

La configuración del Espacio Único Europeo de Transportes: la historia de la Red Transeuropea de Transporte

César Muñoz Martínez
Universidad Nacional de Educación a Distancia

Resumen

El presente trabajo se centra en analizar la configuración de la política común de infraestructuras de transporte, desde sus orígenes en la década de los setenta, hasta la actualidad, pasando por su identificación como ámbito de acción de primer orden para avanzar en el proceso de cohesión territorial, social y económica de la Unión en el Tratado de Maastricht. En síntesis, estudiaremos la evolución de las orientaciones de desarrollo de la Red Transeuropea de Transporte a lo largo de los años, así como los intensos debates de carácter presupuestario que se han llevado a cabo entre las distintas instituciones comunitarias con el fin de dotar a estos proyectos de financiación necesaria para su ejecución..

Palabras clave: Red Básica, corredor, infraestructura de transporte, Mecanismo Conectar Europa.

Códigos JEL: R42, L98, H54.

Abstract

This paper delves into the configuration of the transport infrastructure policy of the European Union, from the beginning, in the 1970s, to the present, through its identification as a relevant sphere of activity in order to strengthen the territorial, social and economic cohesion of the European Union as it was stated in the Maastricht Treaty. We analyze the historical evolution of the proposals addressing the guidelines for the development of TEN-T, that have defined a new common infrastructure policy, as well as the intense debates on budgetary matters that have been carried out between the different European institutions in order to promote private investment and encourage public-private participation in project funding..

Key words: TEN-T Core Network, corridor, transport infrastructure, Connecting Europe Facility.

JEL Codes: R42, L98, H54.

La configuración del Espacio Único Europeo de Transportes: la historia de la Red Transeuropea de Transporte

[Fecha de recepción del original: 14-04-2016; versión definitiva 11-07-2016]

César Muñoz Martínez*

Universidad Nacional de Educación a Distancia

1. Introducción¹

Este trabajo tiene por objeto analizar la evolución de la política de infraestructuras de transporte de la UE, revisando el contenido de las principales fuentes primarias y secundarias relacionadas con la regulación y la dinámica de la política común de transportes. La principal aportación de esta recensión histórica es la reordenación del acervo comunitario desde una perspectiva multidisciplinar. A tal efecto, a continuación, se sintetizan las bases teóricas que han delimitado las principales líneas de actuación en la programación de la Red Transeuropea de Transporte.

La primera referencia normativa comunitaria dedicada al transporte, recogida en el artículo 70 del Tratado de París de 1951 por el que se constituía la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), se delimita en un contexto de reconstrucción económica en el que era necesario reforzar la solidaridad franco-alemana en aras de garantizar una paz duradera. El transporte, como vehículo de distribución de las producciones de carbón y acero, debía ser controlado en el mercado de los seis países firmantes con objeto de evitar un rearme militar.

Años más tarde, la creación de una entidad económica supranacional situó al transporte como instrumento de integración de los intercambios comerciales y de la movilidad de los ciudadanos europeos. Sin embargo, a pesar de su formulación como “política o acción común” en el artículo 3 del Tratado de Roma, no se definió la más mínima orientación sobre cómo se habría de constituir esta política.

Los objetivos fundamentalmente económicos del Tratado de Roma, tendentes a la creación de un mercado europeo, postulaban al sector del transporte como motor de cumplimiento efectivo de las cuatro libertades fundamentales. Sin embargo, las dispares características de los sistemas de transportes de los países firmantes¹, condicionadas por

* Contacto: munoz@cee.uned.es. Departamento de Economía Aplicada, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, calle Senda del Rey, 11, 28040 Madrid. Teléfono (+34) 913988391.

¹ En Alemania Federal y Francia primaba el transporte ferroviario con cuotas en el de mercancías del 43% y del 60%, respectivamente; mientras que en los Países Bajos, la participación era únicamente del 13%. Inversamente, el transporte fluvial tenía un gran peso en los Países Bajos (72%), que contrastaba con las menores cuotas en sus países vecinos: Francia (29%) y Alemania (28%). Datos correspondientes a 1959 extraídos de Arroyo, C. (2008, p. 53).

razones geográficas e históricas, y fundamentadas en políticas intervencionistas de carácter proteccionista sobre aquellas modalidades de transportes que favorecían los procesos productivos de cada uno de los Estados (Ortiz y Van Houtte, 1996, p. 31), limitaron el desarrollo normativo de los preceptos contenidos en el Tratado de Roma.

La primera etapa de desarrollo de esta política se caracterizó por una confrontación entre las dos principales corrientes de pensamiento del Parlamento y del Consejo. Los socialdemócratas trataban de imponer una visión del transporte que lo consideraba como un servicio público de interés social que debía ser regulado y suministrado en gran parte por los Estados; de ahí que fueran partidarios de la aplicación de medidas intervencionistas en materia de tarifas y capacidades. Los liberalizadores defendían la consideración estrictamente comercial del transporte, que debía autorregularse como los demás sectores a través de la competencia y el mercado. Este enfrentamiento de posiciones, unido a la capacidad de bloqueo de los Estados por la norma de la unanimidad, convirtió al Consejo en un órgano paralizante. Detrás de este debate ideológico se artillaban posiciones comerciales de interés estatal y sectorial que buscaban mantener su preeminencia (Izquierdo, J et al., 2006, p. 6).

Hasta la Cumbre de París de 1972, existió el convencimiento de que la política de transporte era materia propia de los Estados y que las instituciones europeas eran un ámbito de encuentro para establecer decisiones conjuntas, siempre que el consenso y la unanimidad las avalase. Posteriormente, los ambiciosos objetivos políticos de mercado único, moneda única y cohesión social-territorial dejaron en evidencia la debilidad de las infraestructuras comunes de transporte, planteando la necesidad de realizar una mutación en las políticas de transporte de la Unión Europea.

Los actos normativos que aprobaron las instituciones europeas fueron definiendo las bases de la política común de transporte hacia una lógica europea en el diseño de las redes de infraestructuras. La trasposición de la normativa comunitaria a los ordenamientos jurídicos nacionales no sólo ha armonizado la legislación en el sector sino que también ha configurado un espacio único europeo de transportes.

2. Génesis de la política común de infraestructuras

La cumbre europea de París, celebrada en octubre de 1972, transformó la planificación de la política de transportes demandando la realización de actuaciones interestatales con interés comunitario. El aumento del tráfico intracomunitario, el crecimiento de los déficits ferroviarios, y el primer proceso de adhesión emplazaron a una nueva formulación de la política comunitaria de transportes (Izquierdo De Bartolomé, 1986, p. 273).

Este cambio de entorno, unido a la preocupación mostrada en la década de los setenta por los problemas medioambientales, la cohesión económica y social y el desarrollo regional, situaron a la construcción de infraestructuras, en particular, y al transporte, en general, como soluciones necesarias para generar empleo y lograr la recuperación social de las regiones europeas (Izquierdo De Bartolomé, 2003, p. 1).

Durante este periodo, la Comisión perfiló la Política Común de Infraestructuras (PCI) con la publicación de la Comunicación de 30 de junio de 1976, que se materializó en dos

instrumentos jurídicos: la Decisión 78/174/CEE del Consejo, que instituía un procedimiento de consulta y creaba un Comité en materia de infraestructuras; y la propuesta de Reglamento relativa a la ayuda de proyectos de interés comunitario en materia de infraestructuras, que pretendía crear un sistema de ayudas permanentes para financiar proyectos de interés comunitario. A pesar de las presiones de la Comisión y del Parlamento, el Consejo rechazó la propuesta de Reglamento; en contraprestación, adoptó la Decisión 78/174/CEE.

En los años sucesivos se iniciaron diversas tentativas para introducir elementos de financiación comunitaria para el desarrollo de redes de interés comunitario, como el Memorándum de la Comisión sobre el papel de la Comunidad en el desarrollo de las infraestructuras de transporte, de 1979. Este documento, que proponía la necesidad de definir un Plan Director de las redes de transporte donde la selección de proyectos se evaluase a través de la metodología del análisis coste-beneficio, invitaba a los Estados miembros a incardinar la lógica europea en la planificación de sus respectivos programas de redes (Izquierdo De Bartolomé, 1986, p. 275). No obstante, estas reivindicaciones para desbloquear la citada propuesta de Reglamento no surtieron efecto y el Consejo no elaboró ninguna resolución en firme.

En 1980, tras la aprobación del Informe Klinkenborg, se produjo un acercamiento entre las posturas de la Comisión y el Parlamento. Pero previendo la no aprobación del Reglamento, ambas instituciones decidieron iniciar un proceso paralelo encaminado a conseguir ayudas financieras específicas para los proyectos seleccionados (Martínez Álvaro, 1988, p. 319). Con un estilo propiamente europeo de pequeños pasos que a la postre opera en grandes mutaciones, el Parlamento, utilizando sus atribuciones en materia presupuestaria, incluyó –en contra de la voluntad del Consejo– la partida 781, que dotada con 10 millones de ecus, se asignó a los proyectos de infraestructuras de transportes que ya habían sido seleccionados².

Sin embargo, no fue hasta el año 1982 cuando se aprobó el Reglamento 3600/82, que formalizaba la primera concesión de una subvención europea a un proyecto de infraestructura de transporte dentro del marco específico de esta política común. Aunque esta norma instrumentalizó una base jurídica para la utilización del crédito disponible en el presupuesto comunitario, la partida era una gota en el océano de las necesidades europeas. A pesar del malestar del Consejo, la partida fue aumentando anualmente hasta conseguir que se asumiese la creación de un plan plurianual que racionalizase estas inversiones. Este Reglamento es considerado como la antesala de los fondos destinados en la Agenda 2000 a las Redes Transeuropeas.

En estos momentos ya se percibía una brecha de enfrentamiento entre el Parlamento y el Consejo en este ámbito político; pues en 1983 el órgano legislativo interpuso, en virtud del artículo 175, un recurso de carencia contra el Consejo por haberse abstenido de establecer un marco general de la política comunitaria de transportes, y por no haber

² Esta partida fue destinada a la ejecución de un tramo de carretera en Grecia, de una estación de clasificación en Italia y a unos estudios previos de evaluación de alternativas para construir un enlace fijo en el Canal de la Mancha.

hecho efectivo el principio de libre prestación de servicios de transportes en particular. A pesar de que el Tribunal de Justicia desestimó el recurso del Parlamento en sus pretensiones generales, el fallo de esta sentencia constituye un hecho histórico, que no es otro que la condena al Consejo por violación del Tratado de Roma al haberse abstenido de garantizar la libre prestación de servicios en materia de transportes internacionales y de establecer las condiciones con arreglo a las cuales los transportistas no residentes podían prestar servicios de transportes en un Estado miembro.

El fallo del TJCE en el asunto 13/83 provocó dos efectos positivos que permitieron dinamizar el desarrollo de esta política: por un lado, el Consejo tomó conciencia de sus obligaciones y realizó mayores esfuerzos para lograr los resultados que habían sido definidos en el TCEE; y por otro, estimuló a la Comisión a presentar varios documentos en materia de transportes.

En estos años se gesta el proceso de construcción del Mercado Único, que a la postre tendrá una gran incidencia en el sector del transporte. La implementación de este objetivo se realizó sobre una base económica determinada en el Informe Cecchini, una técnica sintetizada en el Informe Delors y una jurídica representada en el Acta Única Europea³ (Giménez, 1989, p. 173).

El Libro Blanco sobre la consecución del Mercado Interior o Informe Cecchini es la respuesta de la Comisión a los objetivos fijados por el Consejo Europeo de Bruselas celebrado en marzo de 1985. Este documento representa un punto de inflexión en la posición del Consejo en materia de transportes, ya que con su aprobación se admite definitivamente la importancia del establecimiento de un mercado común de servicios de transportes a través de una desregulación gradual y de una progresiva armonización de los mercados nacionales.

En 1986 se firma el Acta Única Europea –AUE–, que constituye la primera gran reforma de los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas. El principal objetivo del AUE era reactivar la integración europea con el fin de completar la realización del mercado interior. En este contexto de diseño de unificación y de refuerzo de la cohesión económica y social se situó a las infraestructuras de transporte como garantes de estos objetivos.

Ahora bien, el pragmatismo de estos objetivos requería de una modificación de las normas de funcionamiento de las instituciones europeas y de la ampliación de las competencias comunitarias. La modificación en el procedimiento de toma de decisiones del Consejo implementada en la AUE fue sustancial, ya que se aumentaron las materias en las que el Consejo podía decidir por mayoría cualificada en vez de por unanimidad. Se obligó a establecer una mayor colaboración interinstitucional, evitando los vetos estatales tan característicos de las etapas anteriores. La política de transportes, tanto en sus modos terrestres como en el marítimo y aéreo, fue por fin desbloqueada de la política de unanimidad.

³ Firmada en Luxemburgo el 17 de febrero de 1986 por nueve países y en La Haya el 28 de febrero por Italia, Grecia y Dinamarca; finalmente entró en vigor el 1 de julio de 1987.

A mediados de la década de los ochenta, considerando la necesidad de establecer un programa de financiación específico para la construcción de infraestructuras, la Comisión presentó varios informes encaminados a definir el concepto de interés comunitario y a recoger una serie de proyectos susceptibles de beneficiarse de ayudas financieras. No obstante, hasta la publicación de la Comunicación “Programa a medio plazo de infraestructuras de transporte” no se sentaron las bases de la actividad europea en esta materia. En este programa se homogeneizaron los criterios para evaluar el interés comunitario de un proyecto y se elaboraron de forma orientativa unos mapas esquemáticos que recogían los corredores de carretera, ferrocarril y vías navegables que constituían las redes de interés de comunitario (Martínez Álvaro, 1988, p. 321).

Finalmente, en este mismo año 1986, el Consejo aprobó una propuesta de Reglamento relativa a la concesión de un apoyo financiero en el marco de un programa de infraestructura de transporte a medio plazo, que delimitó los objetivos de la política común de infraestructuras y estableció un instrumento estable de financiación distinto a las subvenciones anuales específicas realizadas en los Reglamentos 3620/84 y 4059/86. Consecutivamente, se aprobó el Reglamento (CEE) 4059/86, que establecía los límites máximos de la ayuda financiera comunitaria para los proyectos que habían sido definidos en el programa de 1985.

Paralelamente, la implementación del Mercado Único planteaba distintos problemas relacionados con la asimetría económica y social de los Estados miembros de la Europa de los Doce. El mercado unificado sólo se podía conseguir implementando medidas compensatorias destinadas a contrarrestar los efectos negativos que la liberalización podía ocasionar en los países de menor desarrollo y competitividad (Izquierdo, J et al., 2006, p. 11). De esta forma, se hizo precisa una intervención de los poderes públicos para corregir los desequilibrios interterritoriales⁴ que pudiese causar la unificación comercial, consagrándose la política de cohesión económica y social con la redacción del artículo 23, que añadía el Título V al TCEE (artículos 130 A y 130 B).

La relación que tiene la política de cohesión con la política común de infraestructuras es innegable, pues comparten instrumentos y objetivos. Valga de ejemplo las palabras de José Antonio Nieto (1998, p. 185), para quien los transportes constituyen: “un sector estratégico para dotar de cohesión al espacio de integración europeo y, en particular, para evitar que las regiones periféricas queden marginadas en la red de intercambios continentales”. Asimismo, la política de cohesión a través de sus fondos presupuestarios, especialmente del FEDER⁵, ha contribuido a modernizar y crear infraestructuras de

⁴ La intervención comunitaria destinada a reducir las divergencias de desarrollo entre las regiones, se instrumentalizó a través del Banco Europeo de Inversiones y de Fondos con finalidad estructural (artículos 130 C y 130 D): Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola –FEOGA–, del Fondo Social Europeo –FSE– y del Fondo Europeo de Desarrollo Regional –FEDER–.

⁵ Uno de los países que ha recibido mayores aportaciones para el desarrollo de sus redes de comunicación ha sido España, que gracias a las ayudas europeas ha mejorado sus infraestructuras terrestres, con especial incidencia en la construcción de kilómetros de vías férreas de alta velocidad, marítimas y aeroportuarias. Después de España, Alemania fue el país que más ayudas de cohesión recibió, hasta la gran ampliación de los diez países en 2004, de las destinadas a regiones desfavorecidas que tuviesen menos del 75% de la renta media comunitaria; este hecho se explica por la incorporación, administrativamente silenciosa, de la República Democrática Alemana tras la reunificación de 1990.

transporte, y simultáneamente éstas se han convertido en el mejor instrumento para dotar de posibilidades de desarrollo a las zonas más desfavorecidas.

Sin embargo, la falta de adaptación de las infraestructuras a la nueva dimensión que estaba adquiriendo el mercado comunitario requería priorizar el desarrollo de unas redes transeuropeas en el ámbito del transporte, las telecomunicaciones, la energía y la formación (Gutiérrez Puebla, 2004, p. 206). Con este pretexto, en 1989, la Comisión Europea elaboró la Comunicación “Hacia las redes transeuropeas: objetivos y aplicaciones posibles”.

Un año más tarde, y tras las reiteradas oposiciones del Consejo en referencia a la creación de un fondo financiero permanente para configurar las redes de interés comunitario, la Comisión presentó la Comunicación “Hacia unas redes transeuropeas: programa de actuación comunitario”, que aportó una novedad: los “proyectos prioritarios multimodales” del espacio europeo en infraestructuras, exceptuados los puertos y aeropuertos. Seguidamente, se aprobó el Reglamento (CEE) nº 3359/90 del Consejo, 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. Este acto normativo supuso un salto cualitativo con respecto a los documentos antecesores, pues estableció un programa de financiación plurianual de tres años y seleccionó siete proyectos prioritarios⁶.

Aunque, estos documentos son considerados preliminares a la definición de los catorce proyectos aprobados en el Consejo de Essen de 1994, las partidas para su financiación –328 millones de ecus– fueron insuficientes para ejecutarlos en el tiempo establecido en sus calendarios programáticos. En una coyuntura presupuestaria caracterizada por la negativa de los Estados miembros a aumentar sus aportaciones al presupuesto para la financiación de estos proyectos, las partidas de inversión debían proceder de los fondos de la política regional –FEDER–; hecho que generó un debate entre los países menos desarrollados, que tenían mayores partidas asignadas como receptores de los fondos estructurales, y los países del norte y centro de Europa, que accedían a esos saldos para financiar las infraestructuras de sus territorios.

A pesar de que esta situación pudo constituir un freno al desarrollo de infraestructuras comunitarias, en 1991 se presentaron dos documentos que impulsaron la inclusión en el Tratado de Maastricht del título XII dedicado a las Redes Transeuropeas. De un lado, el Grupo “Transporte 2000 en adelante”⁷ presentó el informe “Hacia una red europea de los sistemas de transporte”⁸, que ponía de relieve la necesidad de realizar actuaciones en el

⁶ Tres de estos proyectos afectaban al territorio español: alta velocidad ferroviaria Sevilla-Madrid-Barcelona-Frontera francesa; Oporto-Lisboa-Madrid; y el enlace por la carretera transpirenaica de Somport.

⁷ Otro de los estudios realizados por el Grupo “Transporte 2000 en adelante” fue el titulado “El transporte en una Europa en rápida transformación - Reflexiones sobre la interconexión de los sistemas de transporte de Europa”. En él se sugiere la creación de un Fondo de Infraestructuras Europeo para financiar las carencias de las redes de transporte en el territorio común (Vleugel et Nijkamp, 1991, p. 37).

⁸ Este documento se convirtió en la toma de conciencia política de la situación crítica a la que estaba llegando el sistema de transporte europeo. Según su análisis el problema fundamental, fuente de las múltiples disfunciones del transporte europeo, radicaba en la ausencia de previsión política y económica que, a su vez,

ámbito político y económico para habilitar infraestructuras capaces de soportar el aumento exponencial de la demanda de transporte continental. Y de otro, la Comunicación titulada “Hacia unas redes transeuropeas: programa de actuación comunitario”, que planteaba la importancia que las infraestructuras de transporte tenían en la configuración y consolidación del Mercado Único.

3. La importancia de las infraestructuras en el proceso de integración económica

En 1986 el Acta Única Europea ya había puesto de relieve el papel que las infraestructuras tenían en la realización de un espacio libre sin fronteras interiores que asegurase la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales –artículo 8 AUE–; especialmente en la remoción de obstáculos de naturaleza material. Consciente de la repercusión que la dotación infraestructural tiene sobre la cohesión social y económica, la UE encontró en las infraestructuras de transporte un ámbito de acción para avanzar en el proceso de integración económica y social del territorio comunitario.

Este nuevo marco de actuación tuvo su plasmación normativa en el Tratado de Maastricht de 1992, que impuso a la Comunidad la tarea de contribuir a la creación y al desarrollo de redes de infraestructuras de transporte, telecomunicaciones y energía –artículo 3.n–. Este precepto configura una competencia no solo “compartida” con los Estados miembros sino en gran medida “condicionada”, pues se limita la capacidad de intervención comunitaria a impulsar las actuaciones nacionales en el diseño de las RTE.

Precisamente, el carácter de competencia compartida y condicionada a los planes infraestructurales nacionales limitó, en sus inicios, el desarrollo de la política común de infraestructuras a paliar los problemas de interoperabilidad de las redes estatales y a facilitar las conexiones transfronterizas. Los fundamentos de la intervención en materia de Redes Transeuropeas no sólo se erigían sobre la base del principio de cohesión –artículos 158 a 161 TUE–, sino también sobre la necesidad de completar la realización del Mercado Único –artículo 14.2 TUE–. En el ámbito del transporte, se perseguían objetivos más específicos, relacionados con la construcción de infraestructuras que permitiesen crear una red europea interoperable que contribuyese al desarrollo sostenible y al reequilibrio modal a la vez que conectase la UE con terceros países, candidatos a la ampliación.

Sin ambages de subsidiariedad, durante esta etapa se clarificó el núcleo de la política común de infraestructuras tanto en la identificación de los proyectos prioritarios para la movilidad continental como en el establecimiento de una línea autónoma de financiación

provocaba que la distribución de la demanda de transportes se efectuase de forma anárquica sin previsión de los efectos y con un desequilibrio entre los modos que, de perdurar, podría dañar el sistema de transportes y la competitividad de la industria europea (Izquierdo, J. et al., 2006, p. 13). En el informe, también se incide en la congestión y en la reducción de los componentes contaminantes asociados al transporte, aspectos que años más tarde se desarrollarían en el Consejo de Gotemburgoalvo (2015a); Romeo (1993), pp. 127-142.

⁹ Se establece así un procedimiento de codecisión complejo, aunque ordinario en el seno de la UE, pues se supedita a la condición de que el Estado miembro afectado por el diseño de las RTE acepte el proyecto (López Basaguren, 2006, p. 223).

para la Red Transeuropea de Transporte (RTE-T). Si bien es cierto que durante este período se siguió manteniendo la prioridad reglamentista del servicio de transporte para adaptarlo a la competencia: legislando en la armonización de tasas, contingentes, pesos de los vehículos y otras variables que han ido conciliando la diversidad normativa de los distintos ordenamientos jurídicos nacionales (Izquierdo, J. et al., 2006, p. 24).

Diseñado y consensuado el armazón estructural de la política de las redes transeuropeas en el Tratado de Maastricht, a partir de 1992 se inicia un largo y conflictivo procedimiento de elaboración de las Decisiones que fijará las “orientaciones” para el desarrollo de las redes de transporte, energía y telecomunicaciones, e identificará los proyectos de interés común europeo (Garrido, 2011: p.465).

El ambiente de optimismo generado tras la aprobación del Tratado de Maastricht impulsó a la Comisión a publicar en diciembre de 1992 el primer Libro Blanco del Transporte titulado: “El curso futuro de la política común de transportes: Un enfoque global para la elaboración de un marco comunitario de movilidad sostenible”. En este documento se desarrollan aspectos tratados con anterioridad, relacionados con el descontrol modal de la demanda de transportes en favor de la carretera, la contribución del transporte a la cohesión económica y social, o la necesidad de encontrar modelos de colaboración público-privada para acometer la financiación de las infraestructuras. Más novedosas resultan otras propuestas relacionadas con los conceptos de movilidad sostenible y de intermodalidad, que tendrán su desarrollo pormenorizado en posteriores documentos.

Sin tiempo para digerir el Libro Blanco del Transporte de 1992, se publica el Libro Blanco “Crecimiento, competitividad, empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI”, atribuido en sus reflexiones fundamentales al presidente de la Comisión Jacques Delors. A pesar de que no es un Libro Blanco concerniente al sector del transporte, sitúa a éste como motor del desarrollo industrial y a sus grandes obras de infraestructuras como solución necesaria en la generación de empleo y en la recuperación social de las regiones.

En un contexto de recesión económica, donde existía un alto nivel de paro y una crisis empresarial profunda, se implementan “medidas keynesianas” que tienen una especial incidencia en el impulso de la RTE-T. Los grandes proyectos de infraestructuras se perfilan como catalizadores de la economía que, además de inyectar dinero público mientras la iniciativa privada se recupera, permiten modernizar las anquilosadas estructuras europeas, incapaces de soportar el nuevo nivel de transferencias mercantiles, de movilidad y de nuevas tecnologías que requería el proceso de globalización ya en marcha. Consecuentemente, las Redes de Transporte, Energía y Telecomunicaciones son consideradas como una solución, y por ende una prioridad de actuación en las políticas estatales y comunitarias.

4. La primera lista de proyectos prioritarios de la Red Transeuropea de Transporte

Como respuesta a las propuestas planteadas en el Libro Blanco de Delors, el Consejo Europeo de Bruselas de diciembre de 1993 creó dos grupos de alto nivel: uno dedicado a

las redes de información, presidido por el comisario Bangemann; y otro destinado a las redes de transporte y energía, bajo el mandato del vicepresidente Henning Christophersen. Este último grupo, que siguiendo con la tradición bruselense se denominó con el nombre de su presidente, estaba formado por un representante de cada Estado y tenía como objetivos definir las directrices generales de actuación para la implementación de las redes, y efectuar la primera lista formal de proyectos de interés comunitario.

Las apremiantes circunstancias sociales del momento forzaron a esta comisión ad hoc a presentar en apenas dos meses un informe que sirvió de base y modelo para la estructuración de posteriores proyectos en el ámbito de la RTE-T. Este documento establecía listas de proyectos de forma jerárquica organizadas en función de su “madurez” administrativa, es decir, según cumpliesen una serie de requisitos: estar diseñados, proyectados o presupuestados; tener apoyo político o carácter prioritario para los Estados miembros; y estar considerados como proyectos de interés comunitario.

Las aproximaciones realizadas por la Comisión durante estos años labraron el terreno para que este grupo pudiese establecer una serie de medidas destinadas a superar las complejas condiciones de financiación¹⁰ y de regulación jurídica e institucional que se daban en este orden. Las disparidades de los ordenamientos jurídicos nacionales y la dificultad de integrar la financiación privada sin romper las estrictas normas de la competencia, que hacía incompatible la práctica empresarial con las ayudas estatales, constituyeron la primera interoperabilidad que necesitaba implementar la Unión Europea en el ámbito del transporte.

Los aspectos más importantes del Informe del Grupo Christophersen fueron: la definición de la primera lista formal de proyectos estratégicos de la RTE-T, que fue certificada en los Consejos Europeos de Corfú y de Essen; y la clarificación de las condiciones de selección y de los criterios para considerar a un proyecto prioritario para el interés europeo¹¹.

La Unión Europea, por medio de la política de cofinanciación, pretendía coordinar y promover los proyectos de infraestructuras de interés comunitario a fin de crear una red europea, moderna y eficiente. Así pues, en diciembre de 1994 se celebra el Consejo Europeo de Essen, que establece en su Anexo I la primera lista de proyectos prioritarios de Transporte y Energía. Los catorce proyectos de transporte que componen esta lista se

¹⁰ El informe de este grupo diseñó algunas de las medidas más importantes en el ámbito de la RTE-T, dirigidas especialmente a facilitar la obtención de financiación: influyó en la creación del Fondo de Cohesión y en la habilitación de partidas presupuestarias destinadas a las RTE; apoyó la reforma de los Reglamentos de los Fondos Estructurales y del Programa PHARE para que se dedicasen partidas desde estos fondos a la financiación de las redes transeuropeas intracomunitarias y extracomunitarias; intervino en la creación del Fondo Europeo de Inversiones en 1994; y recomendó reformar la legislación de competencia para incorporar capital privado en la financiación de infraestructuras a través de asociaciones público-privadas.

¹¹ “Contribuir a la eliminación de los cuellos de botella que generan congestión, inseguridad y contaminación; posibilitar el acceso a las redes a las zonas aisladas o con especiales dificultades; conseguir la interoperabilidad de las redes, iniciando este proceso en la alta velocidad ferroviaria; fomentar la intermodalidad y las zonas logísticas intermodales para el transporte de mercancías; implementar el transporte combinado para pasajeros (avión-tren-autobús); conectar las redes de transporte existentes; prestar especial atención a la sostenibilidad del transporte; analizar la viabilidad económica de los proyectos” (IP/94/324, p. 2).

seleccionaron de un grupo de cuarenta y siete que habían sido reseñados con anterioridad por el Grupo Chistophersen; estos fueron escogidos por ser los que otorgaban mayores garantías financieras y por tener el respaldo político de los Estados afectados.

Si bien el Consejo de Essen supuso la superación de la tradicional indiferencia política del Consejo Europeo en materia de transporte, el comportamiento de los Estados a la hora de implementar los proyectos volvió a mostrar falta de decisión y claridad en relación a las prioridades europeas; hecho, por otra parte, lógico, si tenemos en consideración que la financiación europea era modesta, y que los Estados seguían manteniendo la responsabilidad de gestionar los proyectos.

A mediados de 1996 el Parlamento y el Consejo adoptaron la Decisión 1692/96/CE relativa a las “Orientaciones comunitarias para el desarrollo de la Red Transeuropea de Transporte”. Esta Decisión, amparada en la competencia atribuida por el artículo 129 C del Tratado de Maastricht, se constituyó como un marco general de referencia para incentivar las acciones de los Estados miembros, y en su caso de la Unión, encaminadas a realizar proyectos de interés común que tuviesen por objeto garantizar la interconexión y la interoperabilidad de la RTE-T.

En línea con lo dispuesto en el Tratado de Maastricht se identificaron los objetivos, las grandes líneas de acción y las prioridades en el ámbito de esta política. En el marco del procedimiento de codecisión “condicionado” establecido en el artículo 129 D del Tratado de Maastricht, esta Decisión reguló el sistema de coordinación de actuaciones entre los Estados y la Unión con la creación del Comité de la Red Transeuropea de Transporte, compuesto por representantes de los Estados miembros y presidido por un representante de la Comisión.

En el Anexo III de esta norma se recogían los proyectos definidos en el Consejo de Essen, cuyo horizonte temporal de ejecución se establecía para el año 2010. Además, de estos proyectos prioritarios, se seleccionaron otros proyectos de interés común que suponían la construcción de aproximadamente 23.000 km de líneas ferroviarias de alta velocidad y alrededor de 27.000 km de carreteras de gran capacidad. El coste de estas infraestructuras ascendía aproximadamente a 450.000 millones de euros, que debían cofinanciarse con cargo a las perspectivas financieras 1995-1999 y al marco financiero determinado en la Agenda 2000.

5. La fragmentación presupuestaria de los fondos estructurales

En marzo de 1999 el Consejo Europeo de Berlín, con tensas reuniones propias de debates presupuestarios, aprobó la denominada Agenda 2000. Esta Agenda está constituida por una serie de acuerdos institucionales y compromisos entre los que destacan, por no decir acaparan su contenido, las perspectivas financieras 2000-2006, ambos años incluidos.

Hasta ese momento se habían realizado dos acuerdos interinstitucionales de carácter presupuestario: el designado como Paquete Delors I (1988-1992) y el Paquete Delors II (1993-1999). Centrándonos en el período 2000-2006, estas perspectivas financieras diseñaron un presupuesto indicativo de obligado compromiso para todas las instituciones

comunitarias y perfilaron los fondos europeos destinados a la realización de las infraestructuras y a los modelos de gestión del transporte.

Dentro de este marco financiero, el Consejo adoptó los nuevos reglamentos de los Fondos Estructurales¹² (FEDER, FSE, FEOGA-Orientación e IFOP). Entre los objetivos de estas acciones estructurales se encontraba la reducción del diferencial de infraestructuras de las regiones más desfavorecidas con respecto a las de mayor renta.

Por otra parte, tras la publicación del Primer Informe Trienal de la Cohesión por el Parlamento Europeo en 1997, se incrementó la exigencia de ligar las necesidades de cohesión social y territorial con la planificación de la política de transportes; advirtiéndose de la necesidad de dar prioridad en materia de RTE-T a los criterios de accesibilidad y de fortalecimiento de las redes regionales y locales frente a la regla de la rentabilidad a corto plazo. En coherencia, se reformó el Fondo de Cohesión¹³ introduciendo una variable de efecto complementario al permitir financiar aquellos proyectos concesionados que no obtuviesen ingresos suficientes para sufragar la totalidad de la inversión, con el fin de incentivar la inversión privada¹⁴ en infraestructuras de transporte (Izquierdo, J. et al., 2006, p. 37).

El resultado global de los posibles inputs destinados a transportes¹⁵ en el presupuesto comunitario (2000-2006) puede cifrarse en aproximadamente 4.000 millones de euros anuales, con el hándicap de que no pertenecían a un fondo unificado, transparente y visible destinado al transporte. Esta fragmentación presupuestaria provocó que la coordinación entre las distintas actuaciones fuese inexistente y que se perdiesen las posibles sinergias entre las distintas inversiones.

La laguna financiera entre objetivos y disposición de medios económicos fue evidente, pues con esa cifra los objetivos estratégicos europeos solo podían ser cofinanciados en poco más de un tercio de su coste total. Consecuentemente, se preveían retrasos en la ejecución de las infraestructuras augurándose una mortalidad similar a la acontecida en los catorce proyectos de Essen; estos problemas de financiación solo podían ser enmendados por el empleo de nuevas fórmulas de participación privada (Izquierdo, J. et al., 2006, p. 41).

En los años posteriores, la escasa dotación de la línea presupuestaria de la RTE-T y la dificultad de poner de acuerdo a los Estados afectados, que seguían manteniendo

¹² Considerando la distribución de los Fondos Estructurales entre los quince Estados miembros de la Unión, España se situó como el primer beneficiario al obtener 42.887 millones de euros, que representaban el 23,5% del total; a considerable distancia de Alemania e Italia, con el 15,8 y 15%, respectivamente.

¹³ Manteniendo como beneficiarios a España, Portugal, Grecia e Irlanda al tener un PNB per cápita inferior al 90% de la media comunitaria, que fue el criterio establecido para su inclusión inicial. De los 18.000 millones de euros destinados al Fondo de Cohesión para este septenio, España fue beneficiaria de 11.160 millones de euros (62% del total), destinando el 50% a transporte, si bien no a redes transeuropeas.

¹⁴ En línea con el Informe Kinnock de 1997 sobre la colaboración público-privada en los proyectos de redes de transeuropeas.

¹⁵ A parte de los fondos estructurales y de cohesión, se destinaron 5.500 millones de euros a una línea de crédito para la RTE-T y se constituyó el ISPA, instrumento financiero para grandes obras de infraestructura y protección medioambiental en los países candidatos a la ampliación.

posiciones nacionalistas, retrasó la ejecución de los proyectos evidenciando problemas en la financiación de las infraestructuras transnacionales. Las previsiones realizadas por el Grupo Christophersen encontraron dificultades prácticas, no sólo de orden financiero sino también de carácter técnico en los ámbitos legislativo, administrativo y medioambiental. La tardía ejecución de los proyectos de Essen sacó a relucir las dificultades para establecer un marco de ayudas para la financiación de proyectos de interés comunitario limitando el establecimiento de una política común de infraestructuras del transporte.

6. La revisión de las orientaciones de la RTE-T: la ampliación y la sostenibilidad ambiental

El Libro Blanco del Transporte de 2001, consciente de esta situación y del retraso en la ejecución de los proyectos, propuso una revisión de las orientaciones comunitarias en el ámbito de la RTE-T en dos etapas. En la primera de ellas, a realizar en 2001, se actualizó la lista de los catorce proyectos de Essen con objeto de reducir los puntos estrangulamientos en los grandes ejes.

En el marco de la estrategia de sostenibilidad ambiental definida en el Consejo de Gotemburgo, la Comisión fomentó la creación de corredores multimodales preferentes para el transporte de mercancías y el desarrollo de una red ferroviaria de alta velocidad para pasajeros. Con esta pretensión de fondo, el Libro Blanco propuso una modificación del Anexo I de la “Lista de Essen”, retirando los proyectos que ya hubiesen sido realizados o estuviesen prácticamente finalizados y adaptando las definiciones de algunos proyectos ya existentes, además de añadir un número limitado de nuevos proyectos prioritarios.

La segunda etapa, en el año 2004, consistió en una revisión de mayor calado; se introdujo el concepto de autopistas del mar, se ampliaron las capacidades aeroportuarias y se integraron los tramos de los corredores paneuropeos situados en el territorio de los países candidatos a la adhesión. Además, la Comisión planteó la posibilidad de introducir el concepto de declaración de interés europeo cuando una infraestructura se considerase estratégica para el buen funcionamiento del mercado interior y redujese la descongestión, siempre y cuando su interés no fuese estrictamente local o nacional.

El Libro Blanco de 2001 también presentó propuestas para resolver los problemas de financiación acaecidos en la ejecución de los proyectos de la RTE-T. Tradicionalmente, la realización de la RTE-T se había financiado, mayoritariamente, mediante los presupuestos públicos regionales o nacionales; ya que la participación comunitaria en la RTE-T se limitaba a cofinanciar¹⁶ el 10% del coste de las inversiones.

La laguna financiera que se había constatado entre los objetivos y la disposición de medios económicos era evidente, especialmente para impulsar aquellos proyectos transfronterizos que tenían un fuerte valor añadido comunitario, pero que no generaban

¹⁶ El objeto de estas intervenciones era: facilitar el inicio, en cofinanciación, del proyecto o de los estudios previos; movilizar a los inversores potenciales de forma coordinada; y fomentar los esquemas financieros originales..

grandes tasas de rentabilidad socioeconómica a los Estados miembros. Para tratar de hacer más atractivas estas inversiones, la Comisión propuso aumentar hasta el 20% el tipo máximo de contribución comunitaria en los proyectos prioritarios, siempre y cuando estos afectasen a proyectos ferroviarios transfronterizos que cruzasen barreras naturales, cordilleras o brazos de mar, o a proyectos sitos en las zonas fronterizas de los países candidatos a la adhesión.

De otro modo, también se incidió en la necesidad de mejorar la fórmula de asociación entre los sectores público y privado para atraer capitales privados en la financiación de infraestructuras; esperando que los nuevos procedimientos en materia de contratos públicos y concesiones de obra permitiesen flexibilizar la rigidez demostrada por algunos Estados en este tipo de asociaciones.

En contraposición, el Libro Blanco no reclamó un cambio sustancial en la concentración y coordinación de las partidas presupuestarias en un único fondo destinado a la categoría del transporte que incentivase la financiación de los proyectos de la RTE-T.

6.1 Las infraestructuras, como soporte físico del proceso de ampliación de la UE

De otro modo, la inminente ampliación de la UE con la adhesión de los países del Este hacía necesario revisar la planificación de la RTE-T. Con este fin, en el año 2002 la Comisión propuso modificar la Decisión nº 1692/96/CE sobre Orientaciones comunitarias para el desarrollo de la red transeuropea. Esta propuesta, a pesar de ser aceptada con enmiendas por el Parlamento Europeo, fue rechazada por el Consejo.

Tras la negativa del Consejo, la Comisión creó, a principios de 2003, un grupo de trabajo presidido por el anterior comisario de transporte, el belga Karel Van Miert. El objetivo fundamental del informe era definir un número preciso y limitado de proyectos prioritarios con arreglo a una metodología que necesariamente incluía un examen de viabilidad económica potencial de los proyectos y un compromiso de los Estados miembros interesados para hacer cumplir el calendario prefijado¹⁷. Los criterios de selección teóricos para la determinación de los proyectos prioritarios de la RTE-T se asociaban al cumplimiento de una serie de requisitos: marcado valor añadido europeo, cohesivamente positivos, medioambientalmente beneficiosos, facilitadores del tráfico y operativos a corto plazo.

Los proyectos seleccionados en este informe representaban en términos presupuestarios 220.000 millones de euros. Para evitar que se repitiesen los históricos problemas de

¹⁷ El Informe Van Miert estableció cuatro listas de preferencia, clasificando los proyectos por orden de prioridad y estableciendo sus calendarios de ejecución: Lista 0: se incluían los cinco proyectos prioritarios definidos en Essen; Lista 1: se definían dieciocho proyectos prioritarios seleccionados por su aportación al valor añadido europeo y por gozar de apoyo gubernamental y garantía financiera; Lista 2: se integraba por aquellos proyectos que no tenían el apoyo interestatal demandado, pero que por su contribución al valor añadido comunitario debían ser estudiados y proyectados a largo plazo; y Lista 3: los proyectos contenidos en esta lista tenían por objetivo contribuir a la mejora de la cohesión territorial de la UE a través de mejorar la accesibilidad y las conexiones transfronterizas.

financiación, el grupo presentó a la Comisión una serie de recomendaciones para facilitar la formación de asociaciones público-privadas. Además, se propuso la creación de estructuras de coordinación y seguimiento de las inversiones y se introdujo un nuevo mecanismo de préstamos a largo plazo, intensificando el papel del Banco Europeo de Inversiones. De esta forma, se pretendía crear un marco financiero y legislativo que se adecuase a las necesidades presupuestarias de los proyectos.

Una vez examinadas estas recomendaciones, la Comisión completó y formalizó el Informe del Grupo Van Miert en una propuesta, que tenía por fin conseguir un acuerdo político con el Consejo y el Parlamento. Tanto esta propuesta como el Informe Van Miert se enmarcaban dentro de la Iniciativa para el Crecimiento y el Empleo que había sido anunciada por la Comisión en julio de 2003.

En el ámbito de esta iniciativa, la Comisión presentó el Programa Quick Start¹⁸, que seleccionaba los proyectos que estaban en fase de mayor grado de elaboración. Esta decisión del Consejo produjo una confrontación con el Parlamento, que consideró el programa como una lista personal elaborada por el Consejo, de facto, y al margen del procedimiento de codecisión necesario en las decisiones relativas a las directrices para el desarrollo de las Redes Transeuropeas de Transporte. La controversia llegó hasta tal punto que la Comisión tuvo que declarar al programa como una propuesta meramente indicativa sin base operativa.

Finalmente, en abril de 2004 el Parlamento y el Consejo aprobaron la Decisión nº 884/2004/CE, por la que se modifica la Decisión nº 1692/96/CE sobre Orientaciones comunitarias para el desarrollo de la Red Transeuropea de Transporte; alcanzándose en su Anexo III un acuerdo sobre la selección de los treinta proyectos definitivos, cuyo inicio estaba previsto para antes del año 2010. En definitiva, se estableció un nuevo esquema director, cuyo horizonte de realización se situaba en el año 2020.

En esta lista definitiva se incluían los once proyectos prioritarios iniciados hace más de diez años y que aún no habían sido finalizados, así como la extensión de dos de estos y la incorporación de los proyectos prioritarios correspondientes a los nuevos Estados miembros. Además, se desarrollaron conceptos y actuaciones de gran interés para el impulso de la RTE-T como la configuración de grandes corredores comunitarios, el desarrollo de las autopistas del mar, la introducción del concepto “proyecto de interés europeo” y la creación de un mecanismo de coordinación comunitario.

El coste estimado de estos proyectos era de 600.000 millones de euros hasta el año 2020, cofinanciados con cargo al período presupuestario 2007-2013 en una cuantía que oscilaba en torno a los 160.000 millones de euros. Como estas partidas presupuestarias no cubrían el alto coste de la ejecución de estas infraestructuras, la Comisión trató de facilitar la financiación aprobando el Reglamento 680/2007¹⁹, que determinaba las normas

¹⁸ Era una lista rápida de proyectos, aprobada por el Consejo Europeo en el Ecofin de 25 de noviembre de 2003, que se integraba por 56 proyectos prioritarios –transporte, energía, comunicaciones–.

¹⁹ Se aumentó la tasa de cofinanciación de los proyectos prioritarios de la RTE-T a un 20% con carácter general y hasta un 30% para los que afectasen a tramos fronterizos; para los proyectos no prioritarios el porcentaje de cofinanciación se estableció en un 10%.

generales para la concesión de ayudas financieras comunitaria e instauraba nuevos instrumentos financieros innovadores.

6.2 La sostenibilidad ambiental como objetivo estratégico

La evolución del contexto mundial, el proceso de ampliación y el desarrollo del sector durante estos años modificaron el orden de prelación de los retos establecidos en el Libro Blanco de 2001. El desequilibrio modal y la congestión seguían siendo prioritarios, pero el problema de los gases de efecto invernadero²⁰ y del cambio climático saltaba a escena.

En consonancia con las líneas de actuación delimitadas en los Consejos Europeos de Bruselas y Lisboa, la política de transportes se consideró un vector estratégico en el desarrollo de la Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo.

Los objetivos de esta política, y por extensión los de la planificación infraestructural, se reorientaron a la búsqueda de un equilibrio entre las exigencias de crecimiento económico, bienestar social y protección del medio ambiente con la introducción de conceptos como la movilidad sostenible y la comodidad. La consecución de un sistema de transporte donde primase la sostenibilidad medioambiental y el uso eficiente de diferentes modos por separado y en combinación demandaba optimizar las infraestructuras de transportes.

Algunas de las regiones del “centro oeste” de Europa, las zonas adyacentes a las distintas cadenas montañosas del continente y muchos núcleos urbanos sufrían congestión y contaminación. Para paliar los problemas que estos efectos podrían tener sobre el crecimiento económico y el medio ambiente, se propuso invertir en alternativas dirigidas a implementar cadenas logísticas multimodales en los corredores congestionados y en los puntos de estrangulamiento, y potenciar la introducción de sistemas cooperativos para mejorar la gestión del tráfico.

También existía una preocupación por los problemas de accesibilidad a determinadas regiones periféricas, que provocaban un retraso en la integración económica de la UE e impedían la consecución de una completa cohesión en el territorio comunitario. Aunque los fondos estructurales y de cohesión ya cofinanciaban las infraestructuras en las regiones que tenían desventajas estructurales o déficits de accesibilidad, se instaba a emplear instrumentos propios de la política de transporte para mejorar esas conexiones.

Los elevados costes de realización de la RTE-T y la limitada capacidad de financiación pública por parte de los Estados miembros obligó a desarrollar nuevas modalidades de ingeniería financiera. Así pues, se consideró prioritario fomentar el uso de fuentes bancarias de financiación dotando préstamos de capital con el Banco Europeo de Inversiones y el Banco Europeo de Reconstrucción y el Desarrollo. En este ámbito, también se implementó la iniciativa de colaboración público-privada denominada JASPERS²¹ que facilitaba el lanzamiento y ejecución de los proyectos de la RTE-T.

²⁰ Globalmente, el transporte interior era responsable de un 21% de las emisiones de gases de efecto invernadero. Dichas emisiones habían aumentado un 23% desde 1990 y ponían en peligro la consecución de los objetivos de Kioto.

²¹ SJoint Assistance to Support Projects in European Regions.

7. Un nuevo modelo de planificación de la RTE-T

El 4 de febrero de 2009, la Comisión 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. La Comisión invitó, a través de una consulta pública, a los gobiernos de los Estados miembros y a todos los agentes implicados a expresar sus opiniones acerca de trece preguntas relacionadas con las distintas opciones de desarrollo de la política de RTE-T. Sobre la base de las contribuciones formuladas por las más de trescientas organizaciones que participaron en esta consulta, y de las propuestas de las instituciones y organismos consultivos de la UE, se estableció un marco de revisión con las acciones que definirían la futura planificación de la RTE-T.

El aspecto central del debate se resumía en el planteamiento de tres alternativas diferentes: i) mantener la entonces vigente estructura de dos niveles, con una red global y proyectos prioritarios no relacionados; ii) reducir la RTE-T a un solo nivel, conectando los proyectos prioritarios a una red prioritaria; iii) reformar la estructura de dos niveles, con una Red Global (Comprehensive Network) y una Red Básica (Core Network).

Tanto el Consejo como el Parlamento y el Comité Económico y Social se mostraron favorables a plantear una estructura de doble nivel, con una Red Global y una Red Básica. El apoyo a esta estructura también fue compartido por la mayor parte de los agentes que participaron en el proceso de consultas (Vasallo y Baeza, 2011, p. 63).

Las distintas opiniones convergieron en la necesidad de aumentar las competencias de los “coordinadores europeos” en los proyectos transfronterizos y en la aplicación práctica de los Sistemas de Transporte Inteligentes (STI). También, se significaron las lagunas de financiación de la RTE-T, preguntando sobre qué opciones debían implementarse para incentivar la participación del sector privado en la realización de las infraestructuras y la necesidad de establecer procedimientos armonizados de selección de proyectos realizando evaluaciones mediante el empleo del análisis coste-beneficio.

Tras este procedimiento de consulta, el Libro Blanco del Transporte de 2011 delimitó una serie de propuestas de acción destinadas a reformar la política de RTE-T. La incidencia del sector en el medio ambiente y en la dependencia energética europea recomendaba integrar los objetivos económicos y medioambientales²² en un sistema de transportes eficiente y ecológico. A este efecto, se fomentó un cierto dirigismo modal incentivando la transferencia de tráfico hacia modos más sostenibles y promocionando las infraestructuras de alta velocidad y los corredores ferroviarios de tránsito de mercancías. Estas directrices justificaban una revisión a fondo de la política de RTE-T, más que limitarse a examinar o actualizar los planes generales y los proyectos prioritarios como se había hecho en la refundición de las orientaciones contenidas en la Decisión 661/2010/UE.

En consonancia con las reflexiones del Libro Verde, el Libro Blanco esbozó algunas de las líneas de actuación a desarrollar en la definición de las nuevas orientaciones para la

²² El Libro Blanco del Transporte de 2011 planteó reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) asociadas al sector del transporte en un 60% con respecto a los niveles de 1990 estableciendo como horizonte temporal el año 2050.

RTE-T: focalizar la intervención comunitaria en los elementos con el mayor valor añadido europeo; desarrollar terminales multimodales en puertos marítimos y fluviales y centros logísticos urbanos; implantar tecnologías inteligentes e interoperables que optimizasen la capacidad y el uso de las infraestructuras; mejorar los criterios de evaluación ex ante de proyectos para identificar aquellos que tuviesen tasas de rentabilidad social positivas; sincronizar las inversiones y las obras en estructuras de corredores multimodales de mercancías, destinados a potenciar el transporte ferroviario de media y larga distancia y su integración con la navegación interior; y establecer fuentes de financiación diversificadas, tanto públicas como privadas.

Atendiendo a estos objetivos, el 11 de diciembre de 2013 se aprobó el Reglamento (UE) nº 1315/2013 por el que se derogaba la Decisión nº 661/2010/UE. Este acto normativo modificó el anterior enfoque, basado en la selección de proyectos prioritarios, instaurando una metodología de planificación mediante una estructura de doble capa, compuesta por la Red Global y la Red Básica.

La Red Global, garante del principio de cohesión territorial y social, se define como una red de ámbito europeo destinada a garantizar la accesibilidad y conectividad de todas las regiones de la Unión, incluidas las remotas, insulares y ultra periféricas. La Red Básica se delimita como una red de infraestructuras que se superpone a la Red Global en aquellos puntos de importancia estratégica y que tiene por objeto atender al aumento de la movilidad desde una perspectiva multimodal constituyendo un sistema de transporte hipocarbónico en el que prime un alto nivel de seguridad.

La realización de la Red Básica se instrumentaliza a través de corredores multimodales que se configuran como estructuras de gobierno destinadas a mejorar la coordinación y sincronización de las actuaciones de planificación en materias relacionadas con la financiación público-privada, las evaluaciones socioeconómicas del proyecto, las relaciones entre los agentes regionales y la determinación de un plan de trabajo y un calendario de ejecución.

En este sentido, hay que destacar que, aunque el establecimiento de una estructura administrativa por infraestructura aporta una transparencia necesaria para fomentar la cooperación a nivel transnacional, las necesidades de inversión identificadas en la Red Básica ascienden aproximadamente a 700.000 millones de euros hasta 2030. Esta magnitud obliga a las instancias comunitarias a implementar instrumentos de financiación innovadores dirigidos a otorgar garantías que incentiven la inversión privada y fomenten la participación público-privada en la financiación de los proyectos.

Para acelerar la inversión y aumentar la seguridad jurídica de las inversiones público-privadas, se constituyó el Mecanismo Conectar Europa. Éste tiene una dotación financiera para el presente periodo presupuestario (2014-2020) de 33.242 millones de euros, de los que 26.250 serán destinados al sector transportes; lo que representa el triple de las partidas presupuestarias ejecutadas en este ámbito en el marco presupuestario anterior (2007-2013). De esta cantidad se bloquean, hasta el 1 de enero de 2017, 11.305 millones de euros que han sido transferidos desde el Fondo de Cohesión para gastos de proyectos realizados en los Estados miembros concesionarios de dicho fondo.

El Reglamento 1316/2013 es el acto normativo que instauró el Mecanismo Conectar Europa (MCE), y establece las normas y los límites máximos de cofinanciación²³ comunitaria para cada tipo de proyecto; mientras que el Reglamento delegado nº 275/2014²⁴ de la Comisión detalla las prioridades de la política de inversión de este mecanismo financiero.

El MCE proporciona una alternativa para evitar las lagunas de financiación endémicas en el proceso de construcción de las infraestructuras comunitarias, actuando de catalizador de la financiación pública y privada. Así pues, la Parte III del Anexo I del Reglamento 1316/2013 regula los procedimientos y condiciones para el uso de los siguientes instrumentos financieros: un instrumento para créditos y garantías facilitados por instrumentos de reparto de riesgo, en particular mecanismos de mejora crediticia y obligaciones para la financiación de proyectos (Instrumento de Deuda); y un instrumento para el capital que contribuirá a superar las limitaciones del mercado mediante la mejora de la financiación y/o de los perfiles de riesgo de las inversiones en infraestructuras (Instrumento de Capital). Adicionalmente, también se han creado otras iniciativas en este ámbito, como son el Instrumento de Garantía de Préstamos para proyectos de redes transeuropeas de transporte (LGTT), el Fondo Margarita y la fase piloto de los bonos para proyectos (Muñoz, 2016, p. 87).

En consecuencia, después de múltiples debates presupuestarios se ha conseguido completar las tradicionales ayudas financieras comunitarias con un conjunto de instrumentos financieros, unificados en un mismo fondo, que crean un entorno favorable para facilitar el acceso de la inversión privada.

8. Conclusión

En una primera etapa, la configuración de las infraestructuras bajo esquemas nacionales, las tiendas comerciales interestatales y la falta de financiación retrasaron la realización de una verdadera red de infraestructuras concebida bajo una óptica comunitaria. Así pues, se constataron ingentes lagunas financieras entre los objetivos y la disposición de medios económicos, especialmente en las inversiones de proyectos transfronterizos que tenían un fuerte valor añadido comunitario, pero que no generaban grandes tasas de rentabilidad socioeconómica a los Estados miembros.

Como respuesta a estos hechos, la Unión Europea ha elevado el tipo máximo de contribución comunitaria para los proyectos de la RTE-T y ha establecido estructuras administrativas coordinadas que aportan mayor transparencia y fomentan la cooperación a nivel transnacional. Sin embargo, la magnitud de la inversión identificada en la Red Básica ha obligado a las instancias comunitarias a implementar instrumentos de

²³ Los criterios para asignar un porcentaje de cofinanciación se modulan en función de: la valoración del análisis coste-beneficio del proyecto; la disponibilidad de los recursos del Mecanismo; y el efecto multiplicador del proyecto en la inversión realizada por la Unión.

²⁴ Aunque este documento proporciona información sobre el presupuesto potencial y los instrumentos disponibles dentro del MCE, la implementación del programa se realiza a través de convocatorias de concesión de subvenciones para aquellos proyectos que cumplan las prioridades establecidas en el acto delegado.

financiación innovadores, dirigidos a otorgar garantías que incentiven la inversión privada a mayor escala, que fomenten la participación público-privada en la financiación de los proyectos.

A pesar de que se han realizado avances en la centralización y coordinación de las partidas presupuestarias, en la determinación de mecanismos de control y de medidas de condicionalidad, en la sincronización de las actuaciones de planificación y en el empleo de las fuentes bancarias de financiación, sigue existiendo una gran rigidez en los procesos de contratación y constitución de mecanismos de pago para la promoción de las asociaciones público-privadas; aspecto que, unido a la reducción de la inversión pública en infraestructuras en los presupuestos nacionales, augura un nuevo retraso o una ejecución parcial de la lista de proyectos identificados en el Reglamento 1316/2013.

De otro modo, la principal crítica que ha recibido el programa de redes transeuropeas de transporte radica en la falta de rigor en la selección de algunos de los proyectos prioritarios y en la confluencia de criterios heterogéneos que dificultan su evaluación. En este punto, hay que matizar que aunque el Mecanismo Conectar Europa establece un procedimiento de gestión directa en la evaluación, selección y asignación de financiación de los proyectos, esta facultad no significa que la Comisión interfiera en los procedimientos de contratación pública, de evaluación del impacto medioambiental o en la fase de ejecución del proyecto, cuyo concurso queda reservado a los Estados miembros. En este sentido, consideramos que el desarrollo de directrices metodológicas más homogéneas es un aspecto crucial para dotar de mayor independencia al proceso de evaluación y selección de proyectos.

Por otra parte, en los últimos años, se ha producido una modificación sustancial de los objetivos estratégicos que determinan la política común de transportes. Este cambio ha provocado que, junto a criterios como la eficiencia económica, se incluyan objetivos de carácter multisectorial, influenciados por los principios de sostenibilidad ambiental y cohesión territorial. En este nuevo marco de actuación, se han propuesto orientaciones y directrices que han reestructurado el modelo de planificación de las redes de infraestructuras europeas con una definición más precisa de las prioridades –promoción de la intermodalidad y la sostenibilidad ambiental–.

Desde nuestro prisma, la aplicación transversal de los objetivos medioambientales a la política europea de transportes ha soslayado la eficiencia económica, en cuanto que no se ha implementado un marco adecuado de tarificación sobre la base de los principios polluter-pays y user-pays, que permitiese integrar los costes externos relacionados con la emisión de gases de efecto invernadero en los precios finales, ni se han planteado otras alternativas como el establecimiento de un benchmarking para cada decisión que se tome en el sector del transporte con relación al CO₂. En lugar de estas iniciativas, se ha optado por recurrir a las denominadas políticas de second best, por las cuales se aplica a los transportistas por carretera unas tarifas que puedan tolerar, mientras se financian infraestructuras de los modos competidores al amparo de la sostenibilidad medioambiental. En síntesis, esta línea estratégica vulnera el principio de neutralidad en la competencia intermodal, pues conduce a un dirigismo en la elección modal vía financiación infraestructural.

Bibliografía

- Arroyo, Carlos, 2008. “La Política Común de Transportes: origen y evolución en Europa del transporte público por carretera”. Anuario Jurídico y Económico Escurialense. 41: 51-68.
- Comisión Europea, 2011. Libro Blanco - Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte: por una política de transportes competitiva y sostenible. COM (2011):144 - final.
- Garrido Cuenca, Nuria, 2011. “Política común de transporte y redes transeuropeas. Orígenes y retos. Hacia un renovado modelo de la política de infraestructuras para la Europa del Tratado de Lisboa” en Ortega Alvarez, Luis Ignacio, y Susana de la Sierra Morón (coor). Estudios de la Unión Europea. Universidad de Castilla-La Mancha: 457-499.
- Giménez Peris, Ramón, 1989. “El proceso de construcción del Mercado Único agroalimentario”. Revista de Estudios Agrosociales. 148, 171-179.
- Gutiérrez Puebla, Javier, 2004. “El tren de alta velocidad y sus efectos espaciales”. Investigaciones Regionales, 5: 199-221.
- Izquierdo De Bartolomé, Rafael, 2003. Transporte sostenible y sostenibilidad energética. Universidad Politécnica de Madrid, Madrid.
- _____, 1986. “La Política Común de Infraestructuras de Transporte y su financiación mediante los fondos e instrumentos comunitarios”. Revista de Obras Públicas, abril-mayo: 273-286.
- Izquierdo, J. et al., 2006. Modos de transporte y Política Europea. UNED, Madrid.
- López Basaguren, Alberto, 2006. “Las infraestructuras de red en la UE: las Redes Transeuropeas de Transportes y de Energía”. Ekonomiaz: Revista vasca de economía, 63: 212-236.
- Martínez Álvaro, O., 1989. Treinta años de la política de transportes de la Comunidad Europea. Centro de Publicaciones del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, Madrid.
- Muñoz, César, 2016. “Una nueva Política Europea de Infraestructuras de Transporte: El Mecanismo Conectar Europa”. Revista Universitaria Europea, 24: 71-94.
- Nieto Solís, J. A., 1998. Fundamentos y políticas de la Unión Europea. Siglo XXI, Madrid.
- Ortiz Blanco, Luis, y Ben van Houtte, 1996. Las normas de competencia comunitarias en el transporte. Civitas y Fundación Universidad Empresa, Colección de Cuadernos de Estudios Europeos, Madrid.
- Unión Europea, 1992. Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 191, 29 de julio de 1992: 1-112.
- _____, 2013. Reglamento (UE) nº 1315/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, sobre Orientaciones de la Unión para el desarrollo de la Red Transeuropea de Transporte, y por el que se deroga la Decisión nº 661/2010/UE. Diario Oficial de la Unión Europea. 348, 20 de diciembre de 2013: 1-128.

_____, 2013. Reglamento (UE) n° 1316/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, por el que se crea el Mecanismo Conectar Europa, por el que se modifica el Reglamento (UE) n° 913/2010 y por el que se derogan los Reglamentos (CE) n° 680/2007 y (CE) n° 67/2010. Diario Oficial de la Unión Europea, 348, 20 de diciembre de 2013: 129-171.

Vasallo, José Manuel, y María Ángeles Baeza, 2011. “Las Redes Transeuropeas de Transporte, RTE-T”. *International Law, Revista Colombiana de Derecho Internacional*, 19: 39-74.

Vleugel, Jaap y Nijkamp, Peter, 1991. “Estrategias políticas para resolver la carencia de redes de transporte en Europa”. *Revista de Estudios Regionales*, 30: 35-56.