobre la creación de empleo a través del indicador principal pertinente a nivel de los programas operativos (PO), teniendo en cuenta que la información sobre estos no era obligatoria en el período de programación 2007-2013. Para el período 2014-2020, la utilización de los indicadores comunes pertinentes será obligatoria cuando proceda, incluido aún en el caso los PO (véase el apartado 79 sobre el establecimiento de los indicadores fijados para los PO).

40

La Comisión también desarrolla una estrategia a largo plazo para las actividades portuarias destinadas a incrementar la eficacia de los servicios portuarios y la transparencia de la financiación pública. En este contexto, la Comisión ha presentado un proyecto de Reglamento³, que está siendo examinado actualmente por los colegisladores. También supervisa el respeto del art. 49 del TFUE sobre la libertad de establecimiento. Esto debería contribuir a lograr una mejor utilización de la capacidad de infraestructura en los puertos y a una mejor gestión de la financiación pública nacional y de la UE.

Se espera que la Comisión informe sobre esta estrategia en 2018.

41

Todos los puertos están conectados con el interior, al menos por carretera. La Comisión señala que el objetivo de esta es que estos puertos estén conectados mediante el ferrocarril y, siempre que sea geográficamente factible, con las vías navegables interiores.

42

La Comisión recuerda que el Reglamento sobre las RTE-T actualmente en vigor es el resultado de un acuerdo entre los colegisladores europeos siguiendo el procedimiento legislativo ordinario.

La propuesta de la Comisión para el Reglamento RTE-T⁴ en relación con los puertos se basó en la metodología objetiva, que ya había sido objeto de una amplia consulta a las partes interesadas y a los Estados miembros, y se publicó junto con la propuesta legislativa. La metodología, preparada por un grupo de expertos, incluyó criterios basados en el volumen, así como otros criterios, con el fin de garantizar la cobertura geográfica necesaria.

El número de puertos principales fue ampliado posteriormente por los colegisladores para que incluyeran los puertos situados en las islas⁵.

La Comisión observa que, aparte de los criterios basados en el volumen, la selección tuvo en cuenta la necesidad de cohesión dentro del territorio de la UE. Esto evitó que algunos Estados miembros, como Rumanía o Bulgaria, se quedaran sin un puerto principal. Para más detalles, véase el punto 2.1, letra b), de la metodología de planificación.

2 Estudio sobre el coste de la no realización de la RTE-T: <http://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/studies/doc/2015-06-fraunhofer-cost-of-non-completion-of-the-ten-t.pdf>

3 COM (2013) 296: Propuesta de REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO por el que se crea un marco sobre el acceso al mercado de los servicios portuarios y la transparencia financiera de los puertos

4 COM(650) 2011.

5 Heraklion, Huelva, Las Palmas, Santa Cruz de Tenerife, Augusta, Cagliari, Moerdijk y Galați Milford Haven. La propuesta de la Comisión no incluía el puerto croata de Rijeka.

44

La Comisión supervisa la evolución anual del volumen de tráfico de los puertos, pero no controla su capacidad. La Comisión considera que los volúmenes de tráfico son un indicador más pertinente para las decisiones políticas.

Con arreglo al art. 49, apartado 4, del Reglamento RTE-T, esta información se utiliza para incluir o excluir a los puertos de la red global de la RTE-T; este ejercicio se basa en datos comparables y objetivos de Eurostat.

48

La Comisión considera que el objetivo de la financiación no solo es favorecer el mejor rendimiento de los puertos de Europa, sino también promover el transporte marítimo de corta distancia y, en el caso de la política de cohesión, potenciar el crecimiento económico en las regiones periféricas y menos desarrolladas de la UE. Al concentrar la financiación pública en los puertos que obtienen mejores resultados, se deterioraría aún más la situación de los puertos pequeños y aumentaría la presión sobre las conexiones terrestres con los puertos del mar del Norte.

Además, el aumento del volumen de transbordo en los puertos del mar del Norte conlleva un desarrollo de servicios de enlace a otras cuencas marítimas. Esto ha de combatirse eficazmente para reducir al mínimo la cantidad de carga de aguas profundas que llegan a Europa a través de los puertos del mar del Norte y continuar su camino por tierra, utilizando en muchos casos el transporte por carretera. Por lo tanto, el desarrollo de las instalaciones portuarias en puertos más pequeños tiene por objeto aumentar el atractivo de los servicios del transporte marítimo de corta distancia y aumentar el atractivo de otros puertos del mar del Norte en relación con el tráfico oceánico, lo cual es precisamente el caso en Gdańsk, por ejemplo.

49

La convocatoria de propuestas para subvenciones del Mecanismo «Conectar Europa», iniciado en 2014, ha sido casi tres veces superior para el objetivo de financiación que este proyecto había aplicado.

En el proceso de selección y adjudicación, la Comisión tuvo que establecer un orden de prioridad y considera que otros proyectos han demostrado mayor valor añadido para la UE, pertinencia, grado de madurez y calidad en las solicitudes.

Recuadro 2 — Segundo párrafo

La Comisión desea señalar que el Nord-Ostsee-Kanal (NOK) está incluido en la red principal y, como consecuencia, se considera una prioridad. Además, aunque oficialmente no esté incluido en ninguno de los corredores de la red principal, podrá utilizar la financiación del Mecanismo «Conectar Europa» como figura en la parte III del anexo I del Reglamento del MCE.

Este mecanismo de financiación está destinado, en particular, a proyectos que no pueden ser financiados de cualquier otra forma, excepto como financiación en forma de subvenciones. Esto se hace con el fin de reducir el efecto de peso muerto de los fondos de la UE. Todos los proyectos que tienen un claro flujo de ingresos se destinan a los instrumentos financieros, incluidos los instrumentos del Mecanismo «Conectar Europa», así como el recientemente creado Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas.

50

Las inversiones en infraestructura requieren una planificación a largo plazo y deben satisfacer las necesidades a largo plazo. Por lo tanto, por lo general no se utilizarán íntegramente a corto plazo. Generalmente, la infraestructura de los puertos se diseña para 10-20 años tras su construcción. La inversión del puerto no se puede analizar con una perspectiva a corto plazo.

La crisis financiera de 2008/2009 dio lugar a una disminución del tráfico y ralentizó la utilización de capacidad adicional. También dio lugar a la modificación, supresión o retraso de muchos proyectos de inversión.

Los retrasos y los sobrecostos son riesgos inherentes a inversiones en infraestructuras y las variaciones razonables forman parte de la gestión de riesgos.

53

Véase la respuesta de la Comisión al apartado 50.

53 Segundo guion

La Comisión considera que la infraestructura portuaria está prevista y diseñada con una vigilancia a largo plazo (10 a 20 años) después de su finalización. Por lo tanto, las inversiones en los puertos no pueden evaluarse con una perspectiva a corto plazo.

La Comisión considera que tres años después de la conclusión de las obras, es prematuro concluir que las inversiones en los puertos infrutilizados no son eficaces y suponen un despilfarro de dinero.

Los Fondos EIE pueden apoyar solo los grandes proyectos de inversión que puedan demostrar claramente, mediante un minucioso análisis de costes y beneficios (ACB), que son deseables desde el punto de vista económico y que son financieramente viables. En la mayoría de esos proyectos, los datos y la información utilizados en los ACB procedían de antes de la crisis.

Por lo que respecta a la financiación del MCE, la Comisión toma nota de que la ayuda financiera se destine principalmente a los proyectos que contribuyen a la accesibilidad de los puertos, a la multimodalidad y a las conexiones con las zonas del interior en lugar de un aumento de la capacidad. Por otra parte, cada proyecto presentado está sujeto a un análisis de costes y beneficios (ACB), verificado por expertos independientes, con el fin de reducir el riesgo de ineficacia de las inversiones. Estos análisis se apoyan en los volúmenes de tráfico estimados.

La crisis financiera de 2008/2009 ha llevado a una disminución de la demanda que dio lugar a capacidades infrutilizadas en casi todos los sectores del transporte, no solo en el transporte marítimo. Esto podría haber afectado a la evaluación de las necesidades.

La política de cohesión 2014-2020 dispone de un marco de rendimiento para examinar cada programa operativo. Entre otras cosas, este marco incluye la posibilidad de suspender los pagos o aplicar correcciones financieras en el caso de un rendimiento insuficiente.

56

La Comisión reconoce el complejo marco reglamentario en los Estados miembros para la autorización de proyectos de transporte y señala que se está desarrollando una labor continua en abordar esta cuestión para proyectos que revistan importancia para la UE.

57

La Comisión reconoce el problema de los retrasos en la construcción de infraestructuras importantes. Lo ha planteado regularmente en los comités de seguimiento, en las reuniones bilaterales y mediante notas oficiales dirigidas a los Estados miembros.

La responsabilidad de determinar las facultades de las autorizaciones recae en las autoridades nacionales. Sin embargo, la Comisión ha manifestado en varias ocasiones a las autoridades de los Estados miembros la necesidad de simplificar los procedimientos de decisión y ha recomendado la conveniencia de evitar cualquier carga adicional sobre la administración de los fondos de la UE.

59

La Comisión subraya que, durante las negociaciones sobre el marco financiero plurianual 2014-2020, la Comisión ha abordado estas cuestiones mediante un nuevo plan que exige tanto para los puertos como para la logística, que se ha materializado ahora, y nuevas normas de contratación pública (con arreglo a la condicionalidad *ex ante* para el período 2014-2020).

Más concretamente, el plan nacional de los puertos también formó parte de las recomendaciones específicas por país de 2015, publicadas por el Consejo tras las propuestas de la Comisión.

Además, la Comisión inició un estudio para identificar los principales obstáculos reglamentarios y administrativos para los proyectos RTE-T (incluidos los puertos) y considerar posibles maneras de hacer frente a estos problemas. Entre las posibles opciones que se analizan se encuentran la creación de una ventanilla única para los promotores de proyectos con el fin de simplificar y acelerar los procedimientos de autorización para los proyectos de RTE-T y el diseño de un marco de autorización única de la UE. Como siguiente paso, la Comisión tiene la intención de llevar a cabo una evaluación de impacto en 2017 que considere la presentación de una propuesta legislativa.

60

La Comisión constata que el nuevo plan portuario en Italia requiere una serie de medidas para simplificar la adopción de planes directores. Esto debería reducir el plazo para su adopción.

61

La infraestructura marítima representa obras complejas y prolongadas. Estos proyectos son propensos a los cambios en la formulación y en el presupuesto. Esto se reconoce en las normas de contratación pública nacionales y de la UE al permitir un cierto nivel de flexibilidad.

En el caso de España, la Comisión señala, además, que el Estado miembro no declara sobrecostes como parte de su declaración de gastos a la Comisión. Como consecuencia de ello, estos costes excesivos no están cofinanciados por el presupuesto de la UE.

Véase también la respuesta de la Comisión al apartado 53.

62

El objetivo de los programas del FEDER tiene que ver sobre todo con el desarrollo regional y local. Por lo tanto, los proyectos deben cumplir con los objetivos de la política de cohesión y con los objetivos fijados en cada programa específico. Estos se han cumplido.

La Comisión recuerda el impacto de la crisis económica de 2007 (con una fuerte disminución del crecimiento del PIB) sobre el tráfico marítimo de la UE y el hecho de que la actividad registrada en la EU-28 en 2014 no ha alcanzado aún el nivel de actividad anterior a 2007.

Por lo que se refiere a los puertos españoles, la autoridad de gestión informó a la Comisión de que se ha completado la inversión según los planes previstos y de que los puertos se encuentran operativos y en una fase de desarrollo. Existe actividad en todos ellos y las autoridades portuarias están planeando inversiones adicionales para desarrollar aún más la actividad en dichos puertos.

La actividad ha ido aumentando desde la última fiscalización del Tribunal. Además, algunas de las conexiones ferroviarias o por carretera (por ejemplo, Langosteira y Ferrol) han sido aprobadas, lo cual mejorará mucho su actividad.

Por lo que se refiere a Augusta en Italia, la Comisión señala que solo se concedió alrededor de 1 millón EUR con cargo al presupuesto de la UE.

63 i)

Los proyectos portuarios consisten en grandes proyectos de obras de ingeniería que requieren un largo período de planificación y de construcción, y en ellos intervienen numerosos factores que pueden influir en su desarrollo. Los puertos no están diseñados para una capacidad en un plazo de 5 años, pero están planeados para la capacidad prevista en 20 o más años.

Véase la respuesta de la Comisión al apartado 53.

63 ii)

Por lo que respecta la planificación a largo plazo, no estaba previsto un uso pleno de la capacidad para el 2010. A la vista de la actual crisis económica y la reducción de la demanda de transporte, el aumento de la utilización de la capacidad entre 2010 y 2015 no estaba previsto.

Véase la respuesta de la Comisión al apartado 62.

64

La Comisión observa que las inversiones en infraestructuras son elementos fundamentales para la creación y mejora de la red. Por lo tanto, los proyectos individuales siempre forman parte del marco de un proyecto global mayor. Todas las inversiones no pueden realizarse al mismo tiempo, sino que deberán priorizarse en responder a las necesidades de la mejor manera posible teniendo en cuenta la disponibilidad de los recursos necesarios.

La Comisión señala que, en el período 2014-2020, tanto el FEDER como el Mecanismo «Conectar Europa» han puesto mayor énfasis en la conexión de los puertos con la red de transporte (y no solo en las infraestructuras portuarias).

Los Estados miembros deben garantizar que se haga el mejor uso posible de los limitados fondos de la UE. Las inversiones portuarias necesitan inversiones complementarias en redes de autopistas o de carreteras a fin de garantizar su eficacia. Algunas de estas inversiones están siendo financiadas con cargo a programas de la UE o con fondos nacionales.

Por lo que respecta a los proyectos del MCE, la Comisión señala que las comunicaciones del puerto con el interior se tienen en cuenta en los planes de trabajo de los corredores.

Esto tendrá prioridad a la hora de tomar decisiones.

65

La Comisión señala que no es inusual que, dentro de un proyecto global, las distintas acciones se lleven a cabo posteriormente en función de la capacidad técnica y financiera del promotor del proyecto.

Por ejemplo, el Puerto de Langosteira y Ferrol estuvieron inicialmente conectados a la red de transporte por carretera. El acceso ferroviario al puerto de Ferrol ha sido aprobado por el fondo financiero de accesibilidad portuaria como se menciona en el plan anual de 2016. En relación con los accesos ferroviarios de Langosteira, el diseño del proyecto estará acabado en 2017 y las obras finalizarán antes de 2021.

67

El transporte marítimo es una industria competitiva y la Comisión considera que la competencia es positiva en general. Reconoce que el aumento de la capacidad en un puerto puede causar un impacto en otros puertos de forma temporal.

68

La Comisión considera que el impacto de una actividad en declive debido a un «efecto de canibalización» en 6 de los 171 puertos sigue siendo limitada. Véase la respuesta de la Comisión al recuadro 5.

69

Por lo que respecta a los dos puertos vecinos de Gdańsk y Gdynia en Polonia, la Comisión recuerda que los dos puertos son complementarios y que ambos gozan de crecimiento en el número de operaciones. Por ejemplo, Gdańsk tiene una gran terminal de carga líquida, y Gdynia no. Existe un margen para la intensificación de la cooperación entre los dos puertos y un estudio más exhaustivo de nuevas maneras de promover la complementariedad entre los dos puertos. Esto es lo que la Comisión está tratando de fomentar a través del programa «Autopistas del mar», así como las actividades del coordinador europeo para el corredor de la red principal del Báltico–Adriático. Estas iniciativas permitirán una mejor racionalización de los fondos disponibles para el beneficio de este grupo de puertos en el Golfo de Gdańsk.

Además, el Acuerdo de Asociación firmado para el período 2014-2020 exige específicamente que los fondos financiados por el EIE en los dos puertos vecinos se basen en la cooperación y la complementariedad.

Por lo que respecta a Italia, el nuevo plan del puerto italiano debería abordar esta cuestión mediante la fusión de dos o más puertos contiguos. Según el plan, este será el caso de Salerno y de Nápoles.

76

La Comisión considera que las disposiciones de la consulta para los préstamos del BEI propuestos cumplen con el procedimiento establecido en el artículo 19 de los Estatutos del Banco Europeo de Inversiones (BEI), que se aplica a todas las inversiones financiadas por el BEI con cargo a sus recursos propios. El papel de la Comisión es emitir un dictamen sobre la conformidad de las inversiones financiadas por el BEI con cargo a sus recursos propios, con toda la legislación pertinente de la UE y sus políticas.

El dictamen de la Comisión se elaboró sobre la base de la información facilitada por el BEI en el marco del procedimiento del artículo 19. Puede emitir un dictamen negativo si la Comisión no recibe información suficiente para poder evaluar su conformidad con la legislación y las políticas de la UE.

77

La evaluación financiera y técnica de un proyecto no entra en el ámbito de aplicación del procedimiento del artículo 19. Véase también la respuesta de la Comisión al apartado 76.

78

Durante la preparación del dictamen formal de la Comisión, los servicios de la Comisión que participan en el grupo interservicios del BEI pueden dispensar los siguientes dictámenes sobre un proyecto:

- Dictamen favorable.
- Dictamen favorable con observaciones.
- Dictamen negativo.

En caso de dictamen desfavorable de la Comisión, la aprobación de los proyectos por el Consejo de Administración del BEI requiere unanimidad y la abstención de la Comisión.

En el proceso de consulta interna de la Comisión hay algunos casos cada año en los que un servicio de la Comisión presenta un dictamen negativo sobre un proyecto. En tal caso, el BEI ofrece respuestas satisfactorias a los problemas planteados por el servicio competente para que este pueda retirar su dictamen negativo o retire el proyecto y no lo presente a su Consejo de Administración.

Recuadro 5 — Cuarto párrafo

La Comisión observa que los puertos de Cádiz y Málaga son puertos de uso combinado (importación, exportación y pasajeros). La pérdida de tráfico de mercancías en dichos puertos también puede atribuirse a los efectos de la crisis financiera. En el caso de Cádiz, este se ha visto compensado por un incremento considerable en el tráfico de pasajeros.

79

El procedimiento del artículo 19 afecta a la posibilidad de realizar un control previo de las solicitudes de crédito para inversiones que vayan a financiarse con recursos propios del BEI con vistas a su conformidad con la legislación y las políticas de la UE. Tampoco tiene por objeto el seguimiento de tales préstamos, por parte de la Comisión, que es de la exclusiva competencia del BEI.

Sin embargo, la Comisión recibe información del BEI acerca de proyectos en los que se proporciona una garantía de la UE.

80

Ya en períodos anteriores, la Comisión evaluó los resultados previstos de los proyectos en el contexto del acuerdo del ACB. No obstante, no pudo realizar correcciones financieras de acuerdo con el marco de rendimiento. Esto ha cambiado en el período 2014-2020, cuando las correcciones financieras son posibles en el marco de rendimiento.

En el período 2014-2020, el ACB ha introducido como condición previa de financiación del Mecanismo «Conectar Europa» con el fin de que el instrumento esté más orientado hacia los resultados que el programa RTE-T.

Recuadro 6

La Comisión observa que la terminal del transbordador de Gdynia no formaba parte de la decisión de la Comisión de conceder la ayuda al proyecto de la autopista del mar (ADM). Se entendió que la terminal estará finalizada en 2016, lo que se consideró un retraso razonable para proyectos de infraestructuras de tamaño similar, especialmente en un período de crisis económica y de disminución en la demanda de tráfico.

La Comisión observa que el proyecto ADM Gdynia-Karlskrona siguió un doble proceso de preselección en aquel momento y fue propuesto tras alcanzar el apoyo del grupo de trabajo del Báltico en el que participan autoridades de transporte de 7 Estados miembros, que no solo aceptaron su participación, sino que también reconocieron la calidad de este proyecto. El proyecto siguió el procedimiento aplicable y ha sido objeto de evaluaciones internas y externas.

El apoyo de la UE se concede sobre la base del resultado previsto, es decir, sobre los trabajos o estudios planificados. Las previsiones de tráfico y otros indicadores, por ejemplo, el mencionado indicador clave de rendimiento (KPI), se utilizan en la selección de propuestas, pero no constituyen la base para el pago de la ayuda de la UE.

La Comisión considera que el proyecto no puede producir todos los resultados esperados hasta que las inversiones en Gdynia hayan sido completadas, pero que todavía pueden producirse algunos resultados basados en las inversiones completadas.

82

La Comisión no está de acuerdo en que la falta de directrices sobre ayudas estatales a los puertos y las diferencias en las prácticas de control aduanero puedan crear un puerto más atractivo que otros para las compañías navieras mundiales (véanse las respuestas de la Comisión a los apartados 92 y 93).

83

La Comisión considera que, según la sentencia «Aéroports de Paris», la práctica decisoria sobre este asunto solo se desarrolló gradualmente, lo que constituye la principal razón de por qué antes de la sentencia Leipzig/Halle los Estados miembros, que, en virtud del Tratado, eran responsables de la notificación de una ayuda, consideraban que la construcción de infraestructuras portuarias generales suele ser de naturaleza no económica, en el sentido de que su financiación con fondos públicos no entraría en el ámbito de aplicación del control de las ayudas estatales y no requiere una notificación. Las muy pocas notificaciones recibidas de todos modos por la Comisión durante este período se hicieron fundamentalmente por motivos de seguridad jurídica y en la mayoría de los casos dio lugar a la constatación por la Comisión de que la medida no constituía ayuda estatal.

Tras las aclaraciones ofrecidas en la sentencia Leipzig/Halle de 2011, el número de notificaciones aumentó sensiblemente. En el período comprendido entre 2011 y finales de 2015, la Comisión emitió 27 decisiones sobre ayudas estatales en relación con la financiación de infraestructuras portuarias.

85

La Comisión condiciona la cofinanciación de superestructuras en multimodalidad y en las autopistas del mar, en particular, que ha de estar abierta a todo usuario sobre una base no discriminatoria. Además, se aplicarán las siguientes condiciones: las necesidades de inversión deben relacionarse con la mejora del enlace marítimo, justificadas por el aumento de la capacidad del buque, y responder al propósito de la acción durante al menos cinco años tras su finalización.

No obstante, los servicios de la Comisión volverán a evaluar la necesidad de un mayor apoyo en estos dos ámbitos para las convocatorias de propuestas posteriores.

86

La Comisión subraya lo siguiente: si la financiación de superestructuras constituye una ayuda estatal en el sentido del artículo 107, apartado 1, del Tratado, es algo que no prohíbe a los Estados miembros financiar estas superestructuras. La Comisión puede declararla compatible con el Tratado. Las ayudas estatales a los puertos se rigen por el artículo 107, apartado 3, letra c), del Tratado, según el cual la ayuda podría considerarse compatible si dichas ayudas están «destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades o de determinadas regiones económicas» y «siempre que no alteren las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común».

Recuadro 7

La inversión portuaria española cofinanciada por el FEDER no se consideró un proyecto grande. El gasto fue certificado por el Estado miembro que lo aceptó como subvencionable.

En función de la información disponible actualmente, parece que la inversión se aceptó debido a que se consideró una «inversión productiva», tal como se prevé en los Reglamentos.

87

La Comisión toma nota de que el régimen de control de ayudas estatales se basa en una evaluación previa y una cooperación leal de los Estados miembros. Habida cuenta de los recursos de la Comisión, no es factible que verifiquen sistemáticamente cada decisión individual *ex post*. Sin embargo, todas las decisiones se publican y permiten a las partes interesadas presentar una reclamación en caso de que consideren que se han producido infracciones. A este respecto, la Comisión considera que existen suficientes instrumentos a nivel nacional y de la UE para garantizar un buen desarrollo de las autoridades nacionales por lo que se refiere a la adjudicación de concesiones y permitir que los licitadores descartados promuevan posibles irregularidades.

Recuadro 8

Según la información facilitada por el Tribunal de Cuentas, la Comisión examinará la cuestión mencionada en el recuadro 8 y evaluará si se abordan las cuestiones relativas a las ayudas estatales potenciales.

88

En virtud del Tratado, los Estados miembros están obligados a notificar las ayudas estatales a la Comisión antes de su concesión.

Antes de 2007, los Estados miembros podían considerar legítimamente que la financiación pública de los proyectos de infraestructura portuaria no constituía una ayuda estatal y, por tanto, no estaban obligados a notificar los proyectos de este tipo.

Durante el período 2007-2010 se registró una considerable inseguridad en cuanto a si la financiación de estos proyectos constituiría una ayuda estatal y, en general, se supuso que no es así.

Desde la sentencia Leipzig/Halle de 2011, el número de notificaciones ha aumentado notablemente. Véase la respuesta de la Comisión al apartado 83.

89

La Comisión observa que el número de quejas recibidas depende, entre otros, del mercado y del grado de competencia entre los distintos agentes del mercado. A este respecto, un número reducido de reclamaciones podría apuntar hacia un bajo nivel (potencial) de infracciones de las normas en materia de ayudas estatales o a un cierto grado de competencia entre los diferentes operadores del mercado en un sector determinado.

91

La Comisión señala que la obligación de notificar cualquier proyecto de concesión de ayudas estatales deriva directamente del artículo 108 del Tratado. Los Estados miembros tienen, por tanto, la obligación de notificar los proyectos de concesión de ayudas estatales. En caso de que la Comisión tenga conocimiento de la existencia de una ayuda que haya sido otorgada sin notificación previa podrá, con arreglo al artículo 12 del Reglamento de Procedimiento 2015/1589, iniciar una investigación. Además, la Comisión investiga periódicamente los casos de posibles ayudas sobre la base de las denuncias que recibe de los competidores.

92

La Comisión podrá adoptar directrices sobre ayudas estatales específicas del puerto, pero no está obligada a hacerlo, pues tiene un amplio margen discrecional con arreglo al artículo 107, apartado 3, letra c), del Tratado (véanse también las respuestas de la Comisión a los apartados III y IV). El hecho de que ya no existan directrices o documentos no puede considerarse que genere inseguridad jurídica puesto que las disposiciones del Tratado constituyen un marco jurídico exhaustivo. También en otros sectores (por ejemplo, hasta hace muy poco, cultura) no existían orientaciones complementarias distintas respecto a las decisiones individuales de ayuda estatal.

No obstante lo dispuesto en el marco jurídico existente, la Comisión ha estado trabajando en la orientación de las normas aplicables a las ayudas estatales en el sector portuario mediante el desarrollo de una práctica decisoria, que ha aclarado numerosos puntos (como costes subvencionables, intensidades de ayuda, criterios de compatibilidad), la publicación de un conjunto de criterios analíticos para proyectos de infraestructura en septiembre de 2015 y la adopción de la Comunicación sobre el concepto de ayuda estatal en mayo de 2016. Además, la Comisión está trabajando actualmente en una ampliación del Reglamento general de exención por categorías para la financiación de la infraestructura portuaria. Estas medidas tomadas en conjunto ya han proporcionado directrices específicas sobre las normas aplicables a las ayudas estatales al sector, y seguirán haciéndolo.

Por último, la Comisión está siempre disponible para asesorar sobre casos individuales en el marco de un procedimiento de notificación previa. Esta posibilidad se utiliza habitualmente por los Estados miembros con el fin de preparar una notificación.

En vista de lo anterior, la Comisión, en esta fase, no está convencida de que la emisión de directrices específicas en materia de ayudas estatales, además de las medidas antes mencionadas, sean útiles y necesarias. Esta cuestión puede revisarse una vez que tenga lugar la extensión del RGEC para la financiación de la infraestructura portuaria y además la Comisión haya desarrollado suficientemente la práctica.

93

Los controles aduaneros se basan en un análisis de riesgos automatizado. Si una determinada ruta o determinados operadores presentes en el puerto constituyen riesgos más elevados, esto conducirá a un control mayor (y más completo). En estos casos, las diferencias en las prácticas de control aduanero pueden estar justificadas y pueden ser oportunas para la aplicación armonizada de la Unión Aduanera.

En este contexto, la Comisión considera que los controles aduaneros no son, y no deberían ser, un elemento atractivo del puerto.

94

En 2013, la Comisión evaluó el marco de gestión de riesgos aduaneros vigentes (véase la Comunicación de la Comisión COM (2013)793). En 2014, la comunicación en la que se define la estrategia de gestión de los riesgos aduaneros y del plan de acción (COM (2014)527), que buscaba un mejor marco de gestión de riesgos, fue aprobada por el Consejo y se está aplicando.

Los procedimientos aduaneros simplificados se basan en las autorizaciones emitidas después de un examen del operador económico y su fiabilidad, evaluados con arreglo a criterios estrictos establecidos en el Código Aduanero de la Unión. Todos los controles aduaneros se basan en un análisis de riesgos y, por tanto, no es necesario y no están en consonancia con la legislación de la Unión de manera que se obligue a una serie de controles.

95

En el marco del Código Aduanero de la Unión, todos los Estados miembros deben facilitar, en igualdad de circunstancias, las mismas simplificaciones; debería existir un trato idéntico y, por tanto, ausencia de ventajas a la hora de elegir uno u otro puerto o ruta de transporte según sea la probabilidad de los controles o la disponibilidad de simplificaciones. Si un puerto es más eficiente y ofrece un mejor servicio logístico, seguirá atrayendo más comercio y transporte, pero no se basará en la probabilidad de los controles o la disponibilidad de simplificaciones.

96

Un puerto que sea eficiente y en el que operan empresas fiables podrían hacer frente a menos controles (según análisis de riesgos) y podría, de hecho, tener una ventaja competitiva.

Posteriormente al caso mencionado por el Tribunal, en 2014, la Comisión fijó las medidas necesarias para reforzar los controles de los importadores, tal como se establece en el objetivo 4 de la estrategia de gestión de riesgos aduaneros y el plan de acción [COM (2014)527] para «garantizar la equivalencia en la aplicación efectiva del marco común de gestión de los riesgos (CRMF) e incrementar la capacidad de respuesta a los nuevos riesgos detectados».

97

La Comisión halló deficiencias en los procedimientos aduaneros neerlandeses. Las autoridades neerlandesas han confirmado tras la inspección que, desde julio de 2015, se verificará siempre el estado de todos los envíos. El informe de inspección de la Comisión indicó que de los 200 conocimientos de embarque no tramitados diariamente una vez expirado el plazo de 45 días para su tramitación, solo 15 o 20 son examinados por las autoridades neerlandesas. Cuando se trataba de procedimientos de despacho local de importaciones, no se realizaron controles, electrónicos o de otro tipo, con el fin de garantizar que la declaración sumaria de depósito temporal de las mercancías fuera coherente con la consiguiente declaración de las mercancías para un procedimiento aduanero antes de la finalización de la vigilancia aduanera. Está en curso el seguimiento de los servicios de la Comisión de todos estos puntos con las autoridades de los Países Bajos.

98

Los datos mencionados por el Tribunal han sido facilitados por los propios Estados miembros y pueden no ser totalmente comparables entre los Estados miembros, sobre todo debido a la forma en que se definen los controles y porque al mismo personal se le asigna, teóricamente, tareas distintas. Por otra parte, un gran número de declaraciones presentadas en los Países Bajos hacen referencia a las importaciones a cargo de los importadores establecidos en otros Estados miembros y los controles de estos importadores solo pueden ser realizados por sus respectivas autoridades aduaneras. Dicho esto, a juzgar por la información facilitada por los propios Estados miembros, los Países Bajos operan con una intensidad de agentes de aduana relativamente baja.

99

La Comisión lleva a cabo inspecciones de las prácticas y procedimientos aduaneros en los Estados miembros para garantizar que tales prácticas y procedimientos se ajustan a la legislación aduanera de la UE y que esta legislación se aplica de forma coherente en todos los Estados miembros. Cuando se producen, la Comisión actúa enérgicamente contra las infracciones de la legislación aduanera de la UE incoando procedimientos de infracción.

La legislación establece que los controles aduaneros se efectuarán en un marco común de gestión de riesgos, que va más allá de los controles con vistas a garantizar la capacidad de detectar y reducir los riesgos de una forma equivalente en toda la UE.

99 Primer guion

En el marco de la Unión Aduanera, la Comisión trata con las autoridades aduaneras nacionales, a fin de garantizar que los intereses financieros de la Unión queden protegidos, que las autoridades aduaneras se ajusten a la legislación aduanera de la UE y que la legislación aduanera comunitaria se aplique de manera coherente en todos los Estados miembros.

99 Segundo guion

El nuevo Código Aduanero de la Unión se aplica desde el 1 de mayo de 2016 y simplifica todos los procesos y procedimientos, lo que limita la posibilidad de una aplicación y ejecución divergentes de los procedimientos. Además, los sistemas de TI se racionalizarán y, en algunos casos, estarán a escala de la Unión, puesto que contribuyen a la armonización de los procedimientos aduaneros.

101 Primer guion

En cuanto a la iniciativa «Cinturón Azul», la Comisión señala que las dos medidas contempladas en la Comunicación, es decir, la facilitación de los servicios regulares de transporte marítimo y la creación de un medio para acreditar el estatuto de la Unión de las mercancías a bordo de los buques que también hacen escala en puertos de terceros países, han sido aplicadas mediante modificaciones en la legislación aduanera.

101 Segundo guion

La Comisión está de acuerdo en que es beneficioso contar con una ventanilla única para el transporte marítimo europeo encargada de las formalidades informativas y señala que la evolución hacia la ventanilla única marítima de la UE está ya en curso, a través de

- a) el lanzamiento del proyecto piloto *e-Manifest* haciendo especial hincapié en el principio «informar una vez» para el sector;
- b) el desarrollo, junto con la Agencia Europea de Seguridad Marítima, de un servicio de ventanilla única marítima europea a través del cual todos los buques puedan informar de manera normalizada.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

102 Primer guion

La política de la Comisión (Comunicación: «puertos: motor de crecimiento») tiene por objeto aumentar la eficacia de los servicios portuarios y la transparencia de la financiación pública. El Reglamento sobre los puertos, acordado el 27 de junio de 2016, contribuirá a un mejor uso de la capacidad portuaria y a la gestión de las ayudas públicas en los puertos.

Desde 2013, el Reglamento sobre la red transeuropea de transporte establece una planificación de infraestructuras a escala de la UE mediante la creación de una red básica y global asociada con las normas técnicas y los plazos de aplicación. Este ejercicio de planificación se basa en un análisis del tráfico en los puertos de la UE que determina su inclusión en las redes básicas o globales.

Se han introducido nuevos instrumentos de gobernabilidad para la aplicación de la red básica de la RTE-T para supervisar la ejecución de la RTE-T y para identificar la cartera de proyectos que sirve a los objetivos políticos de la UE, entre los cuales el desarrollo portuario tiene un papel central.

Los 104 puertos principales de la RTE-T identificados por los colegisladores ofrecen una base sólida para la asignación de financiación del MCE para los puertos que cuentan con el mayor valor añadido para la UE.

En el marco de la política regional, en relación con el período de programación 2014-2020, la exigencia a largo plazo para el desarrollo de las infraestructuras es una de las condiciones *ex ante* en el ámbito de los transportes (objetivo temático 7). Entre otros requisitos, los Estados miembros están obligados a aprobar planes de transporte completos, que incluyan el desarrollo de estrategias a largo plazo para los puertos.

102 Segundo guion

La Comisión considera que la infraestructura portuaria está prevista y diseñada con una vigilancia a largo plazo (10 a 20 años) después de su finalización. Por lo tanto, las inversiones en los puertos no pueden evaluarse con una perspectiva a corto plazo.

La Comisión considera que tres años después de la conclusión de las obras, es prematuro concluir que las inversiones en los puertos infrutilizados no son eficaces y suponen un despilfarro de dinero.

Los Fondos EIE pueden apoyar solo los grandes proyectos de inversión que puedan demostrar claramente, mediante un minucioso análisis de costes y beneficios (ACB), que son deseables desde el punto de vista económico y que son financieramente viables. En la mayoría de esos proyectos, los análisis de costes y beneficios se han llevado a cabo con la información o los datos de antes de la crisis.

Por lo que respecta a la financiación del MCE, la Comisión toma nota de que la ayuda financiera se destina principalmente a los proyectos que contribuyen a la accesibilidad de los puertos, a la multimodalidad y a las conexiones con las zonas del interior en lugar de un aumento de la capacidad. Por otra parte, cada proyecto presentado está sujeto a un análisis de costes y beneficios (ACB), verificado por expertos independientes, con el fin de reducir el riesgo de ineficacia de las inversiones. Estos análisis se apoyan en los volúmenes de tráfico estimados.

La crisis financiera de 2008/2009 ha llevado a una disminución de la demanda, lo que se ha traducido en capacidades infrutilizadas en casi todos los sectores del transporte, no solo en el transporte marítimo. Esto podría haber afectado a la evaluación de las necesidades.

La política de cohesión 2014-2020 dispone de un marco de rendimiento para examinar cada programa operativo. Entre otras cosas, este marco incluye la posibilidad de suspender los pagos o aplicar correcciones financieras en el caso de un rendimiento insuficiente.

102 Tercer guion

Por lo que se refiere a nuevos proyectos auditados, la Comisión toma nota de los retrasos y sobrecostes, pero señala que estos riesgos son inherentes a las inversiones en infraestructuras. Los proyectos en infraestructura marítima son largos y complejos. Estos proyectos son propensos a los cambios en diseño y en el presupuesto. En particular, la Comisión reconoce la complejidad de los procedimientos administrativos de autorización y está estudiando posibles maneras de simplificar el marco regulador, por ejemplo, a través de la creación de una ventanilla única en el sentido preconizado por el Tribunal de Cuentas.

Considera que las autoridades de gestión deben poder elegir entre diferentes solicitudes de proyectos maduros para financiar aquellos proyectos con más facilidad para alcanzar los objetivos del programa. Sin embargo, la competencia entre los grandes proyectos de infraestructura es a menudo limitada, ya sea porque no existen muchos proyectos listos para su ejecución o porque no se ajustan a los objetivos establecidos en el programa.

102 Cuarto guion

De conformidad con la información recibida de las autoridades españolas, la Comisión observa que la capacidad utilizada para la mayoría de los puertos examinados por el Tribunal no ha dejado de aumentar. La Comisión subraya que las conclusiones del Tribunal de Cuentas deben interpretarse de manera adecuada en el contexto de una perspectiva a largo plazo (10-20 años) de las inversiones portuarias. Por otra parte, también deben tomarse en consideración los efectos de la crisis financiera en el transporte marítimo.

102 Quinto guion

La Comisión señala que las comunicaciones con el interior del puerto sean analizadas y tenidas en cuenta en el corredor de planes de empresa.

Las inversiones en infraestructuras son elementos fundamentales para la creación y mejora de la red. Por lo tanto, los proyectos individuales siempre forman parte del marco de un proyecto global mayor.

Los Estados miembros están obligados a tomar las decisiones adecuadas para garantizar que se hace el mejor uso posible de los limitados fondos de la UE. Las inversiones portuarias necesitan inversiones complementarias en redes de autopistas o de carreteras y de ferrocarriles a fin de garantizar su eficacia.

Todas las inversiones no pueden realizarse al mismo tiempo, sino que deberán priorizarse en responder a las necesidades de la mejor manera posible teniendo en cuenta la disponibilidad de los recursos. Algunas de estas inversiones están siendo financiadas con cargo a fondos de la UE o con fondos nacionales.

102 Sexto guion

La Comisión considera que las estructuras de consulta para los préstamos del BEI cumplen con el procedimiento establecido en el artículo 19 de los Estatutos del BEI (procedimiento del artículo 19), que se aplica a todas las inversiones financiadas por el BEI con cargo a sus recursos propios. El papel de la Comisión es emitir un dictamen sobre la conformidad de las inversiones financiadas por el BEI con cargo a sus recursos propios, con toda la legislación pertinente de la UE y sus políticas. El dictamen de la Comisión se elaboró sobre la base de la información facilitada por el BEI en el marco del procedimiento del artículo 19.

102 Séptimo guion

A partir de la sentencia Leipzig/Halle en 2011, en la que se explicaba que la financiación de los proyectos de infraestructuras destinados a ser explotados económicamente entra dentro del ámbito de aplicación de las normas sobre ayudas estatales, la Comisión ha examinado numerosos casos individuales que se notificaron a la Comisión o en los que los competidores presentaron una denuncia ante la Comisión. Esta práctica casuística contribuyó a garantizar que los puertos compitieran en igualdad de condiciones.

La Comisión subraya lo siguiente: si la financiación de superestructuras constituye una ayuda estatal en el sentido del artículo 107, apartado 1, del Tratado, ello no impide necesariamente a los Estados miembros financiar estas superestructuras ya que la Comisión puede declararla compatible con el Tratado. Las ayudas estatales a los puertos se rigen por el artículo 107, apartado 3, letra c), del Tratado.

En lo que se refiere al seguimiento, la Comisión subraya que el régimen de control de ayudas estatales se basa en una evaluación previa y de cooperación leal de los Estados miembros. Habida cuenta de los recursos de la Comisión, no es factible sistemáticamente revisar todas las decisiones individuales *ex post*. Sin embargo, todas las decisiones se publican y permiten a las partes interesadas presentar una reclamación en caso de que consideren que se han producido infracciones. A este respecto, la Comisión considera que existen suficientes instrumentos a nivel nacional y de la UE para garantizar un buen desarrollo de las autoridades nacionales por lo que se refiere a la adjudicación de concesiones y permitir que los licitadores descartados promuevan posibles irregularidades.

Los procedimientos aduaneros en los puertos ya se han facilitado en gran medida. Con el proyecto de *e-Manifest*, la iniciativa de ventanilla única marítima, y la evaluación y revisión de la aplicación de la Directiva sobre las formalidades informativas están previstas otras facilidades de transporte marítimo que informen acerca de las formalidades.

103

La Comisión considera que la cooperación entre los puertos, así como su correcta integración en los correspondientes corredores de la red básica, es una parte importante de la función de los coordinadores europeos, tanto para el coordinador del programa «Autopistas del mar», como para los coordinadores de los corredores de la red principal.

104

La selección de 104 puertos principales se realizó con el fin de determinar los principales generadores de movimiento dentro de la Unión Europea, pero también para garantizar la adecuada accesibilidad y cohesión territorial.

La Comisión considera que la política portuaria europea, que tiene por objeto lograr la transparencia financiera y la eficiencia de los servicios portuarios, contribuye a mejorar la planificación de las infraestructuras.

105

La Comisión se remite a sus actuales esfuerzos para desarrollar de manera significativa su base de datos TENtec para poder tener en cuenta datos muy detallados relacionados con los puertos, recogidos en el marco de los estudios en curso para actualizar los planes de trabajo de los corredores y preparar el plan de aplicación de las autopistas del mar. Las conexiones con las zonas del interior están incluidas en los estudios y planes de trabajo de los respectivos corredores de la red principal multimodal y en tierra.

Recomendación 1a)

La Comisión acepta la recomendación de vigilar la capacidad del puerto principal y de volver a evaluar los planes de desarrollo de los Estados miembros.

La Comisión estudiará los efectos macroeconómicos de finalización de la red RTE-T.

Recomendación 1b)

La Comisión acepta la recomendación.

Recomendación 1c)

La Comisión acepta la recomendación. Un plan de desarrollo para el sector portuario se conseguirá especialmente mediante el plan de implementación detallado de las autopistas del mar, y las vías navegables clave están incluidas en los respectivos planes de trabajo de los corredores de la red principal.

106

La Comisión considera que las inversiones en infraestructura requieren una planificación a largo plazo, debido a que deben satisfacer las necesidades a largo plazo.

Por tanto, el desarrollo de la infraestructura marítima debe evaluarse con una perspectiva a largo plazo. La crisis financiera ha conducido a una disminución de la demanda que dio lugar a una capacidad no utilizada en casi todos los sectores del transporte.

Como se indica en la respuesta de la Comisión al apartado 102, segundo guion, la política de cohesión 2014-2020 ha introducido un marco de rendimiento. Esto incluye la posibilidad de suspender los pagos o de aplicar correcciones financieras en caso de rendimiento insuficiente.

107

La Comisión reconoce el problema de los retrasos en la construcción de infraestructuras importantes. Por lo que respectan los proyectos subvencionados por el FEDER y el Fondo de Cohesión, se ha planteado regularmente en los comités de seguimiento, en las reuniones bilaterales y en la correspondencia con los Estados miembros.

La Comisión ha recordado en varias ocasiones a las autoridades de los Estados miembros que simplifiquen sus respectivos procedimientos nacionales/regionales de toma de decisiones y administración de los fondos de la UE.

Además, la Comisión emprendió un estudio sobre la identificación de los principales obstáculos reglamentarios y administrativos para los proyectos RTE-T (incluidos los puertos) e identificación de posibles soluciones para abordar estos problemas.

Véase también la respuesta de la Comisión al apartado 102, segundo guion.

108

De conformidad con la información recibida de las autoridades españolas, la Comisión observa que la capacidad utilizada para la mayoría de los puertos examinados por el Tribunal no ha dejado de aumentar. La Comisión subraya que las conclusiones del Tribunal de Cuentas deben interpretarse de manera adecuada en el contexto de una perspectiva a largo plazo (10-20 años) de inversiones en puertos. Por otra parte, también deben tomarse en consideración los efectos de la crisis financiera en el transporte marítimo.

109

La Comisión es consciente del carácter competitivo del mercado portuario. A fin de reducir el riesgo de proyectos ineficaces, fomenta estrategias de desarrollo portuario. Por otra parte, defiende la aplicación de las normas sobre ayudas estatales y de competencia.

110

La Comisión considera que las estructuras de consulta para los préstamos del BEI propuestos cumplen con el procedimiento establecido en el artículo 19 de los Estatutos del BEI, que se aplica a todas las inversiones financiadas por el BEI con cargo a sus recursos propios. El papel de la Comisión es emitir un dictamen sobre la conformidad de las inversiones financiadas por el BEI con cargo a sus recursos propios, con toda la legislación pertinente de la UE y sus políticas.

El dictamen de la Comisión se elaboró sobre la base de la información facilitada por el BEI en el marco del procedimiento del artículo 19.

Puede emitir un dictamen negativo si la Comisión no recibe la información suficiente para poder evaluar su conformidad con la legislación y políticas de la UE.

Recomendación 2a)

La Comisión observa que esta recomendación está dirigida parcialmente a los Estados miembros.

En la medida en que le afecta, la Comisión se compromete a aplicar esta recomendación como se describe a continuación y la considera aplicada parcialmente.

La Comisión ha puesto en marcha un estudio para identificar la forma de simplificar los procedimientos administrativos de los proyectos de la RTE-T. Los principales problemas actualmente ya se han identificado y las posibles soluciones están siendo analizadas. La Comisión examinará específicamente la posibilidad de crear una «ventanilla única» para los promotores de proyectos para simplificar y acelerar los procedimientos de autorización para los proyectos de la RTE-T, junto con otras medidas de actualización. También estudiará la concepción de un único marco para la autorización de los proyectos de la RTE-T de la UE pertinentes. Como siguiente paso, la Comisión tiene la intención de llevar a cabo una evaluación de impacto en 2017 que considere la presentación de una propuesta legislativa.

La Comisión ya ha anunciado estas iniciativas en la Comunicación de 1 de junio de 2016: Europa invierte de nuevo: Balance del Plan de Inversiones para Europa y próximas etapas [1]: «(...) la Comisión estudiará la posibilidad de diseñar un único marco de autorización para la UE que se aplicaría directamente a los grandes proyectos transfronterizos o a las grandes plataformas de inversión que impliquen cofinanciación nacional, a fin de sustituir una amplia serie de procedimientos de autorización a nivel nacional y de la UE».

Recomendación 2b)

La Comisión acepta la recomendación pero desearía destacar que sólo puede aplicar correcciones financieras en caso de incumplimiento de las condiciones legales.

Recomendación 2c)

La Comisión acepta en parte esta recomendación. Se volverá a evaluar la necesidad de un mayor apoyo en estos dos ámbitos.

Sin embargo, las inversiones en contenedores, el transbordo y el almacenamiento son elegibles para la cofinanciación de la UE, si se quiere que la igualdad y el acceso no discriminatorio para todos los operadores también se puedan garantizar, teniendo en cuenta, en su caso, la doble función de determinadas infraestructuras de tránsito y acceso.

Respecto a las superestructuras que no entran en el ámbito de las competencias públicas, la Comisión observa que estos gastos se excluyen de la financiación en el marco del Mecanismo «Conectar Europa», ya que no están vinculados a los objetivos de la política energética y medioambiental, y al objetivo 7 (Transporte) del FEDER. Las superestructuras podrán permitirse en otras zonas del FEDER, por ejemplo, como una inversión productiva.

Recomendación 3

La Comisión observa que esta recomendación está dirigida parcialmente a los Estados miembros. Con arreglo al FEIE, la selección de proyectos individuales es responsabilidad de los Estados miembros y la responsabilidad directa de la Comisión se limita a los grandes proyectos.

Recomendación 3a)

La Comisión acepta la recomendación por lo que respecta el mecanismo «Conectar Europa», y en la medida en que no genere una mayor congestión de las conexiones con el interior del país al aumentar la concentración de los flujos marítimos a un reducido número de puertos.

Recomendación 3b)

La Comisión acepta parcialmente la recomendación por lo que se refiere el valor añadido de la UE y, cuando proceda, las condiciones de inversión privada que estadísticamente, según se explica a continuación. Sin embargo, por lo que respectan los casos específicos de acceso marítimo a los puertos (por ejemplo, el dragado), así como los puertos situados en las regiones ultraperiféricas (islas), garantizar los componentes de la inversión privada no siempre es factible.

Los criterios de adjudicación para los proyectos presentados en las convocatorias de propuestas del MCE ya incluyen la demostración de «valor añadido europeo⁶» y, en su caso, la necesidad de tener el potencial de estimular la inversión pública y privada, según lo previsto en la parte V del anexo I del Reglamento del MCE. A partir de 2015, las convocatorias de propuestas en el marco del Mecanismo «Conectar Europa» exigen que se haga una presentación sistemática de los análisis de costes y beneficios en los que se demuestre el importe de la ayuda solicitada a la UE y destaque las repercusiones de los proyectos.

Recomendación 4a)

La Comisión acepta la recomendación, pero desearía destacar que no pueden aplicarse unilateralmente los cambios en el memorando de entendimiento.

Recomendación 4b)

La Comisión no acepta esta recomendación. Los servicios de la Comisión participantes en la consulta interservicios del procedimiento del artículo 19 ya tienen la posibilidad de proporcionar un dictamen negativo sobre un proyecto sobre el cual reciben observaciones críticas. Mientras se mantenga este dictamen negativo por el servicio de que se trate, el Comisario responsable de los asuntos económicos y financieros no aprobará un dictamen positivo a través de un procedimiento de habilitación.

111

La Comisión ha estado trabajando en la orientación de las normas aplicables a las ayudas estatales en el sector portuario con el fin de garantizar unas condiciones de competencia equitativas para los puertos en Europa de muchas maneras: mediante el desarrollo de su práctica decisoria, la publicación de un conjunto de criterios analíticos para proyectos de infraestructura y la adopción de la Comunicación sobre el concepto de ayuda estatal. Además, la Comisión está trabajando actualmente en una ampliación del Reglamento general de exención por categorías para la financiación de la infraestructura portuaria. Estas medidas tomadas en conjunto ya han proporcionado directrices específicas sobre las normas aplicables a las ayudas estatales al sector, y seguirán haciéndolo.

⁶ El valor añadido de la UE, tal como se define en el artículo 3, letra d), de las orientaciones de la RTE-T 1315/2013, supone, además del valor de un proyecto aportado por un Estado miembro por sí solo, considerables mejoras de las conexiones de transporte y de los flujos de transporte entre los Estados miembros en términos de **eficiencia, sostenibilidad, competitividad y cohesión**, aspectos también desarrollados en las orientaciones sobre la RTE-T

112

Desde 2011, la Comisión se ha enfrentado a un número cada vez mayor de casos de posibles ayudas estatales a los puertos. Además, se ha trabajado para ofrecer orientaciones sobre las normas aplicables a las ayudas estatales en el sector portuario mediante la publicación de un conjunto de criterios analíticos para proyectos de infraestructura y la adopción de la Comunicación sobre el concepto de ayuda estatal. Por otro lado, la Comisión está trabajando actualmente en una ampliación del Reglamento general de exención por categorías relativo a la financiación de la infraestructura portuaria que proporcionará nuevas orientaciones. Estas medidas tomadas en conjunto ya han proporcionado directrices específicas sobre las normas aplicables a las ayudas estatales al sector, y seguirán haciéndolo.

En este momento, no está prevista la emisión de directrices portuarias específicas en materia de ayudas estatales, además de las medidas antes mencionadas.

Esta cuestión puede revisarse una vez que tenga lugar la extensión del RGEC para la financiación de la infraestructura portuaria y además la Comisión haya desarrollado suficientemente la práctica.

113

La Comisión considera que la supervisión de las prácticas de control aduanero de los Estados miembros es adecuada para detectar prácticas que puedan crear ventajas competitivas injustas. El objetivo de las inspecciones de la Comisión de las prácticas de control aduanero de los Estados miembros es garantizar que los intereses financieros de la Unión queden protegidos, que estos se ajusten a la legislación aduanera de la UE y que la legislación aduanera comunitaria se aplique de forma coherente en todos los Estados miembros. Estos controles limitan en gran medida la competencia desleal entre los Estados miembros, según los controles de calidad diferenciados que infringen la legislación aduanera de la UE. No obstante, el marco normativo aduanero de la UE aún deja margen para la competencia entre los Estados miembros.

Por otra parte, la Comisión observa que el Código Aduanero establece un marco de normas y procedimientos uniformes y debería por ello dar lugar a una estrecha alineación de los controles.

114

La introducción del manifiesto aduanero de mercancías y la prueba del sistema de la Unión, de conformidad con el Código Aduanero de la Unión, tienen que aportar una solución a la cuestión planteada por el Tribunal de Justicia.

Recomendación 5a)

La Comisión no acepta esta recomendación. Se ha estado trabajando en la orientación de las normas aplicables a las ayudas estatales en el sector portuario mediante el desarrollo de su práctica decisoria, la publicación de un conjunto de criterios analíticos para proyectos de infraestructura y la adopción de la Comunicación sobre el concepto de ayuda estatal. Por otro lado, la Comisión está trabajando actualmente en una ampliación del Reglamento general de exención por categorías relativo a la financiación de la infraestructura portuaria que proporcionará nuevas orientaciones. En este momento no está previsto emitir directrices portuarias específicas en materia de ayudas estatales, además de las medidas antes mencionadas.

En opinión de la Comisión, la cuestión podría estudiarse una vez que la prórroga RGEC esté vigente y la práctica haya sido desarrollada suficientemente.

Recomendación 5b)

La Comisión acepta la recomendación y se esforzará por seguir garantizando un análisis coherente de las superestructuras portuarias específicas para los usuarios en su evaluación de casos individuales de ayuda estatal. La Comisión, además, tiene el propósito de facilitar nuevas orientaciones en lo que se refiere a cada una de las superestructuras portuarias para los usuarios en el RGEC.

Recomendación 5c)

La Comisión acepta la recomendación.

Ya se ha incrementado el número de investigaciones de oficio. Tras la adopción del RGEC, se dispondrá de más recursos para dichas investigaciones. La adopción de este Reglamento está prevista para el primer semestre de 2017.

Recomendación 6

La Comisión observa que los destinatarios de la presente Recomendación serán los Estados miembros.

Los Estados miembros ya están obligados, en virtud del artículo 108 del TFUE, a notificar sistemáticamente cualquier tipo de ayuda pública para los proyectos de infraestructura portuaria que constituye una actividad económica. La Comisión señala que no tiene competencias para exigir a los Estados miembros de que le informen de cualquier intervención financiera pública que no constituya una ayuda de Estado en el sentido del artículo 107 TFUE.

Recomendación 7a)

La Comisión no acepta esta recomendación ya que introduciría un requisito adicional de notificación y, por lo tanto, aumentaría la carga administrativa para las administraciones de los Estados miembros de la UE sin aportar beneficios proporcionados.

Recomendación 7b)

La Comisión acepta la recomendación.

La Comisión reconoce que se necesitan más esfuerzos de simplificación para reducir la carga administrativa en el ámbito del transporte marítimo.

Señala que las acciones ya están en curso en las formalidades de los transportes marítimos exigibles a través de la puesta en marcha del proyecto piloto *e-Manifest* centrándose en el principio «informar una vez» para el sector, así como a través del desarrollo, junto con la EMSA, de un servicio de ventanilla única marítima europea a través del cual todos los buques pueden informar de manera normalizada.

Además, la Comisión está llevando a cabo actualmente una evaluación de la Directiva sobre las formalidades informativas sobre cuestiones marítimas que pueda dar lugar a la revisión de esta Directiva.

CÓMO OBTENER LAS PUBLICACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA

Publicaciones gratuitas:

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

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

Publicaciones de pago:

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

Hecho	Fecha
Aprobación del plan de auditoría (APM) / Inicio de la fiscalización	18.12.2014
Envío oficial del proyecto de informe a la Comisión (u otra entidad fiscalizada)	25.5.2016
Aprobación del informe final tras el procedimiento contradictorio	20.7.2016
Recepción de las respuestas oficiales de la Comisión (u otra entidad fiscalizada) en todas las lenguas	31.8.2016

Los puertos marítimos constituyen una parte esencial de la red comercial de la UE. Entre 2000 y 2013, la UE invirtió 6 800 millones de euros en puertos. El Tribunal constató que las estrategias de desarrollo establecidas por los Estados miembros y la Comisión no facilitaban suficiente información para permitir llevar a cabo una planificación eficaz de la capacidad, lo que ha dado lugar a que las inversiones cofinanciadas por la UE en infraestructuras portuarias sean ineficaces e insostenibles, con un elevado riesgo de despilfarro de alrededor de 400 millones de euros. Las conexiones viarias y ferroviarias con las zonas de influencia de los puertos eran a menudo inadecuadas o inexistentes, lo que implica que se necesitará financiación pública adicional para que las inversiones portuarias iniciales funcionen bien. El Tribunal observó asimismo que la Comisión no había tomado las medidas necesarias en el ámbito de las ayudas estatales y de los procedimientos aduaneros para permitir a los puertos competir en igualdad de condiciones.



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO



Oficina de Publicaciones