

Las infraestructuras en la Unión Europea y el rol del Plan Juncker

El Tratado de Roma, del cual celebramos el 60 aniversario este mes, ya señaló la importancia de las infraestructuras transeuropeas y estableció una política común de transportes. El objetivo era facilitar la creación de un mercado único y reforzar la cohesión económica y social en Europa. Sesenta años después, la inversión en infraestructuras continúa percibiéndose como un eje vertebrador del proyecto europeo y el Plan Juncker es una clara muestra de ello.

Las infraestructuras son un factor clave para facilitar la actividad económica de una región. Unas infraestructuras adecuadas reducen los costes de producción y facilitan el flujo de bienes, servicios, personas e información. Al integrar los mercados, fomentan también la competencia, aumentando los incentivos a innovar e incrementando la productividad. El caso de la Unión Europea (UE) es paradigmático, pues, para conseguir el funcionamiento óptimo del mercado único europeo, son indispensables unas redes integradas de infraestructuras de transporte, energéticas, telecomunicaciones, etc. que ayuden a integrar a todos los Estados miembros.

En el Tratado de Maastricht, firmado en 1992, la UE estableció como prioritario el desarrollo de las redes de infraestructuras transeuropeas (conocidas por sus siglas en inglés, TEN). Estas redes prioritarias no solo engloban las más conocidas redes de transporte (TEN-T), sino también de energía (TEN-E) y de telecomunicaciones (eTEN). Las redes TEN-T consisten en nueve corredores europeos que deberían unir, en 2030, 94 puertos europeos con conexiones de ferrocarril y carretera, 38 aeropuertos clave con conexiones de tren a las ciudades más importantes, 15.000 kilómetros de trenes de alta velocidad y 35 proyectos transfronterizos que reduzcan cuellos de botella. En el caso de la energía, la red TEN-E está previsto que facilite la interoperabilidad transfronteriza de las redes de electricidad y gas, y, al mismo tiempo, prevé dar un impulso a las energías renovables. Finalmente, la red de telecomunicaciones eTEN pretende apoyar, entre otros, la modernización de redes de banda ancha y el lanzamiento de servicios electrónicos transeuropeos de interés público en el ámbito de la sanidad o la Administración pública.

Desde que se inició el proyecto de las redes TEN, las infraestructuras en el conjunto de la Unión han mejorado mucho. Sin embargo, según el Banco Europeo de Inversiones (BEI) todavía existe un importante déficit de inversión en infraestructuras. Según el BEI, la diferencia entre la inversión realizada en infraestructuras y la necesaria para alcanzar distintos estándares globales alcanzará los 335.000 millones de euros anuales en los próximos cinco años. Más de un 30% de la brecha se refiere a infraestructuras energéticas, destinadas a asegurar el suministro de energía en la UE, modernizar las redes de distribución y conseguir una mayor eficiencia energética de edificios e industrias. También son destacables en la era de la economía del conocimiento las infraestructuras de telecomunicaciones, que representan un 19% de la brecha e incluyen una mejora de la capacidad de gestión de datos y de la ciberseguridad. El resto de necesidades de infraestructura son de logística y transporte (un 24% de la brecha) y de agua y gestión de residuos (un 27%).

Parte de esta inversión puede llevarse a cabo con financiación pública, dada la naturaleza de bien cuasipúblico de las infraestructuras. Sin embargo, las elevadas necesidades de inversión y la dificultad de llevar a cabo una selección rigurosa de proyectos para

Necesidades de inversión en infraestructura en la Unión Europea según el BEI

(Miles de millones de euros)

	Inversión anual			
	Necesaria	Actual	Brecha	(% del total)
Necesidades en infraestructura logística y de transporte	160	80	80	24%
Modernizar transporte urbano para alcanzar los estándares globales	80	40	40	
Asegurar una capacidad suficiente en el transporte interurbano (incluye las Redes Transeuropeas de Transporte)	80	40	40	
Necesidades en infraestructura energética	230	130	100	30%
Actualización de las redes energéticas (gas y electricidad)	64	47	18	
Eficiencia energética en edificios e industrias	112	42	70	
Generación de electricidad, incluyendo renovables	53	41	12	
Necesidades en infraestructura de telecomunicaciones	160	95	65	19%
Alcanzar el estándar global en servicios de banda ancha	75	45	30	
Alcanzar la capacidad de gestión de datos de EE. UU.	50	25	25	
Alcanzar la inversión de EE. UU. en ciberseguridad	35	25	10	
Necesidades de inversión en agua y gestión de residuos	138	48	90	27%
Seguridad del agua, incluyendo riesgo de inundaciones	15	2	13	
Conformidad y rehabilitación de la infraestructura hidráulica	75	30	45	
Mejorar la gestión de residuos y la recuperación de materiales	8	3	5	
Necesidades adicionales para una infraestructura urbana resistente y eficiente	40	13	27	
Total	688	353	335	100%

Nota: Para más detalle y periodos concretos por tipo de infraestructura, véase EIB (2016), «Restoring EU Competitiveness. 2016 updated version».

Fuente: CaixaBank Research, a partir de datos del Banco Europeo de Inversiones.

una inversión eficiente en infraestructuras han aumentado la importancia de las colaboraciones público-privadas (PPP, por sus siglas en inglés) en el caso europeo (véase el artículo «Infraestructuras, punto de encuentro» de este mismo Dossier para más detalle). Asimismo, la incertidumbre sobre cuáles son las inversiones requeridas en un contexto de cambio tecnológico y su nivel de riesgo comportan que el rol del sector público sea cada vez más de catalizador de la inversión, aportando un marco de seguridad jurídica (reglas del juego claras), pero que el sector privado sea el que afronte el diseño de los proyectos y la mayor parte de la inversión.

El plan de inversiones para Europa, más conocido como Plan Juncker, es un caso paradigmático de PPP: busca relanzar la inversión en la UE movilizando mejor los recursos financieros, permitiendo que el BEI financie proyectos más arriesgados pero innovadores y eliminando barreras a la inversión en la UE. La parte central del plan es la financiación de proyectos de inversión a través del Fondo Europeo de Inversiones Estratégicas (FEIE), puesto en marcha en junio de 2015. Con un capital de 33.500 millones de euros entre las aportaciones de la Comisión Europea (26.000 millones) y del BEI (7.500 millones) como garantía, tiene previsto impulsar proyectos de inversión en infraestructuras estratégicas y en pequeñas y medianas empresas por valor de 500.000 millones de euros durante 2015-2020.¹ De momento, la aplicación del Plan Juncker está siguiendo el

guion previsto. En enero de 2017, ya había aprobados 31.500 millones de financiación correspondientes a 444 operaciones en 28 países de la UE, con una inversión total prevista de 168.800 millones de euros, alrededor del 33% del objetivo total. La mayoría de proyectos son inversiones en infraestructuras e innovación en los sectores de la energía, la industria y el transporte, y se concentran en grandes países como Francia, Italia, Reino Unido y España. Este último país es de los mayores beneficiados, con la financiación aprobada de 40 proyectos por valor de 3.420 millones de euros para una inversión total de 23.000 millones de euros.

Asimismo, una parte importante del Plan Juncker tiene como objetivo acercar los proyectos a la comunidad inversora y reducir otras trabas a la inversión como la fragmentación regulatoria. Por un lado, aumenta la visibilidad de los proyectos de inversión a través del European Investment Project Portal para atraer el capital privado y acomete tareas de asesoramiento con el European Investment Advisory Hub. Por otro lado, el plan busca mejorar el entorno inversor en general, reduciendo las barreras a la inversión aún existentes en la UE, como la burocracia o la fragmentación de mercados.²

Las evaluaciones realizadas del Plan Juncker valoran positivamente el nivel alcanzado de inversión, en consonancia con lo previsto.³ Sin embargo, es pronto para sacar conclusiones en términos de efectividad e impacto. Por un lado, muchos proyectos aún tienen que empezar a implementarse y sus beneficios se van a producir a medio plazo. Por otro, es muy difícil de evaluar si los proyectos escogidos no se hubieran realizado sin el plan o su nivel de riesgo, a pesar de que los criterios de concesión incluyan la condición de que la participación del FEIE sea imprescindible para que se lleve a cabo el proyecto y el «perfil» innovador y arriesgado del mismo. Claeys y Leandro creen que es prematuro afirmar que el FEIE ha supuesto la financiación de proyectos adicionales, puesto que la mayoría de proyectos aprobados son muy similares a otros ya financiados por el BEI, y la poca información disponible dificulta la evaluación de su nivel de riesgo.⁴

El Plan Juncker complementa parte de la inversión que realiza la Comisión Europea en infraestructuras a nivel transeuropeo, que en su mayoría se canaliza a través de otros programas como el Connecting Europe Facility, el Horizon 2020 y los Fondos Estructurales y de Inversión, en el marco de la política de cohesión de la UE. En cualquier caso, el plan ejemplifica un cambio de intervención pública en la inversión en infraestructuras centrada en corregir fallos de mercado y situaciones de subinversión, y donde la financiación pública se utiliza para atraer inversión privada y poder permitir la financiación de un mayor número de proyectos.

Josep Mestres Domènech

Departamento de Macroeconomía, Área de Planificación Estratégica y Estudios, CaixaBank

Redes Transeuropeas de Transporte (TEN-T)

Corredores de transporte intermodal



Fuente: CaixaBank Research, a partir de datos de la Comisión Europea.

1. El objetivo es multiplicar el capital inicial por 15, al utilizarlo como garantía para emitir deuda por valor de 100.000 millones, que posteriormente se utiliza como garantía para atraer 400.000 millones más en inversiones privadas.

2. BEI (2016), «Breaking Down Investment Barriers at Ground Level. Case studies and other evidence related to investment barriers under the third pillar of the Investment Plan for Europe».

3. Para más detalle, véanse las tres evaluaciones distintas del FEIE elaboradas por la Comisión Europea, el BEI y Ernst & Young, respectivamente.

4. Claeys, G. y Leandro, A. (2016), «Assessing the Juncker Plan after one year», Bruegel.