

LAS REDES TRANSEUROPEAS
DE TRANSPORTE, RTE-T*

*THE TRANS-EUROPEAN TRANSPORT
NETWORKS, TEN-T*

JOSÉ MANUEL VASSALLO-MAGRO**

MARÍA DE LOS ÁNGELES BAEZA-MUÑOZ***

Fecha de recepción: 4 de septiembre de 2011

Fecha de aceptación: 15 de octubre de 2011

PARA CITAR ESTE ARTÍCULO / TO CITE THIS ARTICLE

José Manuel Vassallo-Magro & María de los Ángeles Baeza-Muñoz, *Las redes transeuropeas de transporte, RTE-T*, 19 *International Law, Revista Colombiana de Derecho Internacional*, 39-74 (2011).

SICI: 1692-8156(201112)19<39:LRTEDT>2.3.TX;2-4

* Artículo de reflexión de la agenda de investigación de los autores.

** Profesor titular, Universidad Politécnica de Madrid. Madrid (España).
Contacto: jvassallo@caminos.upm.es.

*** Profesora contratada y doctora, Universidad de Granada. Granada (España).
Contacto: mabaeza@ugr.es.

RESUMEN

Las redes transeuropeas de transporte (RTE-T) contribuyen al buen funcionamiento del mercado internacional dentro de la Unión Europea y a reforzar la cohesión económica y social. El objetivo de este artículo es analizar la política de infraestructuras de la Unión Europea, tanto la planificación de las RTE-T como los instrumentos financieros previstos para su desarrollo. En los últimos años, la Unión Europea ha adoptado medidas que contribuirán a mejorar la política comunitaria de infraestructuras; sin embargo, esas medidas no son suficientes para garantizar el desarrollo de estas infraestructuras. Es necesario que la Unión Europea adquiera más competencias en el desarrollo de las infraestructuras transfronterizas.

Palabras clave autor: redes de transporte, política europea, financiación.

Palabras clave descriptor: infraestructura de transportes, Unión Europea.

ABSTRACT

Trans-European Transport Networks (TEN-T) contribute to improve the competitiveness of the international markets within the European Union, EU, and strengthen the economic and social development of its countries. The aim of this paper is to analyze the infrastructure policy promoted by the EU. To that end, we describe and assess both the planning process of the TEN-T, and the financial instruments implemented by the EU to foster them. In the last decades some steps have been conducted to improve the EU infrastructure policy. However, these measures have not been sufficient to ensure the development of such infrastructures. In order to solve this problem, in the future, the EU should play a greater role in developing cross-border infrastructure.

Key words author: *Transportation Networks, European Policy, Funding.*

Key words plus: *transport infrastructure, European Union.*

SUMARIO

INTRODUCCIÓN.- I. LOS COMIENZOS DE LA POLÍTICA COMUNITARIA DE INFRAESTRUCTURAS.- II. LAS ORIENTACIONES COMUNITARIAS PARA EL DESARROLLO DE LA RED TRANSEUROPEA DE TRANSPORTES.- III. LAS AYUDAS COMUNITARIAS DESTINADAS A LA FINANCIACIÓN DE LAS REDES TRANSEUROPEAS DE TRANSPORTE.- A. *Instrumentos financieros empleados antes del Tratado de Maastricht.* - B. *Instrumentos financieros establecidos en el Tratado de Maastricht.* - IV. EL LIBRO VERDE SOBRE REDES TRANSEUROPEAS DE TRANSPORTE.- V. HACIA UNAS NUEVAS ORIENTACIONES PARA LA RED TRANSEUROPEA DE TRANSPORTE.- REFLEXIONES FINALES Y CONCLUSIONES.- BIBLIOGRAFÍA.

INTRODUCCIÓN

Múltiples investigaciones han puesto de manifiesto el potencial desarrollo que tienen las infraestructuras de transporte en los procesos de convergencia económica, cohesión y vertebración del territorio, así como la estrecha correlación que hay entre el *stock* de capital público y la productividad del sector privado.^{1,2} El incremento de producción que la inversión en infraestructuras genera a largo plazo y el aumento de la competencia que este mismo factor introduce en el sector del transporte multiplican el empleo y los ingresos fiscales, lo cual contribuye al desarrollo económico.

La importancia de las infraestructuras de transporte en el proceso de configuración y consolidación de los mercados, tanto nacionales como transnacionales, es tal que, de no haber unas redes adecuadas a las exigencias de esta demanda que garanticen una movilidad duradera, el mercado podría verse ahogado en su éxito por carecer de un soporte físico que permita la libre circulación de bienes y personas. No es extraño, por consiguiente, que el Tratado de Maastricht (Dinamarca) de 1992 haya introducido en el vigente Tratado de la Unión Europea³ el Título XII sobre redes transeuropeas (artículos 129B a 129D). En concreto, el artículo 129B.1 establece: “...*la Comunidad contribuirá al establecimiento y desarrollo de redes transeuropeas en los sectores de las infraestructuras de transportes, de las telecomunicaciones y de la energía*”. Los demás artículos establecen las bases de lo que deben ser las políticas comunitarias correspondientes a esos sectores. Documentos

-
- 1 David Alan Aschauer, *Is public expenditure productive?*, 23 *Journal of Monetary Economics*, 177-200 (1989). Disponible en: http://paper.blog.bbiq.jp/Aschauer_1989.pdf.
 - 2 Rosina Moreno-Serrano, Enrique López-Bazo & Manuel Artís-Ortuño, *Public Infrastructure and the performance of Manufacturing Industries: Short and Long-Run Effects*, 32 *Regional Science and Urban Economics*, 1, 97-121 (2002). Disponible en: <http://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/12007/1/69.pdf>.
 - 3 *Tratado de la Comunidad Europea o Tratado de Maastricht de 1992*, abierto para la firma el 7 de febrero de 1992, entrada en vigor el 1 de noviembre de 1993. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/es/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>, http://eur-lex.europa.eu/es/treaties/dat/11992E/tif/JOC_1992_224__1_ES_0001.pdf.

posteriores no solo han reafirmado el importante papel que tienen que desempeñar y que, de hecho, desempeñan las infraestructuras de transporte, sino que consideran que el desarrollo de las redes transeuropeas debe ser una de las prioridades de la Unión Europea.

Este artículo lleva a cabo un análisis detallado y profundo de la política de infraestructuras de la Unión Europea, tanto en lo relativo a la planificación de las redes transeuropeas de transporte (RTE-T o TEN-T, en terminología inglesa) como en lo relativo a los instrumentos financieros de apoyo previstos por la Unión Europea para el desarrollo de esas redes. El apartado que sigue a la introducción describe los primeros pasos de la política comunitaria de infraestructuras. El siguiente apartado explica el modo en que esa política se puso en práctica por medio de orientaciones comunitarias para el desarrollo de las RTE-T. Posteriormente, se analiza la evolución y se describe la situación actual de los instrumentos financieros comunitarios destinados a apoyar el desarrollo de las RTE-T, se detiene en el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, FEDER, el Fondo de Cohesión de la Unión Europea y la línea presupuestaria TEN. Posteriormente, se describen las contribuciones del *Libro Verde* sobre revisión de la política comunitaria de redes transeuropeas de transporte,⁴ y del *Libro Blanco* sobre una política de transportes competitiva y sostenible.⁵ Por último, se plantean unas reflexiones y conclusiones sobre la utilidad y el potencial futuro de esa política.

4 Comisión de las Comunidades Europeas, *Libro Verde RTE-T: Revisión de la política. Hacia una red transeuropea de transporte mejor integrada al servicio de la política común de transportes* (Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 2009). Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0044:FIN:ES:PDF>.

5 Comisión Europea, *Libro Blanco, Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte: por una política de transportes competitiva y sostenible* (Comisión Europea, Bruselas, 2011). Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0144:FIN:ES:PDF>.

I. LOS COMIENZOS DE LA POLÍTICA COMUNITARIA DE INFRAESTRUCTURAS

Hasta comienzo de los años setenta, la Comunidad Europea no se planteó la necesidad de desarrollar una política de infraestructuras propiamente dicha. Ello se debió a que la política de infraestructuras fue considerada desde un principio como una política de competencia exclusiva de los Estados miembros.⁶ A raíz de la cumbre de París en octubre de 1972, la Comisión de las Comunidades Europeas se planteó la necesidad de intervenir en la planificación de las infraestructuras de transporte con el fin de definir unas redes con criterios comunitarios, para superar los enfoques de planificación nacionales con que se habían venido desarrollando. No era objetivo ni pretensión de la Comunidad Económica Europea inmiscuirse ni desplazar a los Estados miembros de sus responsabilidades, sino más bien conseguir que los programas nacionales de infraestructuras respondieran simultáneamente tanto a las necesidades futuras del tráfico nacional como al comunitario.⁷

A partir de ese momento se establecieron las bases de lo que en un futuro fue la política de la Comunidad Europea en materia de infraestructuras y se definió un marco de actuación que permitiese a la Comisión de las Comunidades Europeas diseñar la futura red que respetara las competencias de los Estados miembros. No obstante, hubo que esperar el Tratado de

6 *Tratado de la Comunidad Económica Europea o Tratado de Roma de 1957*, abierto para la firma el 25 de marzo de 1957, entrada en vigor el 1 de enero de 1958. Disponible en: http://www.uc3m.es/portal/page/portal/biblioteca/sobre_la_biblioteca/coleccion/nuestras_coleccion/centro_documentacion_europea/tratados_legislacion/tratados/traites_1957_CEE.pdf.

El Tratado de la Comunidad Económica Europea o Tratado de Roma establecía instituciones y mecanismos para que la toma de decisiones expresara tanto los intereses nacionales como una visión comunitaria. El equilibrio institucional se logra con un triángulo formado por el Consejo, la Comisión y el Parlamento Europeo. El primero elabora las normas, el segundo formula propuestas y el Parlamento tiene una función consultiva. En ciertas circunstancias, interviene en el proceso de decisión otro órgano consultivo: el Comité Económico y Social.

7 Rafael Izquierdo de Bartolomé, *La Red Transeuropea de Transporte y su incidencia en la política española*, 245 *Noticias de la Unión Europea*, 69-93 (2005).

Maastricht de 1992 para que se establecieran los principios de la política comunitaria de infraestructuras y los instrumentos de financiación que permitieran su desarrollo.

El Tratado establece en su artículo 129B.1: “...la Comunidad contribuirá al establecimiento y desarrollo de redes transeuropeas en los sectores de las infraestructuras de transportes, de las telecomunicaciones y de la energía”. El segundo apartado de ese mismo artículo añade: “...la acción de la Comunidad tendrá por objetivo favorecer la interconexión e interoperabilidad de las redes nacionales, así como el acceso a dichas redes. Tendrá en cuenta, en particular, la necesidad de establecer enlaces entre las regiones insulares, sin litoral y periféricas y las regiones centrales de la Comunidad”.

II. LAS ORIENTACIONES COMUNITARIAS PARA EL DESARROLLO DE LA RED TRANSEUROPEA DE TRANSPORTES

A mediados de 1996, el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea adoptaron la Decisión 1692/96/CE, del 23 de julio, sobre las orientaciones comunitarias para el desarrollo de la red transeuropea de transporte.⁸ Esta decisión fue modificada en mayo de 2001 con el fin de incorporar a los puertos en la red transeuropea de transporte (RTE-T), al reforzar su papel como elemento esencial para el desarrollo del transporte intermodal.⁹

Estas orientaciones incluyeron un doble nivel de planificación: la definición de una red completa de infraestructuras de interés comunitario denominada red transeuropea de transporte (RTE-T o TEN-T) y la definición de un conjunto de “proyectos prioritarios” de interés comunitario a los que prestar mayor atención.

8 Parlamento Europeo y Consejo Europeo, *Decisión 1692/96/CE, del 23 de julio de 1996, sobre las orientaciones comunitarias para el desarrollo de la red transeuropea de transporte*. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996D1692:ES:HTML>.

9 Parlamento Europeo y Consejo Europeo, *Decisión 1692/2001/CE, del 22 de mayo de 2001, por la que se modifica la Decisión 1692/96/CE en lo que se refiere a puertos marítimos, puertos interiores y terminales intermodales, así como al proyecto 8 del anexo III*. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001D1346:ES:HTML>.

La RTE-T definida de ese modo tenía por objeto favorecer la interconexión e interoperabilidad de las redes nacionales, así como el acceso a dichas redes, estando integrada por las diferentes redes de infraestructuras –autopistas y carreteras de alta calidad, ferrocarril de alta velocidad, ferrocarril convencional, aeropuertos, puertos marítimos e interiores y transporte combinado–, por los diferentes sistemas de gestión del tráfico e información a los usuarios, y por los sistemas de localización y navegación (Sistema Galileo).¹⁰

Además de eso, la política comunitaria de transportes introdujo el concepto de “proyectos prioritarios”. Estos proyectos son de especial interés para la Unión Europea por su relevancia para los tráficos transnacionales, que deben estar sujetos a una estricta evaluación socioeconómica. No obstante, su proceso de selección de estos proyectos ha sido criticado por la propia Comisión Europea por la falta de una metodología seria y precisa.

Posteriormente, la Decisión 884/2004/CE, del 29 de abril,¹¹ modificó la decisión 1692/96/CE, la actualizó y la hizo extensiva a los diez nuevos Estados miembros que se incorporaron a la Unión Europea ese año.¹² Las nuevas orientaciones, vigentes en la actualidad, buscan incentivar las acciones de los Estados miembros y, en su caso, de la Comunidad, encaminadas a realizar proyectos de interés común que tengan por objeto garantizar la coherencia, interconexión e interoperabilidad de la red transeuropea de transportes y el acceso a esta.

10 Galileo es el sistema global de navegación por satélite, desarrollado por la Unión Europea y que no depende del estadounidense Global Positioning System, GPS, ni del ruso Global'naya Navigatsionnaya Sputnikovaya Sistema, GLONASS. Al contrario de estos dos, será de uso civil. El sistema sería operativo en 2014.

11 Parlamento Europeo y Consejo Europeo, *Decisión 884/2004/CE, del 29 de abril de 2004, por la que se modifica la Decisión 1692/96/CE sobre las orientaciones comunitarias para el desarrollo de la red transeuropea de transporte*. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:167:0001:0038:ES:PDF>.

12 En 1957, los seis países fundadores fueron Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos. El 1 de enero de 1973, Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido entraron a la Unión Europea. En 1981, Grecia se convirtió en el décimo miembro de la UE y en 1986 se unieron España y Portugal. En 1995 ingresaron Austria, Finlandia y Suecia. El 1 de mayo de 2004 se incorporaron República Checa, Chipre (solo la parte greco-chipriota), Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta y Polonia. En 2007, lo hicieron Rumania y Bulgaria.

Por otra parte, el Reglamento (CE) 807/2004, del 21 de abril,¹³ modificó el anterior Reglamento (CE) 2236/95, del 18 de septiembre,¹⁴ con el fin de incrementar, con carácter excepcional, el importe total de la ayuda comunitaria concedida a los proyectos de interés europeo que se iniciasen antes de 2010 y cuyo objetivo fuera eliminar los puntos de estrangulamiento o finalizar tramos pendientes, siempre y cuando esos tramos fueran transfronterizos o superaran barreras naturales, garantizaran la interoperabilidad de las redes nacionales, fueran respetuosos con el medio ambiente y contribuyeran a la integración del mercado interior en una Europa ampliada. Para estos proyectos, la tasa máxima de cofinanciación pasó del 10% al 20% del coste de la inversión.

Posteriormente, se aprobó el Reglamento (CE) 680/2007, del 20 de junio,¹⁵ vigente en la actualidad, con el fin de adaptar la concesión de ayudas financieras comunitarias en el ámbito de TEN-T al nuevo marco de las perspectivas financieras de la Unión Europea para el período 2007-2013, crear nuevos instrumentos financieros, incrementar las ayudas comunitarias, y concentrar esos recursos en los proyectos que ofrezcan mayor valor añadido para el conjunto de la red.

El Reglamento (CE) 807/2004, del 21 de abril, fue derogado por el Reglamento (CE) 67/2010, del 30 de noviembre,¹⁶ actualmente en vigor, para definir las condiciones, modalidades y

13 Parlamento Europeo y Consejo Europeo, *Reglamento (CE) 807/2004, del 24 de abril de 2004 por el que se modifica el Reglamento (CE) 2236/95 del Consejo por el que se determinan las normas generales para la concesión de ayudas financieras comunitarias en el ámbito de las redes transeuropeas*. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31995R2236:ES:HTML>.

14 Parlamento Europeo y Consejo Europeo, *Reglamento (CE) 2236/95, del 18 de septiembre de 1995 por el que se determinan las normas generales para la concesión de ayudas financieras comunitarias en el ámbito de las redes transeuropeas*. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31995R2236:ES:HTML>.

15 Parlamento Europeo y Consejo Europeo, *Reglamento (CE) 680/2007, del 20 de junio de 2007 por el que se determinan las normas generales para la concesión de ayudas financieras comunitarias en el ámbito de las redes transeuropeas de transporte y energía*. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:162:0001:0010:ES:PDF>.

16 Parlamento Europeo y Consejo Europeo, *Reglamento (CE) 67/2010, del 30 de noviembre de 2009 por el que se determinan las normas generales para la concesión de ayudas financieras comunitarias en el ámbito de las redes transeuropeas*. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:027:0020:0032:ES:PDF>.

procedimientos de concesión de ayudas comunitarias a favor de los proyectos de interés común en el campo de las redes transeuropeas de infraestructuras de telecomunicaciones, de transporte y energía a que se refiere el Reglamento (CE) 680/2007, del 20 de junio.

La primera hornada de proyectos prioritarios fue aprobada en el Consejo Europeo de Essen del 3 octubre de 1994, sobre la base de la propuesta de proyectos planteada por el Grupo Christophersen.¹⁷ El horizonte de finalización de esos proyectos era el año 2010. Dos de esos proyectos afectaban directamente a España: 1) el tren de alta velocidad sur que buscaba lograr la conexión entre España y Francia, y contaba con dos ramas, la rama mediterránea (Madrid-Barcelona-Perpignan-Montpellier), y la rama atlántica (Madrid-Vitoria-Dax); y 2) la conexión entre Portugal y Europa a través de España por ferrocarril y carretera.

A finales de 2001, un estudio evaluó el grado de realización de la Red Transeuropea de Transporte y concluyó que solo se había realizado alrededor del 20% de la inversión prevista, quedando, por consiguiente, mucho por hacer para su terminación en 2010. Los principales problemas detectados para la realización de estos proyectos fueron por orden de importancia: la dificultad de poner de acuerdo a los países afectados que seguían dando prioridad a sus intereses nacionales por delante de los intereses comunitarios, y la escasa dotación de fondos comunitarios para ejecutar infraestructuras en países y regiones que se encontraran fuera del objetivo de convergencia. Era preciso revisar este programa para lograr que la política de infraestructura funcionara en mejor consonancia con los objetivos de la Unión Europea.

Esa revisión tuvo en cuenta importantes cambios que había enfrentado la Unión Europea entre 1996 y 2004, como la ampliación de la Unión Europea a 25 estados miembros, el crecimiento de la movilidad y la creciente preocupación por los

17 El Consejo de Ministros celebrado en Bruselas, Bélgica, en diciembre de 1993 creó un grupo asesor dirigido por Herning Christophersen, vicepresidente de la comisión. El Grupo Christophersen estableció 14 proyectos prioritarios de transporte y 10 en el campo de la energía, y el Consejo de Essen, Alemania, adoptó sus recomendaciones en diciembre de 1994.

aspectos medioambientales. En este contexto, el Consejo de la Unión Europea y el Parlamento Europeo aprobaron la Decisión 884/2004/CE, del 29 de abril,¹⁸ que establecía unas nuevas orientaciones comunitarias para el desarrollo de la red transeuropea de transporte. Estas orientaciones revisaban y ampliaban, así mismo, el contenido de la Decisión anterior (Decisión 1692/96/CE, del 23 de julio).¹⁹

A los once proyectos prioritarios de la primitiva lista que estaban sin terminar se añadieron seis nuevos grandes proyectos, y la ampliación o extensión de dos de los proyectos prioritarios primitivos. Así mismo, se incorporaban los proyectos prioritarios correspondientes a los nuevos Estados miembros que se acababan de integrar en la Unión Europea. En definitiva, el esquema director fijado en 2004, cuyo nuevo horizonte de realización pasó a ser el año 2020, contenía treinta proyectos o corredores prioritarios. Con independencia de estos proyectos, la nueva Decisión incorporaba una serie de conceptos y actuaciones de gran interés para el impulso de la red transeuropea de transporte y la ejecución de los proyectos en los plazos y condiciones establecidos, en los que se pueden señalar los siguientes:

- La configuración de grandes corredores comunitarios, incluyendo, por supuesto, los primitivos proyectos prioritarios.
- El desarrollo de las llamadas “autopistas del mar” para transporte marítimo de corta distancia a fin de concentrar el transporte de mercancías en itinerarios logísticos de base marítima y crear líneas marítimas de transporte de mercancías como alternativa para la travesía de las barreras naturales, como los Pirineos. Para incentivar la creación de estas líneas se planteó la necesidad de simplificar todos los trámites ad-

18 Parlamento Europeo y Consejo Europeo, *Decisión 884/2004/CE, del 29 de abril de 2004, por la que se modifica la Decisión 1692/96/CE sobre las orientaciones comunitarias para el desarrollo de la red transeuropea de transporte*. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:167:0001:0038:ES:PDF>.

19 Parlamento Europeo y Consejo Europeo, *Decisión 1692/96/CE, del 23 de julio de 1996, sobre las orientaciones comunitarias para el desarrollo de la red transeuropea de transporte*. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996D1692:ES:HTML>.

ministrativos, adecuar las instalaciones portuarias y mejorar el acceso directo a los puertos.

- La introducción del concepto de “proyectos de interés europeo”, calificación que, en la misma línea de lo que el *Libro Blanco* definía como “declaración de interés europeo”, pretende dar un trato prioritario a esos proyectos en materia de financiación y aprobación de las autorizaciones necesarias para su ejecución, lo cual puede salvar los inconvenientes y problemas que presentan estos proyectos, sobre todo los que tienen una dimensión transnacional.
- La creación de un mecanismo de coordinación comunitario, el “coordinador europeo”²⁰ de uno o varios proyectos que, con la participación de la Comisión, facilite la cooperación operativa y financiera entre los Estados miembros que participen en un proyecto transfronterizo.

La Decisión 1692/1996/CE fue derogada por la Decisión 661/2010/UE²¹ sobre las orientaciones de la Unión para el desarrollo de la red transeuropea de transporte. En su artículo 2 se indica: “*La red transeuropea de transporte se establecerá de aquí al año 2020, a escala de la Unión, integrando progresivamente redes de infraestructuras de transporte terrestre, marítimo y aéreo...*”.

20 Los coordinadores son Karel van Miert, para el proyecto prioritario 1 (eje ferroviario Berlín-Verona/Milán-Bolonia-Nápoles-Mesina-Palermo); Etienne Davignon, para el proyecto prioritario 3 (eje ferroviario de alta velocidad del sudoeste de Europa); Loyola de Palacio, para el proyecto prioritario 6 (eje ferroviario Lyon-Trieste-Diva a/Koper-Diva a-Ljubljana-Budapest-frontera ucraniana); Péter Balázs, para el proyecto prioritario 17 (eje ferroviario París-Estrasburgo-Stuttgart-Viena-Bratislava), Pavel Telicka, para el proyecto prioritario 27 (eje ferroviario Rail Baltica Varsovia-Kaunas-Riga-Tallin-Helsinki) y Karel Vinck para el proyecto European Rail Traffic Management System, ERTMS.

21 Parlamento Europeo y Consejo Europeo, *Decisión 661/2010/UE, del 7 de julio de 2010, sobre las orientaciones de la Unión para el desarrollo de la red transeuropea de transporte*. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32010D0661:ES:HTML>.

III. LAS AYUDAS COMUNITARIAS DESTINADAS A LA FINANCIACIÓN DE LAS REDES TRANSEUROPEAS DE TRANSPORTE

A. Instrumentos financieros empleados antes del Tratado de Maastricht

La Unión Europea ha venido aplicando desde mediados de los años setenta una serie de instrumentos –los Fondos Estructurales– para canalizar las ayudas comunitarias destinadas a la política regional. Los fondos estructurales buscan contribuir a la corrección de los distintos desequilibrios regionales a fin de lograr la cohesión económica y social de la Unión Europea. En el marco de esta política comunitaria regional, las infraestructuras de transporte han tenido y siguen teniendo en la actualidad un gran protagonismo, ya que se consideran uno de los elementos fundamentales de promoción del desarrollo regional que es financiado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, FEDER.

El FEDER, creado en virtud del Reglamento 2364/75, del 15 de septiembre,²² está destinado a contribuir a la corrección de los principales desequilibrios regionales dentro de la Comunidad. Desde su creación, el marco jurídico ha sido modificado frecuentemente para adaptarlo a las circunstancias de cada momento y hacerlo extensivo a los Estados miembros que han ido incorporándose paulatinamente a la Unión Europea.

El Reglamento 2083/93, del 20 de julio,²³ estableció de modo explícito la posibilidad de que los recursos del FEDER se destinaran a proyectos de la Red Transeuropea de Transporte que contribuyeran al crecimiento del potencial económico y al desa-

22 Comisión de las Comunidades Europeas, *Reglamento (CEE) 2364/75, del 15 de septiembre de 1975 relativo al cálculo de las ayudas en forma de préstamos de tipo reducido o de bonificación de intereses no expresada en número de puntos*. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31975R2364:ES:HTML>.

23 Consejo Europeo, *Reglamento (CEE) 2083/93, del 20 de julio de 1993 que modifica el Reglamento (CEE) 4254/88 por el que se aprueban disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) 2052/88, en lo relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional*. Disponible en: http://www.dicoruna.es/lpe/ayudas/FondosEstructurales/feder/reglamento_feder.htm.

rollo de las regiones comprendidas en el objetivo número uno (aquellas regiones con una renta *per cápita* inferior al 1% de la media comunitaria). Así mismo, estableció que, para un mismo proyecto, las ayudas serían incompatibles con las procedentes del Fondo de Cohesión.

Las ayudas que se han venido aplicando con cargo al FEDER a infraestructuras situadas en regiones elegibles se han ido incrementando considerablemente a lo largo de los años y han constituido una importante ayuda para el desarrollo de la red transeuropea de transporte.

El Reglamento 1080/2006, del 5 de julio,²⁴ creó el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y derogó el Reglamento 1783/1999, del 12 de julio, al adaptarlo a los nuevos objetivos de “convergencia”, “competitividad regional y empleo” y “cooperación territorial europea” de la política de cohesión territorial reformada para el período presupuestario 2007-2013. En este reglamento se establecieron y definieron las tareas, el grado de intervención del FEDER y su ámbito de aplicación en el contexto de los objetivos anteriormente mencionados. Entre las prioridades en que se concentra la intervención del FEDER cabe destacar, como elemento básico de la convergencia, las inversiones en infraestructuras.

Como se aprecia en la Tabla 1, las asignaciones a España de recursos por parte del FEDER en el período 2007-2013 han disminuido de modo considerable frente a los períodos presupuestarios anteriores, debido a que muchas de las regiones de España, como Castilla-León, la Comunidad Valenciana o Canarias han dejado de pertenecer a las regiones “objetivo de convergencia” (anteriormente denominadas regiones objetivo número uno) y por tanto, en el período 2007-2013 están percibiendo una cantidad cada vez inferior y progresivamente decreciente de estos fondos.

24 Parlamento Europeo y Consejo Europeo, *Reglamento (CE) 1080/2006, del 20 de junio de 2007 relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y por el que se deroga el Reglamento (CE) 1783/1999*. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:210:0001:0001:ES:PDF>.

TABLA 1
EVOLUCIÓN DE LOS RECURSOS RECIBIDOS POR ESPAÑA DE LOS
FONDOS ESTRUCTURALES Y DE LOS FONDOS DE COHESIÓN

Miles de millones de euros (€)	1986-1988	1989-1993	1994-1999	2000-2006	2007-2013
Fondos estructurales			41,08	49,57	28,21
Fondo de Cohesión			9,57	12,32	3,25
Total	4,82	18,71	50,65	61,89	31,46

Fuente: *Marco Estratégico Nacional de Referencia 2007-2013 para España.*

Al margen del FEDER, la Comunidad Europea no puso en marcha ningún otro instrumento de financiación de infraestructuras de transporte con anterioridad al Tratado de Maastricht, de 1992. No obstante, en los años previos a este Tratado, la preocupación cada vez más creciente de que la Comunidad Europea tuviera también algo que decir en cuanto a las infraestructuras se refiere, llevó a que se fueran otorgando algunas ayudas específicas de su presupuesto. De este modo, a partir de 1982, la Comunidad Europea empezó a otorgar anualmente unas pequeñas ayudas económicas, propuestas cada año por el Parlamento Europeo y con escaso apoyo por parte del Consejo de Ministros, destinadas a cofinanciar proyectos viarios de carácter puntual. Las cuantías aprobadas a lo largo de la década de los 80 oscilaron entre 10 y 90 millones de ecus²⁵ anuales.

Años después, en 1990, la Comisión logró que el Consejo de Ministros aprobara el Reglamento 3359/90, del 20 de noviembre,²⁶ por el que establecía un programa de acción en el campo de las infraestructuras de transporte para la puesta en

25 European Currency Unit (Unidad Monetaria Europea). Fue hasta el 31 de diciembre de 1998 la unidad de cuenta del Sistema Monetario Europeo.

26 Consejo de las Comunidades Europeas, *Reglamento (CEE) 3359/90, del 20 de noviembre de 1990 relativo al establecimiento de un programa de acción en el ámbito de la infraestructura de transporte, con vistas a la realización del mercado integrado de los transportes en 1992*. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31990R3359:ES:HTML>.

marcha en 1992 de un mercado integrado de transporte. Este programa, aunque modesto en su cuantía (328 millones de ecus) y alcance temporal (3 años), supuso un importante paso en lo que respecta a la instauración de un nuevo sistema de financiación.

B. Instrumentos financieros establecidos en el Tratado de Maastricht

La nueva política de infraestructuras instaurada por el Tratado de la Unión Europea o de Maastricht vino a romper esta tendencia, al establecer un enfoque por programas, basado en una programación de esquemas directores y proyectos prioritarios, y crear dos nuevos instrumentos financieros que han venido aplicándose hasta el presente: el Fondo de Cohesión y la nueva línea presupuestaria TEN. Con independencia de ellos, como ya se ha dicho anteriormente, ya venía aplicándose el Fondo de Desarrollo Regional, uno de los fondos estructurales que se aplicaban en el marco de la política regional a proyectos e infraestructuras en las regiones con menor renta *per cápita*.

Los aportes del Fondo de Cohesión, cuyo funcionamiento fue regulado inicialmente por el Reglamento 1164/94, del 16 de mayo,²⁷ han constituido una importante fuente de financiación de infraestructuras de transporte para los países menos desarrollados de la Unión Europea (Tabla 2). El Fondo de Cohesión tiene como objetivo colaborar con los Estados miembros menos favorecidos, aquellos cuyo PIB *per cápita* es inferior al 90% de la media comunitaria, en su esfuerzo de cohesión económica con la Unión Europea por medio de ayudas a la ejecución de infraestructuras de transporte y medio ambiente que contribuyan a la productividad del país. Durante los períodos 1993-1999 y 2000-2006, Grecia, Irlanda, Portugal y España fueron los únicos países de la Unión Europea que se beneficiaron de esas ayudas. A partir de 2007, con motivo del establecimiento del

27 Consejo Europeo, *Reglamento (CE) 1164/94, del 16 de mayo de 1994 por el que se crea el Fondo de cohesión*. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31994R1164:ES:HTML>.

nuevo programa presupuestario para el período 2007-2013 y de la incorporación de 17 nuevos Estados, a los que se ha canalizado la mayor parte del presupuesto destinado a este fondo, España ha dejado de pertenecer a los países receptores del Fondo de Cohesión, aunque se haya llegado a un acuerdo para asignarle una partida transitoria muy inferior a la recibida años anteriores.

TABLA 2
INSTRUMENTOS DE APOYO COMUNITARIO A LA FINANCIACIÓN
DE LAS REDES TRANSEUROPEAS DE TRANSPORTE

Miles de millones de euros	1996-1999	2000-2006	2007-2013
Coste de la RTE-T	106,00	302,00	390,00
Nuevos Estados miembros EU12	5,00	27,00	72,00
Antiguos Estados miembros EU15	101,00	275,00	318,00
Contribución comunitaria	44,56	70,93	52,20
Línea TEN-T	2,23	4,43	8,01
Fondos de Cohesión	8,23	16,50	34,80
FEDER	7,51	8,60	9,40
Préstamos BEI	26,50	41,40	53,00
Financiación Estados Miembros	63,40	231,10	285,00

Fuente: *Commission staff working document TEN-T Policy Review – background papers* (2010).

Este fondo está destinado a cofinanciar exclusivamente infraestructuras de medio ambiente y transporte de acuerdo con los criterios y directrices contenidos en las orientaciones, siempre y cuando estos proyectos estén incluidos en los esquemas directores de las RTE-T. La tasa de cofinanciación del Fondo de Cohesión es elevada al quedar establecida, como máximo, en el 85% del costo del proyecto subvencionado.

El Reglamento 1084/2006, del 11 de julio,²⁸ derogó el Reglamento 1164/94 para modificar el funcionamiento del Fondo de Cohesión y adaptarlo al nuevo período presupuestario 2007-

28 Parlamento Europeo y Consejo Europeo, *Reglamento (CE) 1084/2006, del 11 de julio de 2006 por el que se crea el Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) 1164/94*. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:210:0079:0081:ES:PDF>.

2013. El importe dedicado al Fondo de Cohesión para el septenio vigente en el momento de escribir este artículo es muy superior al del período anterior, ya que ha pasado de una cifra de 18.000 millones de euros a 72.000 millones, siendo sus destinatarios principales los nuevos Estados miembros incorporados a la Unión Europea, a los que hay que añadir Portugal y Grecia que siguen teniendo una renta *per cápita* inferior al 90% de la media comunitaria.

El segundo instrumento financiero creado por el Tratado de Maastricht, del que se benefician todos los Estados miembros, es la línea presupuestaria TEN. La línea TEN se encuadra en las políticas internas de la Unión Europea, por lo que todos los países, con independencia de su nivel de desarrollo, son elegibles para recibir esta financiación. A diferencia de lo que ocurre con el Fondo de Cohesión, la línea TEN resulta mucho menos atractiva por varios motivos. En primer lugar, los importes presupuestados son muy inferiores y en segundo lugar, el porcentaje de cofinanciación es mucho más bajo.

El Reglamento 2236/1995, del 18 de septiembre,²⁹ que reguló originalmente la línea TEN establecía una cofinanciación máxima del 10% del coste de inversión, aunque permitía hasta un 50% de cofinanciación en los estudios. Con el fin de adaptarlo al marco presupuestario 2000-2006, el Reglamento 807/2004, del 21 de abril,³⁰ lo modificó y elevó la tasa de cofinanciación al 20% del coste de inversión, con carácter excepcional, para aquellos proyectos singulares como cuellos de botella, pasos transfronterizos, barreras naturales, etc. El Reglamento 67/2010, del 30 de noviembre,³¹ por el que se determinan las normas generales

29 Parlamento Europeo y Consejo Europeo, *Reglamento (CE) 2236/95, del 18 de septiembre de 1995 por el que se determinan las normas generales para la concesión de ayudas financieras comunitarias en el ámbito de las redes transeuropeas*. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31995R2236:ES:HTML>.

30 Parlamento Europeo y Consejo Europeo, *Reglamento (CE) 807/2004, del 24 de abril de 2004 por el que se modifica el Reglamento (CE) 2236/95 del Consejo por el que se determinan las normas generales para la concesión de ayudas financieras comunitarias en el ámbito de las redes transeuropeas*. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31995R2236:ES:HTML>.

31 Parlamento Europeo y Consejo Europeo, *Reglamento (CE) 67/2010, del 30 de noviembre de 2009 por el que se determinan las normas generales para la concesión de ayudas financieras*

para la concesión de ayudas financieras comunitarias en el ámbito de las redes transeuropeas, derogó los Reglamentos de 1995 y de 2004.

En el marco de las nuevas Perspectivas Financieras de la Unión Europea ampliada, para el período 2007-2013, la cantidad asignada a las TEN-T ha sido 8.013 millones de euros, lo que significa unos 1.200 millones de euros al año, prácticamente el doble de la correspondiente al septenio anterior y muy inferior a los más de 20.000 millones de euros que proponía la Comisión inicialmente.

El Reglamento 680/2007, del 20 de junio,³² que sustituyó al Reglamento 807/2004, del 21 de abril, determina las normas generales para la concesión de ayudas financieras comunitarias para proyectos de interés común, en el ámbito de la red transeuropea de transporte. La tasa de cofinanciación fijada por este Reglamento ha aumentado en relación con la anteriormente existente, como máximo hasta el 20% del coste subvencionable y llega hasta el 30% del coste para proyectos transfronterizos.

Este reglamento introduce las siguientes novedades para facilitar la financiación de las Redes Transeuropeas:

- La creación de un instrumento de garantía de préstamos para proyectos de la TEN-T gestionada por el Banco Europeo de Inversiones (BEI) que cubre los riesgos del servicio de la deuda derivados de la insuficiente demanda de tráfico en los primeros años de explotación de los proyectos de concesión o proyectos público-privados, PPP. Este instrumento solo se aplica a proyectos cuya viabilidad financiera se base, total o parcialmente, en los ingresos, peajes u otras cantidades pagadas por los usuarios o beneficiarios, o pagadas en su nombre. El fondo, en el que participan la Comisión y el BEI

comunitarias en el ámbito de las redes transeuropeas. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:027:0020:0032:ES:PDF>.

32 Parlamento Europeo y Consejo Europeo, *Reglamento (CE) 680/2007, del 20 de junio de 2007 por el que se determinan las normas generales para la concesión de ayudas financieras comunitarias en el ámbito de las redes transeuropeas de transporte y energía*. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:162:0001:0010:ES:PDF>.

al 50%, asciende a 1.000 millones de euros, capaces de apalancar alrededor de 20.000 millones de euros en el mercado de capitales.

- Reducciones del tipo de interés por préstamos concedidos por el BEI u otras entidades públicas o privadas a proyectos prioritarios.
- Subvenciones para proyectos en el marco de los sistemas de pagos por disponibilidad.
- Participación de la Comisión en fondos de inversión de capital riesgo destinados prioritariamente a facilitar capital de riesgo para proyectos en los que la inversión del sector privado sea sustancial; esa participación no podrá superar el 1% de los recursos presupuestarios de la línea TEN-T.

Como se aprecia, en los últimos años, la Unión Europea ha continuado su tendencia a mejorar los instrumentos financieros de que dispone y a crear nuevos mecanismos que canalicen el ahorro privado a la financiación de infraestructuras de transporte.

IV. EL LIBRO VERDE SOBRE REDES TRANSEUROPEAS DE TRANSPORTE

En febrero de 2009, la Comisión Europea publicó el *Libro Verde RTE-T: Revisión de la política. Hacia una red transeuropea de transporte mejor integrada al servicio de la política común de transportes*. Este documento plantea las principales preocupaciones de la Comisión acerca de la política de redes transeuropeas de transporte (RTE-T) y propone una serie de opciones futuras para su desarrollo.

El *Libro Verde* se estructura en torno a trece preguntas relativas a “aspectos en juego” (*issues at stake*) sobre cómo plantear el desarrollo de la política de redes transeuropeas en la Unión Europea. La vocación de ese *Libro Verde* era servir como punto de partida a la discusión y a las consultas de todos los agentes

implicados, a fin de determinar cuáles de las reformas planteadas deberían ser finalmente las más pertinentes.

El *Libro Verde* plantea, por una parte, la necesidad de mantener o eliminar el primer nivel de planificación o “Red Global” (*comprehensive network*), y, por otra, la utilidad de los denominados “proyectos prioritarios”. A este respecto, el *Libro Verde* concluye que uno de los mayores problemas es que la focalización hacia “proyectos prioritarios” ha llevado a que se haya dejado de lado en la planificación el efecto que estos proyectos pueden tener en las redes de transporte. A consecuencia de ello, propone cambiar de un planteamiento de “proyectos prioritarios” a uno de “red central” (*core network*). Esta red central debe tener su origen en los proyectos prioritarios, a fin de enlazarlos entre sí y entre las principales redes nacionales. La planificación de la red central debe tener el objetivo de evitar el cambio climático como una de sus prioridades, por lo que esta debe ser esencialmente multimodal. Esta red debe caracterizarse por una completa interoperabilidad a lo largo de Europa. La planificación de la red central debe permitir una mayor flexibilidad en la selección de los proyectos de interés común a fin de poder responder correctamente en cada momento a la evolución de los mercados.

Otro de los aspectos de interés que apunta el *Libro Verde* es la posibilidad de plantear redes separadas de viajeros y mercancías, debido a que ambos tipos de transporte tienen características muy diferentes entre sí, tanto en su crecimiento previsto como en su distancia de viaje. A tal fin, se plantea la posibilidad de separar las redes ferroviarias de viajeros y de mercancías. Así mismo, el *Libro Verde* subraya el papel de los puertos y de los aeropuertos como puntos clave de conexión entre Europa y el resto del mundo y acentúa el papel del transporte fluvial, al que todavía le queda una amplia capacidad no utilizada, y del transporte marítimo de corta distancia.

El *Libro Verde* también propone la posibilidad de promover “corredores verdes” que coadyuven a mejorar la logística del transporte de mercancías y a fortalecer la dimensión medioambiental y de innovación del transporte en la Unión Europea.

A este respecto, las redes deben fomentar la comodalidad o multimodalidad del transporte, que está orientada a lograr la coordinación de todos los modos de transporte para que cada uno actúe en el nicho de mercado en el que es más eficiente desde una perspectiva económica y medioambiental. Esa comodalidad o multimodalidad debe aplicarse también al transporte de viajeros. A este respecto, se apunta a los sistemas inteligentes de transporte (ITS) como uno de los elementos que pueden contribuir en mayor medida a la comodalidad. Así mismo, la política de redes transeuropeas debe prestar especial atención a futuras innovaciones como la utilización de vehículos eléctricos e híbridos, a otros combustibles alternativos y a la innovación en el ámbito de las infraestructuras y de nuevas fuentes de energía.

Todos los aspectos mencionados anteriormente, que pueden agruparse bajo el término “pilar conceptual”, deben coordinarse con los dos niveles de planificación anteriormente definidos: la “red global” y la “red central”, a fin de constituir la red transeuropea de transporte o RTE-T. El “pilar conceptual” debe reflejar también la necesaria flexibilidad en la planificación que se adapte a cada momento y tener una orientación al mercado como la mejor manera de proveer infraestructuras y de prestar servicios. La red transeuropea así definida puede ser también la base para el desarrollo de planteamientos innovadores como la aplicación de un precio por el uso de infraestructura.

Una de las principales preocupaciones del *Libro Verde* es determinar hasta qué punto este nuevo concepto de red transeuropea de transporte es factible; en ese caso, valorar las ventajas y desventajas de su puesta en marcha, y definir los métodos para su concepción. En este sentido, se enuncia que la política de redes transeuropeas de transporte (TEN-T) será factible solo si es posible ajustar las diferentes opciones de planificación con la capacidad práctica de poner estas medidas en marcha. A este respecto, el *Libro Verde* señala que uno de los condicionantes de mayor importancia para que el desarrollo de la RTE-T sea una realidad es el problema de la falta de financiación.

La planificación de la RTE-T debe llevar a cabo también una estimación del coste necesario para realizar las actuaciones previstas en un escenario de 15 o 20 años y plantear escenarios intermedios. En cuanto a la financiación, el *Libro Verde* apunta a que la solución no debe ser única para todos los proyectos. No obstante, las bases deben ser la apertura al mercado y, por parte de la Unión Europea, la creación de instrumentos de apoyo. Este apoyo puede provenir tanto de la mejora y coordinación de los instrumentos presupuestarios (Fondo de Cohesión, FEDER, línea TEN, etc.) como de la potenciación de instrumentos extra-presupuestarios como las asociaciones para proyectos público-privados (PPP).

En cuanto a las fuentes de financiación presupuestarias de la Unión Europea orientadas en todo o en parte a la financiación de infraestructuras –la línea TEN, los fondos de cohesión y los FEDER–, el *Libro Verde* plantea que uno de los aspectos clave de cara al futuro es simplificar el mecanismo de adjudicación de esos fondos y asociar su adjudicación al valor añadido de los proyectos europeos, a fin de garantizar que su utilización genere el mayor valor añadido posible para la sociedad. Por tanto, el *Libro Verde* propone que todos los proyectos que se evalúen deban estar sometidos a un procedimiento armonizado de análisis coste-beneficio que demuestre su valor para los intereses de Europa. Este análisis debe incluir tanto los costes externos como los beneficios derivados de la cohesión. Por otra parte, se plantea la necesidad de que el otorgamiento de ayudas procedentes de diferentes instrumentos esté mejor coordinado.

El *Libro Verde* resalta la utilidad que han tenido los “coordinadores europeos”, en los últimos años al acelerar el desarrollo de proyectos transfronterizos. No obstante, se propone ampliar sus competencias actuales para estimular la puesta en marcha de más y mejores proyectos de la red transeuropea de transportes.

Como resumen final del *Libro Verde*, la Comisión planteó una consulta abierta tanto a las instituciones comunitarias como a otros agentes, mediante la cual estableció tres opciones diferentes para un mayor desarrollo de la red transeuropea de transportes:

1. Mantener la situación actual de dos niveles de planificación: una red global y un conjunto de proyectos prioritarios no conectados entre sí.
2. Reducir la red transeuropea de transportes hasta el nivel de proyectos prioritarios potencialmente conectados a una red prioritaria.
3. Crear una nueva estructura con doble nivel de planificación con una red global (*comprehensive network*) y una red central (*core network*), que comprenda una red prioritaria geográficamente definida y un “pilar conceptual” para ayudar a integrar los diferentes aspectos de la política de transportes e inversión en infraestructuras.

El *Libro Verde* fue sometido a una extensa consulta a las Instituciones Comunitarias (Consejo, Parlamento, Comité Económico y Social, etc.) y a Administraciones Públicas de los Estados miembros, asociaciones, empresas privadas y particulares. En líneas generales, el proceso de consulta fue muy favorable a las propuestas del *Libro Verde*. Tanto el Consejo, como el Parlamento y el Comité Económico y Social se mostraron muy favorables a plantear una estructura de doble nivel, con una red global y una red central. El apoyo a esta estructura fue también compartido por la mayor parte de los agentes que participaron en el proceso de consultas.

No obstante, un análisis detallado del documento³³ que recoge las consultas recibidas muestra interesantes tendencias en cuanto a las opiniones de los agentes, entre las cuales se destacan las siguientes:

- Algunos de los consultados plantearon la posibilidad de que la Unión Europea estableciese mecanismos de penalización a

33 European Commission, *TEN-T Policy Review. Report on the Public Consultation* (European Commission, 2009). Disponible en: http://ec.europa.eu/transport/infrastructure/consultations/2009_04_30_ten_t_green_paper_en.htm, http://ec.europa.eu/transport/infrastructure/consultations/doc/2009-07-31_summary_report_green_paper_on_future_ten-t_networks.pdf.

- aquellos Estados miembros que no desarrollen proyectos de interés comunitario, en especial de proyectos transfronterizos.
- Entre los consultados no hubo un acuerdo generalizado en favor de la idea de aplicar un “pilar conceptual” al desarrollo de las redes transeuropeas de transportes.
 - En general, se aceptó el concepto de fomentar la planificación de la RTE-T en dos niveles, aunque algunos de los consultados plantearon la dificultad de coordinar adecuadamente el planteamiento macro de la red global con el planteamiento más micro de la red central.
 - Un importante número de agentes sugirió que la mejor manera de superar los problemas de financiación de las RTE-T era incrementar la participación de los usuarios finales en la financiación.
 - La gran mayoría de los agentes que participaron en el proceso de consulta se mostró favorable a que se incrementaran los porcentajes de cofinanciación de los fondos europeos y a que se pudieran combinar distintos fondos en la financiación de un mismo proyecto.
 - La gran mayoría de los consultados valoró muy favorablemente la figura del coordinador europeo a la hora de facilitar el desarrollo de los proyectos comunitarios.

Como se aprecia, las entidades que participaron en el proceso de consultas tenían un gran interés no solo por reformar y mejorar el concepto de red transeuropea, sino además por llegar más lejos mediante un mayor poder de la Unión Europea y una mayor potenciación de los instrumentos financieros necesarios.

IV. HACIA UNAS NUEVAS ORIENTACIONES PARA LA RED TRANSEUROPEA DE TRANSPORTE

Las más de trescientas organizaciones que participaron en la consulta pública del *Libro Verde* y las demás instituciones y órganos consultivos de la UE que publicaron sus posiciones,

apoyaron el enfoque de la Comisión en favor de una amplia revisión de la política. Se mostraron en gran parte de acuerdo con los planteamientos de la Comisión respecto al marco político general de la revisión, las evaluaciones y las propuestas relativas a la futura planificación de la RTE-T. Por otro lado, completaron las reflexiones en torno a su ejecución.

En mayo de 2010, la Comisión Europea publicó el documento de trabajo *Consulta sobre la futura política de la Red Transeuropea de Transporte*.³⁴ Este documento refleja las conclusiones de seis grupos de expertos nombrados por la Comisión para asesorar en la elaboración de una metodología de planificación de la futura RTE-T ante la perspectiva de la próxima revisión de las Orientaciones para la RTE-T, en la mejora de los instrumentos financieros y no financieros de ejecución de la RTE-T y en el análisis de los aspectos jurídicos relativos a la planificación y la ejecución.

Cuatro de los seis grupos se centraron en aspectos relacionados con la planificación de la RTE-T: 1) desarrollo de una metodología para los aspectos geográficos de la red; 2) la integración del transporte y la política de RTE-T; 3) los sistemas de transporte inteligente (ITS) y las nuevas tecnologías como parte integrante de la futura RTE-T; 4) la conexión de la RTE-T con terceros países. Los otros dos grupos se centraron en la financiación y los instrumentos financieros (grupo 5) y aspectos jurídicos de la RTE-T (grupo 6).

El Grupo de Expertos 1 llevó a cabo una definición más precisa de los conceptos de red global y red central. La futura red global tendrá la función de garantizar la accesibilidad a la red central y el acceso a ella, además de contribuir a la cohesión interna de la Unión y a la consecución efectiva del mercado interior. La red global, por su parte, deberá conectar debidamente todas las regiones de la UE, tener carácter multimodal y proporcionar la base para servicios intermodales de personas y

34 Comisión Europea, *Consulta sobre la futura política de la Red Transeuropea de transporte* (Comisión Europea, Bruselas, 2010). Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0212:FIN:ES:PDF>.

mercancías. Como la red global constituirá el nivel básico de las RTE-T, debe cubrir todos los elementos de la futura red central.

La red central estará compuesta de nodos y conexiones de la máxima importancia estratégica y económica para toda la UE. Cubrirá todos los modos de transporte y los sistemas inteligentes de transporte y proporcionará, de una forma suficientemente flexible, los elementos necesarios para lograr una serie de objetivos de la política de transportes y de otros sectores. La red central constituirá, por otro lado, un importante vínculo entre el Este y el Oeste, los antiguos y los nuevos Estados miembros. La futura RTE-T estará, por tanto, conectada con infraestructuras clave de terceros países.

Para la configuración geográfica de la red deberá tenerse en cuenta una serie de criterios, como la integración territorial, los efectos de cohesión, las necesidades del mercado interior, los flujos comerciales exteriores y globales, el tráfico de personas y de mercancías y las necesidades de los usuarios, la interconectividad y multimodalidad de la red y los aspectos relativos al cambio medioambiental y climático.

La planificación de la Red Central se desarrollará en cuatro etapas:

- Determinación de los nodos principales que configuran la disposición general de la Red.
- Conexión de los principales nodos y selección de nodos intermedios, que serán incluidos en la red.
- Determinación de los parámetros técnicos pertinentes en función de las necesidades funcionales y de capacidad.
- Integración de infraestructuras materiales o inmateriales complementarias o auxiliares con el fin de responder a las necesidades de operadores y usuarios, de conformidad con los objetivos específicos de la política; potenciación de la eficiencia y la sostenibilidad.

En cuanto a la selección de proyectos, se planteó también una cierta reforma. Por una parte, se mantendrá el sistema de

convocatoria de propuestas a los Estados miembros en los casos de cuellos de botella y estrangulamientos. Por otra parte, para el resto de las infraestructuras de la red central, la planificación de las RTE-T deberá además identificar proyectos de alto valor añadido europeo. Esto requerirá evaluaciones que cubran la totalidad de la red central y que se basen en unos datos coherentes y fiables y en unas metodologías acordadas.

Por otra parte, los grupos de trabajo recomendaron que la Comisión considere la ampliación del mandato de los coordinadores europeos que, aparte de los grandes proyectos transfronterizos, se ocuparían de “paquetes” de proyectos más pequeños y de medidas operativas sobre la base de corredores. Así mismo, para aumentar la eficacia de la planificación, financiación y ejecución de los proyectos de la RTE-T, las futuras orientaciones podrían contener también disposiciones que invitaran a los Estados miembros considerados a celebrar los acuerdos pertinentes.

En cuanto a la financiación, un aspecto fundamental apuntado por los expertos para la revisión de las orientaciones de la RTE-T y para el marco financiero plurianual posterior a 2013 es cómo utilizar del modo más eficiente posible la aportación financiera de la UE para lograr más fácilmente los objetivos establecidos en las orientaciones. A este respecto, la Comisión Europea se mostró partidaria de que los acuerdos financieros en la UE deben incorporarse en una estrategia financiera clara que coordine más adecuadamente las fuentes de fondos disponibles y aumente su valor añadido en la consecución de los objetivos de la Unión.

Para responder a estos retos, se propuso considerar la posibilidad de constituir un marco de financiación europeo integrado que coordinara los instrumentos de la UE de interés para el transporte, como el programa de la RTE-T y las aportaciones del Fondo de Cohesión y los Fondos Estructurales destinadas a aquel. Este Marco de Financiación europeo debería también servir de orientación a las inversiones nacionales, que tomarían como base las prioridades de la UE recogidas en el marco de planificación de la RTE-T, gracias a lo cual quedarían compren-

didadas otras fuentes de financiación, como los ingresos derivados de las actividades de transporte.

Finalmente, en cuanto al marco jurídico e institucional, de acuerdo con las recomendaciones del grupo de expertos jurídicos, a la hora de llevar a cabo la revisión de las orientaciones para la RTE-T, la Comisión reconoció que tendría en cuenta algunos aspectos, entre los cuales se recalcan los siguientes:

- La combinación de las orientaciones para la RTE-T y las disposiciones del Reglamento financiero de las RTE a fin de fortalecer el vínculo entre las prioridades políticas y los recursos financieros de la RTE-T.
- La aprobación de un nuevo reglamento que signifique un acto jurídico común para las orientaciones y la concesión de ayuda financiera de la Unión.
- La clarificación de las responsabilidades de los Estados miembros, que desempeñan un papel fundamental en la ejecución de los proyectos de la RTE-T, en las diferentes etapas de tales proyectos (planificación, financiación, ejecución, revisión).

Una vez definidas las contribuciones del grupo de expertos que fueron aceptadas por la Comisión, esta abrió un nuevo período de consultas que sirviese de base para establecer las nuevas orientaciones para el desarrollo de las Redes Transeuropeas. Así, en marzo de 2011, la Comisión Europea adoptó una estrategia global recogida en la hoja de ruta *Libro Blanco Transporte 2050: Hacia un espacio único de transporte*, con la finalidad de introducir cambios estructurales profundos que transformen el sector de los transportes. Se realizará en los años 2011-2014, propone 40 iniciativas concretas y sus principales objetivos son:

- Acabar con los automóviles de combustible convencional en las ciudades.
- Lograr que un 40% del combustible de aviación sea sostenible y de bajas emisiones de carbono.

- Lograr una reducción del 40% de las emisiones del transporte marítimo.
- Lograr una transferencia modal del 50% del transporte por carretera al ferroviario y por vía fluvial en distancias medias urbanas, tanto para pasajeros como para mercancías.
- Reducir en un 60% las emisiones del transporte hasta el año 2050.

Se pretende conseguir un sistema competitivo de transporte que aumente la movilidad, elimine los principales obstáculos en zonas claves y potencie el crecimiento y el empleo. A su vez, se pretende que estas propuestas reduzcan drásticamente la dependencia de Europa del petróleo y reduzca las emisiones de carbono en el transporte en un 60% hasta el año 2050.

REFLEXIONES FINALES Y CONCLUSIONES

La política de infraestructuras de transporte es sin duda un elemento esencial para garantizar la integración de los mercados nacionales de los diferentes países de la Unión Europea. Sin unas redes de calidad que eviten estrangulamientos y que faciliten las relaciones entre los centros de producción y de consumo en la Unión Europea, será muy difícil que funcione correctamente el mercado interior.

En este artículo se ha mostrado cómo, particularmente desde el Tratado de Maastricht firmado en 1992, la Unión Europea ha ido dando pasos firmes para poner en práctica progresivamente medidas encaminadas a que los Estados miembros diseñen sus redes de infraestructuras pensando no solamente en sus intereses nacionales sino también en los intereses comunitarios. El proceso ha sido, no obstante, difícil, debido a que la política de infraestructuras, a pesar de ser una política de alto interés comunitario, permanece totalmente en manos de los Estados miembros.

La experiencia hasta ahora demuestra que a pesar del interés de la Unión Europea por potenciar la ejecución de proyectos transfronterizos, de alto interés para la Unión Europea, los Estados miembros han puesto serias trabas al desarrollo de estos proyectos. Este es, por ejemplo, el caso de los proyectos que suponen una mejora de la conexión entre España y Francia. Mientras que España ha luchado incesantemente por llevar a cabo estos proyectos, Francia ha tenido escaso interés por desarrollarlos, a pesar de las facilidades y ayudas europeas otorgadas para llevarlos a cabo.

El *Libro Verde sobre Redes Transeuropeas* abrió un amplio e interesante debate en las instituciones europeas y la sociedad. Fruto de ese debate, se constituyeron un conjunto de grupos de trabajo que plantearon, sobre la base de las propuestas del *Libro Verde* y el resultado del proceso de consultas, nuevas ideas a incorporar en las nuevas orientaciones sobre redes transeuropeas.

Muchas de las propuestas planteadas contribuirán a la mejora de la política comunitaria de infraestructuras. Por ejemplo, la idea de potenciar una red central, frente al planteamiento de proyectos prioritarios, puede tener importantes beneficios para la coordinación de los diferentes proyectos desde una perspectiva de red. Del mismo modo, la focalización de los fondos europeos a proyectos que generen el máximo valor añadido, la mejora en los procesos administrativos de obtención de los fondos contribuirá a mejorar el sistema y a hacerlo más eficientes. La mejor integración entre la red y las políticas de transporte encaminadas a respetar el medio ambiente, mejorar la intermodalidad y proponer la innovación, parecen indudablemente medidas muy acertadas. Además, la adopción de una estrategia global en el *Libro Blanco Transporte 2050* introducirá cambios estructurales profundos que transformarán el sector de los transportes en los próximos años.

Todas estas medidas contribuirán sustancialmente a la mejora de la política de infraestructuras en el futuro. No obstante, en opinión de los autores de este artículo, las medidas descritas no serán suficientes todavía para garantizar el pleno desarrollo de las infraestructuras desde una perspectiva comunitaria. El siguiente paso deberá ir necesariamente a que la Unión Europea adquiera mayores competencias e, incluso, acabe teniendo competencias plenas, en el desarrollo de las infraestructuras transfronterizas. Un primer paso para ello puede ser establecer penalizaciones, como ocurre con los países que incumplen los criterios fijados en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, a aquellos estados miembros que dificulten o se opongan claramente a la ejecución de redes prioritarias de interés comunitario. Si las redes son un elemento sustancial para la cohesión y el desarrollo del mercado interior, la Unión Europea debe tener mayor poder a la hora de exigir a los Estados miembros la conexión entre unos países y otros.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

- Comisión de las Comunidades Europeas, *Libro Verde RTE-T: Revisión de la política. Hacia una red transeuropea de transporte mejor integrada al servicio de la política común de transportes* (Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 2009). Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0044:FIN:ES:PDF>.
- Comisión Europea, *Libro Blanco, Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte: por una política de transportes competitiva y sostenible* (Comisión Europea, Bruselas, 2011). Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0144:FIN:ES:PDF>.
- Unión Europea, *Marco Estratégico Nacional de Referencia 2007-2013 para España* (Unión Europea, Bruselas, 2007). Disponible en: <http://www.caib.es/sacmicro-front/archivopub.do?ctrl=MCRST31ZI67195&id=67195>.

REVISTAS

- Aschauer, David Alan, *Is public expenditure productive?*, 23 *Journal of Monetary Economics*, 177-200 (1989). Disponible en: http://paper.blog.bbiq.jp/Aschauer_1989.pdf.
- Izquierdo de Bartolomé, Rafael, *La Red Transeuropea de Transporte y su incidencia en la política española*, 245 *Noticias de la Unión Europea*, 69-93 (2005).
- Moreno-Serrano, Rosina, López-Bazo, Enrique & Artís-Ortuño, Manuel, *Public Infrastructure and the performance of Manufacturing Industries: Short and Long-Run Effects*, 32 *Regional Science and Urban Economics*, 1, 97-121 (2002). Disponible en: <http://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/12007/1/69.pdf>.

TRATADOS INTERNACIONALES

- Tratado de la Comunidad Económica Europea* o *Tratado de Roma de 1957*, abierto para la firma el 25 de marzo de 1957, entrada en vigor el 1 de enero de 1958. Disponible en: http://www.uc3m.es/portal/page/portal/biblioteca/sobre_la_biblioteca/colecciones/nuestras_colecciones/centro_documentacion_europea/tratados_legislacion/tratados/traites_1957_CEE.pdf.
- Tratado de la Comunidad Europea* o *Tratado de Maastricht de 1992*, abierto para la firma el 7 de febrero de 1992, entrada en vigor el 1 de noviembre de 1993. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/es/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>, http://eur-lex.europa.eu/es/treaties/dat/11992E/tif/JOC_1992_224__1_ES_0001.pdf.

NORMATIVIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA

Comisión de las Comunidades Europeas, *Reglamento (CEE) 2364/75, del 15 de septiembre de 1975 relativo al cálculo de las ayudas en forma de préstamos de tipo reducido o de bonificación de intereses no expresada en número de puntos*. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31975R2364:ES:HTML>.

Consejo de las Comunidades Europeas, *Reglamento (CEE) 3359/90, del 20 de noviembre de 1990 relativo al establecimiento de un programa de acción en el ámbito de la infraestructura de transporte, con vistas a la realización del mercado integrado de los transportes en 1992*. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31990R3359:ES:HTML>.

Consejo Europeo, *Reglamento (CEE) 2083/93, del 20 de julio de 1993 que modifica el Reglamento (CEE) 4254/88 por el que se aprueban disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) 2052/88, en lo relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional*. Disponible en: http://www.dicoruna.es/ipe/ayudas/FondosEstructurales/feder/reglamento_feder.htm.

Consejo Europeo, *Reglamento (CE) 1164/94, del 16 de mayo de 1994 por el que se crea el Fondo de cohesión*. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31994R1164:ES:HTML>.

Parlamento Europeo y Consejo Europeo, *Reglamento (CE) 2236/95, del 18 de septiembre de 1995 por el que se determinan las normas generales para la concesión de ayudas financieras comunitarias en el ámbito de las redes transeuropeas*. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31995R2236:ES:HTML>.

Parlamento Europeo y Consejo Europeo, *Reglamento (CE) 807/2004, del 24 de abril de 2004 por el que se modifica el Reglamento (CE) 2236/95 del Consejo por el que se determinan las normas generales para la concesión de ayudas financieras comunitarias en el ámbito de las redes transeuropeas*. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31995R2236:ES:HTML>.

Parlamento Europeo y Consejo Europeo, *Reglamento (CE) 1080/2006, del 20 de junio de 2007 relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y por el que se deroga el Reglamento (CE) 1783/1999*. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:210:0001:0001:ES:PDF>.

Parlamento Europeo y Consejo Europeo, *Reglamento (CE) 1084/2006, del 11 de julio de 2006 por el que se crea el Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) 1164/94*. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:210:0079:0081:ES:PDF>.

Parlamento Europeo y Consejo Europeo, *Reglamento (CE) 680/2007, del 20 de junio de 2007 por el que se determinan las normas generales para la concesión de ayudas financieras comunitarias en el ámbito de las redes transeuropeas de transporte y energía*. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:162:0001:0010:ES:PDF>.

Parlamento Europeo y Consejo Europeo, *Reglamento (CE) 671/2010, del 30 de*

noviembre de 2009 por el que se determinan las normas generales para la concesión de ayudas financieras comunitarias en el ámbito de las redes transeuropeas. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:027:0020:0032:ES:PDF>.

JURISPRUDENCIA DE LA UNIÓN EUROPEA

- Parlamento Europeo y Consejo Europeo, *Decisión 1692/196/CE, del 23 de julio de 1996, sobre las orientaciones comunitarias para el desarrollo de la red transeuropea de transporte*. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996D1692:ES:HTML>.
- Parlamento Europeo y Consejo Europeo, *Decisión 1692/2001/CE, del 22 de mayo de 2001, por la que se modifica la Decisión 1692/196/CE en lo que se refiere a puertos marítimos, puertos interiores y terminales intermodales, así como al proyecto 8 del anexo III*. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001D1346:ES:HTML>.
- Parlamento Europeo y Consejo Europeo, *Decisión 884/2004/CE, del 29 de abril de 2004, por la que se modifica la Decisión 1692/196/CE sobre las orientaciones comunitarias para el desarrollo de la red transeuropea de transporte*. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:167:0001:0038:ES:PDF>.
- Parlamento Europeo y Consejo Europeo, *Decisión 661/2010/UE, del 7 de julio de 2010, sobre las orientaciones de la Unión para el desarrollo de la red transeuropea de transporte*. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32010D0661:ES:HTML>.

INFORMES, REPORTES

- Comisión Europea, *Consulta sobre la futura política de la Red Transeuropea de transporte* (Comisión Europea, Bruselas, 2010). Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0212:FIN:ES:PDF>.
- European Commission, *TEN-T Policy Review. Report on the Public Consultation* (European Commission, 2009). Disponible en: http://ec.europa.eu/transport/infrastructure/consultations/2009_04_30_ten_t_green_paper_en.htm, http://ec.europa.eu/transport/infrastructure/consultations/doc/2009-07-31_summary_report_green_paper_on_future_ten-t_networks.pdf.
- European Commission, *Commission staff working document. TEN-T Policy Review – background papers* (European Commission, 2010). Disponible en: http://ec.europa.eu/transport/infrastructure/ten-t-policy/review/doc/1_en_document_travail_service_part1_v1.pdf.

