

Capítulo sexto

La interconexión de redes españolas (de transportes, telecomunicaciones y energía) con redes transeuropeas: una política inacabada de la Unión Europea

Juan Manuel Rodríguez Barrigón
Yolanda Gamarra Chopo

«La Unión establecerá un mercado interior. [...] La Unión fomentará la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros», artículo 3(3) del Tratado de la Unión Europea (2007).

Resumen

Las infraestructuras de transportes, telecomunicaciones y energía han facilitado la interconectividad entre los territorios de los Estados miembros de la Unión Europea. El desarrollo de infraestructuras de red contribuye a la culminación del mercado interior, así como a cohesionar económica, social y territorialmente el conjunto de los Estados miembros de la Unión Europea. Las instituciones de la Unión Europea y los Estados miembros no han dejado de trabajar en cohesionar el territorio europeo, no obstante, el margen de mejora es todavía considerable. Por ello, en este artículo se explora la situación actual de la política de redes transeuropeas con respecto a España, y se plantean propuestas que favorezcan la interconexión e interoperabilidad de las redes nacionales periféricas con las redes centrales de los territorios de la Unión Europea.

Palabras clave

Redes transeuropeas, transportes, telecomunicaciones, energía, medioambiente, mercado interior, cohesión económica y social, desarrollo regional

The interconnection of Spanish networks (transport, telecommunications and energy) with trans-European networks: an unfinished policy of the European Union

Abstract

The infrastructures in the areas of transport, telecommunications and energy have facilitated interconnectivity between the territories of the Member States of the European Union. The development of network infrastructures contributes to the completion of the internal market and to the economic, social and territorial cohesion of all the Member States of the European Union. The institutions of the European Union and the Member States have been working hard to bring Europe together, but there is still considerable room for improvement. This article therefore examines the current situation of the policy on "trans-European networks" with regard to Spain and puts forward proposals to promote the interconnection and interoperability of the national peripheral networks with the core networks of the territories of the European Union.

Keywords

Trans-European networks, Transport, Telecommunications, Energy, Environment, Internal Market, Economic and Social Cohesion, Regional Development

Interconectividad de territorios

El objetivo de las políticas activas de la Unión Europea (UE, en adelante) en los sectores de infraestructuras de transportes, telecomunicaciones y energía se centra en desarrollar la conectividad y el acceso de las redes nacionales a las redes transeuropeas. La medida es de tal envergadura que la política de redes transeuropeas, a pesar de los continuos planes y libros blancos aprobados desde hace décadas, continúa siendo una política inacabada y, hasta cierto punto, polémica por los elementos políticos que afectan a la priorización de unos ejes sobre otros¹. En este trabajo se trata de analizar cuáles son las medidas adoptadas hasta la fecha y proponer otras que puedan arrojar luz sobre el estado actual y futuro de las redes europeas. Se tienen en cuenta también las características de los fondos en los que se prevén ayudas para el desarrollo de las redes transeuropeas.

El desarrollo de infraestructuras de red contribuye, sin duda, a la culminación del mercado interior o mercado único (artículo 26 del TFUE), así como a cohesionar económica, social y territorialmente el conjunto de la Unión (artículo 174 del TFUE). Un mercado único plenamente funcional y resistente es la piedra angular de la competitividad de la UE². Tanto la Comisión Europea como los Estados miembros desempeñan un papel esencial en la puesta a prueba del mercado único en el futuro, centrándose en las transiciones digital y ecológica. En la era digital es aún más crucial fortalecer el mercado único (incluido el mercado de servicios), gestionado por una Comisión Europea fuerte que sea capaz de salvaguardar el interés general europeo. Esto significa, en primer lugar, reforzar el mercado único eliminando las barreras existentes, mejorando su aplicación y garantizando una fiscalidad justa y eficaz. Hay que acelerar también la resiliencia y la preparación del mercado único ante futuras crisis, independientemente de su

¹ Véanse, sobre esta incidencia de la política, los trabajos de DIEZ-HOCHTLEINER, R., «Las políticas sectoriales de la Unión. Del perfeccionamiento a la innovación competencial en la Unión Europea: las políticas sectoriales de investigación, industria, grandes redes, protección de los consumidores, educación y cultura», en AA. VV., *España y el Tratado de la Unión Europea*, Madrid, Colex, 1994, pp. 201-230; GARCÍA DE COCA, J. A., «Redes transeuropeas», en AA. VV., *Políticas comunitarias. Bases jurídicas*, Valladolid, Lex Nova, 2002, pp. 447-474, y LÓPEZ BASAGUREN, A., «Las infraestructuras de red en la UE: las Redes transeuropeas de transportes y energía», *Ekonomiaz*, n.º 63, 2006, pp. 213-235.

² Véase más ampliamente la aportación de VINOIS, J.-A., «Les réseaux transeuropéens: une nouvelle dimension donné au Marche unique», *Revue du Marche unique européen*, 1993, pp. 93-125.

naturaleza, pero aprendiendo de la actual crisis de la COVID-19 e identificando riesgos externos en el contexto de cambios geo-económicos proteccionistas contemporáneos y otros desafíos futuros que se puedan presentar. No hay que olvidar la necesidad de desarrollar reglas de competencia sólidas y nuevas para salvaguardar la igualdad de condiciones y contrarrestar el dominio de los gigantes digitales³, e identificar la dependencia estratégica con respecto a las materias primas y los componentes esenciales de las cadenas de valor industriales consideradas como críticas, con el fin de reducir estas dependencias, incluso mediante la diversificación de las cadenas de producción y suministro, asegurando el almacenamiento estratégico y fomentando la producción y las inversiones.

En este contexto de cambios geo-económicos y geopolíticos, la UE trabaja por favorecer la competitividad de mercados abiertos, y para lograrlo es esencial la creación de redes nacionales, el acceso a ellas y la interconexión entre unas y otras⁴. Nuestro objetivo aquí es analizar el desarrollo de las redes de la península ibérica y su interconexión con las redes transeuropeas en los sectores de las infraestructuras de transportes, de las telecomunicaciones y de la energía teniendo en cuenta el marco jurídico de la UE, junto a los instrumentos financieros, y plantear propuestas de *lege ferenda* que mejoren (desarrollen) la interconexión e interoperabilidad de las redes nacionales periféricas con las redes centrales de la UE.

Desde los orígenes del proyecto de integración europeo las instituciones de la UE no han dejado de trabajar en iniciativas tendentes a cohesionar el territorio europeo, no obstante, el margen de mejora es todavía amplio. La creación de redes interconectadas en los Estados miembros es una actuación de tal envergadura que las políticas en infraestructuras están en continua revisión. La vertebración del territorio europeo (y español) será una realidad cuando esté interconectado el conjunto de las redes nacionales con las redes transeuropeas centrales. Ciertamente, para el caso español, la reflexión se impone sobre la oportunidad de la priorización de unos proyectos de interés común sobre otros, orientando la exposición principalmente al sector del transporte

³ GARCÍA DE COCA, J. A., «Notas sobre el régimen jurídico y financiero de las redes transeuropeas», REDETI: *Revista de derecho de las telecomunicaciones e infraestructuras en red*, 2001, año 4, vol. 12, pp. 49-82.

⁴ CAIRO, H., «Territorialidad y fronteras del Estado nación: las condiciones de la política en un mundo fragmentado», *Política y Sociedad*, 2001, pp. 29-38.

ferroviario, por constituir un sector con grandes potencialidades e impulsado en este año 2021 con la declaración del Año Europeo del Ferrocarril⁵. A este respecto, surgen cuestiones de interés en torno a la oportunidad de retomar proyectos ambiciosos como el establecimiento de una tercera conexión con Francia a través de los Pirineos articulando el territorio español y facilitando el acceso al territorio portugués, y que queda comprendido actualmente dentro de la red global de la red transeuropea de transportes.

Las redes en la Unión Europea: de las primeras referencias en el Tratado de la Comunidad Europea a las innovaciones en el Tratado de la Unión Europea (2007)

El sector de los transportes

De los años sesenta datan las primeras iniciativas de la Comisión Europea en el ámbito del transporte, si bien fue a finales de los ochenta cuando se planteó un plan de acción de carácter plurianual que concluyó en una Propuesta de Reglamento del Consejo⁶. En el artículo 3 del TCE (TUE, 1992) se incorporó una política común en materia de transportes teniendo en cuenta la amplia práctica existente en este ámbito hasta el momento. Con posterioridad, la competencia compartida en materia de redes se extendió al sector de las telecomunicaciones y la energía. Los artículos 154 a 156 del TCE (título XV) se dedicó a las redes transeuropeas. En el Libro Blanco titulado *Crecimiento, competitividad y empleo*, de 1993⁷, la Comisión Europea hizo hincapié en la importancia de la Red Transeuropea de Transporte (RTE) para alcanzar la meta de un mercado único, sobre todo para la creación de empleo y reequilibrio de la riqueza entre los territorios de los Estados miembros de la UE⁸.

⁵ Decisión (UE) 2020/2228 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de diciembre de 2020 relativa al Año Europeo del Ferrocarril (2021). *DOUE* L 437, 28 de diciembre de 2020.

⁶ Comunicación de la Comisión al Consejo. Programa a medio plazo de las infraestructuras de transporte. COM (1986) 340 final.

⁷ *Crecimiento, competitividad y empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI*. Libro Blanco. Suplemento 6/93 del Boletín de las Comunidades Europeas, disponible en: file:///Users/yolandagamarrachopo/Downloads/COM_1993_700_ES_ACTE_f.pdf.es.pdf

⁸ Díez-HochtLeiner, R., «Las políticas sectoriales de la Unión. Del perfeccionamiento a la innovación competencial en la Unión Europea: las políticas sectoriales de investigación, industria, grandes redes, protección de los consumidores, educación y cultura», *cit.*, pp. 201 y ss.

Con la aprobación del Tratado de la UE (2007), las redes transeuropeas en los sectores de las infraestructuras de transportes, de las telecomunicaciones y de la energía quedaron reguladas en los artículos 170 a 172 del TFUE, junto a la referencia específica a la energía recogida en el artículo 194, apartado 1 letra *b*) del TFUE. La decisión n.º 1692/96/CE, de 23 de julio de 1996⁹, estableció las líneas generales de actuación aplicables al conjunto de redes y determinó las características de las redes específicas para los diferentes modos de transporte e indicó qué proyectos de interés común y proyectos prioritarios podían optar a financiación teniendo en cuenta factores medioambientales y de sostenibilidad. La decisión n.º 1346/2001/CE, de 22 de mayo de 2001, por la que se modifican las orientaciones de la RTE-T, en cuanto a puertos marítimos, puertos interiores y terminales intermodales, vino a completar un plan de desarrollo a escala de la Unión para los diversos modos de transporte.

Las ampliaciones de la UE posteriores (2004 y 2007) concluyeron en una revisión de las orientaciones de la RTE-T con un aumento del número de proyectos prioritarios (hasta un total de treinta proyectos), y se introdujo el nuevo concepto de *autopistas del mar* con vistas a aumentar la eficiencia de ciertas rutas marítimas y asociar el transporte marítimo de corta distancia al transporte ferroviario. Los desarrollos normativos en el sector de las redes de infraestructuras de transporte, telecomunicaciones y energía vienen a evidenciar la incoherencia existente llegando a erigirse en un obstáculo para el buen funcionamiento del mercado interior.

Incluso la Comisión Europea pretende llegar más lejos ampliando corredores a los Estados vecinos. El Reglamento (UE) n.º 1315/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre¹⁰, sobre las orientaciones de la UE para el desarrollo de la RTE pretende reforzar el mercado interior, la cohesión económica y social, conectar las regiones insulares, sin litoral y periféricas con las regiones centrales y acercar el territorio de la UE a los Estados terceros vecinos.

⁹ Decisión n.º 1692/96/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de julio de 1996 sobre las orientaciones comunitarias para el desarrollo de la red transeuropea de transporte. *DOUE* L n.º 228, de 9 de septiembre de 1996.

¹⁰ Reglamento (UE) n.º 1315/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, sobre las orientaciones de la Unión para el desarrollo de la Red Transeuropea de Transporte. *DOUE* L n.º 348, de 20 de diciembre de 2013.

La creación de redes multimodales requiere la preparación y ejecución de cientos de proyectos destinados a eliminar los cuellos de botella existentes, construir enlaces pendientes y mejorar la interoperabilidad entre los distintos modos de transporte, al mismo tiempo que aplicar soluciones tecnológicas innovadoras. La nueva política de infraestructuras establece una estructura denominada de «doble capa», esto es, una estructura formada por una red global y una red básica. La red global garantizaría unas conexiones eficaces y eficientes con todas las regiones de la Unión (se prevé estar culminada para 2050), mientras que la red básica estaría compuesta por elementos estratégicos de la red global (prevista para 2030). Asimismo, y como se han introducido nueve corredores multimodales con el fin de facilitar la ejecución de los proyectos de la red básica. En todos estos proyectos se tiene en cuenta que sean seguros, sostenibles, con bajas emisiones de carbono y eficientes desde el punto de vista energético.

En 2018 la Comisión Europea comenzó las consultas públicas para examinar los progresos en la aplicación de la RTE-T hasta ese momento. Este proceso tiene como fin evaluar la eficacia de la política de la RTE-T en ámbitos nucleares como los combustibles alternativos, la digitalización y el transporte multimodal. En estos momentos está prevista la revisión del Reglamento sobre RTE-T.

Al considerarse el sector de las infraestructuras, en los distintos ámbitos, una competencia compartida (artículo 4 del TFUE), el desarrollo y ejecución de una determinada red transeuropea queda condicionada a las prioridades (financieras) que establezca cada Estado miembro (artículo 171, párrafo 2 del TFUE). Al mismo tiempo, la política de infraestructuras en los sectores del transporte, telecomunicaciones y energía está, en parte, limitada por las decisiones de la Comisión Europea con los consiguientes efectos que la misma pueda provocar en caso de ser incluida como actuación prioritaria y asignarle la consiguiente financiación de la UE o, todo lo contrario, no ser incluida como prioritaria y desestimar la financiación de la red en cuestión¹¹. En todo caso, el trazado de una densa red de vías terrestres, marítimas, férreas y aéreas es una necesidad en el territorio de la UE si queremos ganar en competitividad, en flexibilidad y en igualdad entre los distintos actores sociales.

¹¹ VINOIS, J. A., «Le réseau transeuropéen de transport: après les décisions juridiques, reste le financemenet», *Revue du Marche unique européen*, 1996, pp. 569-578.

El sector de las telecomunicaciones

Con el impulso de este sector se pretende crear condiciones adecuadas para el éxito de las redes digitales. De hecho, en la era digital, y para hacer frente a la fragmentación del mercado y la dependencia europea de tecnologías y soluciones digitales extranjeras¹², la UE y los Estados miembros deben tomar medidas decisivas hacia la transformación digital completa mediante: *i*) el desarrollo de marcos (legales) adecuados para mantener el ritmo de la digitalización y garantizar la confianza y seguridad jurídica, así como un acceso justo y seguro a empresas y ciudadanos; *ii*) el impulso de la inversión en una nueva generación interconectada e interoperable de infraestructura de nube en toda la UE, que involucre a los Estados miembros, la industria y los ciudadanos, y *iii*) el desarrollo de infraestructuras de comunicaciones cuánticas potentes, seguras y unificadas, tanto en redes satélites como terrestres, para garantizar la transmisión y almacenamiento transfronterizo de información en la UE y aumentar la cobertura de banda ancha en territorios de ultramar.

La decisión n.º 2717/95/CE, de 9 de noviembre¹³, estableció una serie de orientaciones para el desarrollo de la Red Digital de Servicios Integrados (EURO-RDSI) en el sector de las telecomunicaciones. En esta decisión se definieron los objetivos, las prioridades y los proyectos de interés común para el desarrollo de una gama de servicios basados en EURO-RDSI con el propósito de crear una futura red de la Unión de comunicaciones de banda ancha. Mientras que la decisión n.º 1336/97/CE, de 17 de junio¹⁴, estableció un conjunto de orientaciones para la red transeuropea de telecomunicaciones (RTE-Telecom) en la que se fijaron los objetivos, prioridades y líneas generales de actuación.

Estos actos jurídicos se han visto derogadas por el Reglamento (UE) n.º 283 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2014, relativo a unas orientaciones de 2014 para las redes transeuropeas en el sector de las infraestructuras de te-

¹² Véase CAIRO, H., «Territorialidad y fronteras del Estado nación: las condiciones de la política en un mundo fragmentado», *cit.*, pp. 30 y ss.

¹³ Decisión n.º 2717/95/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de noviembre de 1995, relativa a orientaciones para el desarrollo de la EURO-RDSI (Red Digital de Servicios Integrados) como red transeuropea. DO L n.º 282, de 24 de noviembre de 1995.

¹⁴ Decisión n.º 1336/97/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 1997 relativa a un conjunto de orientaciones para las redes transeuropeas de telecomunicaciones. *DOUE* L n.º 183, de 11 de julio de 1997.

telecomunicaciones¹⁵, en el que se establecieron las directrices a seguir en ese momento preciso. No obstante, el sector ha sufrido un gran desarrollo por los avances tecnológicos y ha pasado a ser considerado un sector prioritario por la Comisión Europea, como se ha puesto de manifiesto con la Agenda Digital 2030. La UE promueve la agenda digital en torno a los ciudadanos y trabaja por la armonización o la convergencia con las normas y los estándares de la UE. Este sector es prioritario por las oportunidades que representa para la creación de nuevos puestos de trabajo, la interconexión de territorios, la modernización de la economía o la puesta en marcha de un euro digital, entre otras ventajas.

El sector de la energía

La estrategia de redes transeuropeas en el sector de la energía (TEN-E) tiene por objeto ampliar y poner al día las infraestructuras europeas y crear redes por encima de las fronteras nacionales. La UE trabaja para reducir los obstáculos técnicos y legales para que la energía pueda superar las fronteras nacionales y los proveedores puedan competir en todo el territorio de la UE. Ello teniendo muy presente que los Estados miembros de la UE tienen una fuerte dependencia de los recursos energéticos de terceros Estados.

En el Consejo Europeo de Essen, en 1994, se declararon prioritarios varios proyectos en el ámbito de las redes energéticas. La decisión n.º 1254/96/CE, de 5 de mayo, recogió un conjunto de directrices sobre las redes transeuropeas en el sector de la energía (TEN-E), en virtud de las cuales la Unión debía poder determinar los proyectos de interés común y contribuir a crear un marco favorable para su realización, acompañado de objetivos sectoriales en el ámbito de la electricidad¹⁶.

La decisión n.º 1364/2006/CE, de 6 de septiembre, introdujo nuevas directrices para la actualización de las TEN-E y derogó las antiguas orientaciones de 1996 y 2003. Los objetivos son la diversificación de las fuentes de suministro, la mejora de la se-

¹⁵ Reglamento (UE) n.º 283 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2014, relativo a unas orientaciones de 2014 para las redes transeuropeas en el sector de las infraestructuras de telecomunicaciones y por el que se deroga la decisión 1336/97/CE. *DOUE* L n.º 86, de 21 de marzo de 2014.

¹⁶ Véase, por ejemplo, BOIRA MAIQUES, J. V., «El eje mediterráneo y las redes transeuropeas de transporte (RTE-T): Historia de un desencuentro. De la cumbre de Essen (1994) a la dimensión exterior (2006)», *Papers*, 2007, pp. 44-57.

guridad del suministro mediante el refuerzo de las relaciones con terceros Estados, la integración de las redes de energía en todos Estados miembros y el acceso a ellas de las regiones insulares, sin litoral y periféricas.

Por ahora, la UE ha señalado qué tipo de proyectos pueden recibir financiación: *i)* proyectos de interés común relativos a las redes de electricidad y de gas con perspectivas de viabilidad económica; *ii)* proyectos prioritarios que han de privilegiar en la atribución de fondos de la UE, y *iii)* proyectos de interés europeo, también prioritarios, que tienen un carácter transfronterizo o un impacto importante en la capacidad de transporte transfronterizo. Y las prioridades son: *i)* el recurso a energía renovable y mejores conexiones entre las instalaciones que la producen; *ii)* la utilización de tecnologías más eficaces que limiten las pérdidas y los riesgos para el medio ambiente asociados al transporte de energía (transportes peligrosos); *iii)* la puesta en marcha de redes de energía en las regiones insulares y ultraperiféricas favoreciendo la diversificación de las fuentes de energía, y *iv)* la interoperabilidad de las redes de la Unión con las redes de todos los Estados miembros y terceros Estados.

El sector energético es, sin duda, polémico por las constantes alzas en el precio de la luz. Una mayor transparencia y una regulación acorde con la problemática específica en cada uno de ellos quizás ayudase a aliviar problema que se presenta con las pujas en las subastas.

Políticas de cohesión y desarrollo regional

La concepción del modelo integrador sobre objetivos de naturaleza económica condiciona originariamente las políticas de desarrollo regional, sostenidas desde los Estados individualmente como medio para apoyar a las regiones más desfavorecidas. Y no cabe duda de que uno de los medios más adecuados para alcanzar las correcciones pretendidas ha sido el transporte, al que se ha reconocido un papel fundamental en el desarrollo económico y la satisfacción de las necesidades que evitan la pobreza cuando genera beneficios reales para el conjunto de los grupos sociales¹⁷.

¹⁷ GANNON, C. y LIU, Z., *Transport: Infrastructure and Services*, Washington, D.C., World Bank, 2000, p. 8.

A diferencia de la política de transportes, la inserción de la política regional en el marco europeo no se produce en las primeras etapas de este proceso, condicionando su desarrollo hasta estadios más avanzados. Como es sabido, las diferencias regionales en el seno de las comunidades europeas fueron detectadas como factores que influían negativamente sobre la integración y el desarrollo del conjunto de los Estados. El Acta Única Europea, con las modificaciones que opera en el derecho originario, constituye el instrumento fundamental para comprender la evolución sobre esta materia, toda vez que incorpora la cohesión económica y social a las competencias comunitarias, especificando objetivos como «reducir las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas»¹⁸. El instrumento más elaborado para conseguir este objetivo es el conocido Fondo de Desarrollo Regional (Feder), que dispone recursos financieros para promover la corrección de los desequilibrios regionales a través del presupuesto comunitario. Las aportaciones del Tratado de Maastricht en 1992 supusieron una actualización del marco jurídico regulador, extendiéndose a componentes más avanzados. Especialmente destacable es la incorporación al ámbito de competencias comunitarias la materia de las redes transeuropeas, lo que ha permitido que la Comisión haya desarrollado una importante labor para progresar sobre ellas, favoreciendo la interconexión e interoperabilidad entre las redes nacionales dentro del respeto por el principio de subsidiariedad¹⁹.

Bajo estas premisas, la Comisión Europea ha venido entendiendo que la mejora de la competitividad y el desarrollo regional se encuentran vinculadas a los servicios de transporte, ya sean de personas o de mercancías; y se ha destacado de un modo particular la incidencia que esto tiene en la movilidad de los ciudadanos en el ámbito rural y de aquellos que carecen de medios de transporte propios²⁰. Bien es cierto que la consecución de objetivos de orden social no puede ser circunscrita de un modo exclusivo a la generación de infraestructuras de transporte, pues estas, por sí mismas, tienen un impacto directo sobre la creación de empleo en las etapas de construcción y mantenimiento, o incluso durante

¹⁸ Como se introduce en el artículo 130 A del Tratado CEE, y se mantiene actualmente en el art. 174 del TFUE.

¹⁹ IZQUIERDO DE BARTOLOMÉ, R., «Hacia la configuración de una red ferroviaria comunitaria», *Cuadernos de Estrategia*, n.º 71, 1994, pp. 45-66.

²⁰ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones - Cohesión y transporte (COM) (1998) 806 final.

su operabilidad; sin embargo, las consecuencias que el desarrollo del transporte sobre la demanda de mano de obra no son fáciles de determinar con carácter general, pues cabe incluso la posibilidad de que sirvan para deslocalizar algunas actividades. Ello puede llevar a concluir que no puedan determinarse con precisión las consecuencias que el transporte tiene sobre el empleo²¹, al menos para la generalidad de casos.

Con todo, los problemas de acceso al transporte no pueden ser valorados socialmente solo bajo los parámetros de capacidad de infraestructuras, sino que debe ser puesto en relación con las posibilidades reales de acceso a bienes y servicios, así como con los procesos de toma de decisiones. Ello es así en la medida en que el acceso a los mismos puede ser determinante para los grupos en riesgo de exclusión social, lo que no está siempre relacionado con el factor de proximidad para el acceso al transporte, sino también con la capacidad adquisitiva de la población²². Pero, además, debe tenerse presente que el desigual uso de los medios de transporte resulta acorde con la concentración en las capitales nacionales de los principales centros para el desarrollo económico²³, lo que genera nuevas desigualdades en los territorios con niveles comparativos inferiores.

Las redes transeuropeas como instrumento de desarrollo regional

La vinculación de las redes de transporte con el desarrollo regional ha sido entendida en la integración europea como un instrumento relevante, antes incluso del Tratado de Maastricht. Bien es cierto que antes de 1992 los objetivos estaban orientados a la reducción de los desequilibrios entre las regiones de forma preferente, y no contribuyó generalmente a la convergencia de las infraestructuras a niveles europeos, lo que constituía por sí mismo una limitación a la consecución del mercado único. La evolución que representa el componente transeuropeo que se incorpora, sin embargo, no ha desconocido la realidad regional, y ha especificado en el propio derecho originario la toma en consideración

²¹ DI CATALDO, M. y RODRÍGUEZ-POSE, A., (2017), «What drives employment growth and social inclusion in the regions of the European Union?», *Regional Studies*, 51(12), pp. 1-20.

²² LODOVICI, M.S. y TORCHIO, N., «Social inclusion in EU Public Transport», *European Parliament's Committee on Transport and Tourism (IP/B/TRAN/IC/2014-093, 2015)*.

²³ Comunicación de la Comisión Europea Impulsar el crecimiento y la cohesión en las regiones fronterizas de la UE (COM) (2017) 534 final, de 20.9.2017.

de la situación particular de las regiones menos desarrolladas, especialmente las insulares, las que carecen de litoral y periféricas, que precisan su conexión con las regiones centrales (art. 170 TFUE).

Esto es significativo para las regiones periféricas de la UE, que mantienen unos valores de PIB inferior a la media europea, y especialmente para Estados como España y Portugal, en los que las divergencias se observan más acentuadas. No obstante, deben tenerse presentes los condicionantes que ha impuesto una evolución de las redes nacionales construidas bajo premisas de desarrollo endógeno, lo que ha hecho notar que se articulen en ocasiones en clara yuxtaposición con otras redes nacionales y dificulta la interconexión, incrementando de forma sobresaliente los costes en la perspectiva de la ampliación de la Unión a nuevos Estados²⁴. Además, el diseño de las redes de transporte en su componente transeuropeo tiene una clara orientación de construcción del mercado europeo, facilitando la interconexión entre los Estados, pero con una orientación general hacia el área central europea en la que se constata un mayor desarrollo económico e inspirada, especialmente en relación con la alta velocidad, por la comunicación rápida entre las grandes ciudades europeas. Ello sin olvidar la creciente necesidad de que las ciudades queden conectadas dentro de un sistema ampliado que trasciende el ámbito europeo, lo que facilitará su participación más completa en un modelo de desarrollo ya claramente globalizado²⁵.

En estas condiciones, es importante destacar la función que puede desempeñar en el futuro el desarrollo del ferrocarril en los Estados de la Unión, y la oportunidad de impulsarlo puede ser contemplado con una perspectiva amplia, extensible en los beneficios que reporta a escala regional y local, lo que «contribuye a la cohesión social, económica y territorial a nivel local, regional, nacional y continental»²⁶.

Ahora bien, el tratamiento de estos propósitos debe ser puesto en relación no solo con las necesidades de desarrollo o prestación

²⁴ Libro Blanco presentado por la Comisión el 12 de septiembre de 2001. *La política Europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad* (COM) (2001) 370 final.

²⁵ TAYLOR. P. y HOYLER, M., «The spatial order of European cities under conditions of contemporary globalisation», *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, vol. 91(2), 2000, pp. 176-189.

²⁶ Como destaca la Decisión (UE) 2020/2228 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de diciembre de 2020 relativa al Año Europeo del Ferrocarril (2021). *DOUE L 437*, 28 de diciembre de 2020.

de servicios que tengan las regiones menos desarrolladas, sino también con los objetivos ampliados que se extienden sobre la configuración de las redes transeuropeas de transporte y sobre el conjunto de la política de transportes de la Unión. Esto coloca en una posición especialmente frágil a las áreas rurales y a las regiones más periféricas de Europa, que frecuentemente están colocadas en una situación marginal dentro de las redes nacionales cuando no excluidas de las mismas, dependientes en gran medida de la intervención pública para el desarrollo de las comunicaciones.

La asociación de las redes transeuropeas a objetivos ampliados

La caracterización general de las redes transeuropeas de transporte como un medio destinado a facilitar la movilidad en el espacio de la Unión de personas y mercancías se ha visto contornado en los últimos años por la asunción de ciertos objetivos políticos generales, pero que presentan una clara incidencia sobre el desarrollo de estas redes.

- i) Uno de los retos más complejos a los que se enfrentan las sociedades modernas es, sin duda, la consecución de un equilibrio entre el desarrollo y su sostenibilidad ambiental. La Unión Europea y sus Estados miembros han asumido con notable firmeza la consecución de unos objetivos ambiciosos que, sin duda, exigirán esfuerzos en todos los ámbitos para mantener sociedades prósperas que mantengan su crecimiento económico al margen de emisiones de gases de efecto invernadero. Es evidente que el transporte será uno de los sectores más afectados por las medidas que se implementen para la consecución de una neutralidad de emisiones prevista para el año 2050, toda vez que se le reconoce como el causante de al menos el 25 % de tales emisiones. Y precisamente bajo esta perspectiva se ha identificado al ferrocarril como uno de los medios que puede resultar más eficiente en relación con las mercancías desplazadas a media y larga distancia, lo que anima a facilitar su competitividad comparativa, pero que exigirá la eliminación de obstáculos técnicos y operativos de las redes nacionales y fomentar su innovación²⁷.

Ciertamente, se trata de una posición que condicionará las políticas nacionales, y es planteada en términos suficientemente

²⁷ Un planeta limpio para todos - La visión estratégica europea a largo plazo de una economía próspera, moderna, competitiva y climáticamente neutra, COM (2018) 773.

ambiciosos como para prever que se producirán importantes transformaciones en el campo tecnológico y energético, lo que afectará, lógicamente, a los transportes. Sin embargo, debe estar ineludiblemente unida al mantenimiento de la cohesión dentro de la Unión, de modo que las regiones puedan converger y mejorar su conexión con el resto de territorios que conforman el gran mercado interior. La crisis vinculada a la pandemia iniciada en 2020 constituye una oportunidad de reconstrucción, pero también genera riesgos de exclusión para aquellas regiones menos favorecidas y, sobre todo, se expone a ser limitadamente eficaz, porque esta transición «a una movilidad sostenible, inteligente y resiliente ha de ser justa, de lo contrario se corre el riesgo de que no se produzca»²⁸.

En relación con las infraestructuras, esta política perfilada exigirá conexiones adecuadas que faciliten la integración en redes, pero necesitará de una concepción más completa de las redes transeuropeas para complementar los objetivos de transporte y de energía. Esta demanda general requerirá que las infraestructuras se actualicen de forma acelerada buscando sinergias entre ambos, toda vez que los sistemas de transporte no completarán la prestación de servicios de forma fluida a través de las fronteras si no disponen de medios de carga o repostaje adecuados. El denominado Pacto Verde Europeo avanza en esta dirección, y reclama, en opinión de la Comisión, no solo la generación de nuevas infraestructuras, sino también una readaptación de las ya existentes para garantizar su continuidad dentro del modelo de descarbonización perseguido²⁹.

Las realizaciones posibles de este modelo se están completando aún, siendo especialmente activa la Comisión en el impulso de las medidas que han de ser adoptadas. Se evidencia así que se encuentra acuciada por los tiempos y las necesidades emergentes en los Estados miembros³⁰. Ahora

²⁸ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Estrategia de movilidad sostenible e inteligente: encauzar el transporte europeo de cara al futuro, COM (2020) 789 final.

²⁹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, el Pacto Verde Europeo (COM/2019/640 final).

³⁰ Technical guidance on the climate proofing of infrastructure in the period 2021-2027, COM (2021) 5430 final, de 29 de julio de 2021.

bien, no puede desconocerse que las transformaciones que se anuncian pueden generar la acumulación de actuaciones en territorios predeterminados de los Estados miembros, soslayando las necesidades que puedan existir en otros, lo que permite aventurar que se producirán nuevas desigualdades en el seno de la Unión. Evitar esta situación antes de que se produzca condicionará no solo las orientaciones de los fondos europeos destinados a la generación de redes transeuropeas, sino que requerirá intervenciones específicas. Para ello se está concibiendo un nuevo modelo de financiación autónomo que se destine específicamente a prevenir que las disparidades regionales se acentúen, y que podrá tener consecuencias directas sobre la sostenibilidad de sectores como el transporte público³¹.

- ii) Los retos de la distribución demográfica constituyen otro de los factores que han de ser tomados en consideración para la articulación del transporte. Las cuestiones asociadas a la población en los Estados miembros constituyen un aspecto que ha suscitado preocupación en las instituciones, fundamentalmente con motivo de la reducción previsible que sufrirá en los próximos decenios y las graves consecuencias que ello puede llevar aparejado³². En relación con la materia aquí abordada, se debe observar que existe un problema singular deducido del desplazamiento de poblaciones desde regiones periféricas hacia áreas metropolitanas en busca de mejoras de expectativas y oportunidades o para atender necesidades primarias. El despoblamiento consecuente de las áreas rurales se ha producido fundamentalmente por la afluencia hacia las capitales, generando una mayor concentración de los beneficios que aportan los servicios de calidad de transporte, además de otros como la energía o la conectividad digital. Bien es cierto que la optimización de estos recursos y el esfuerzo de las sociedades para su financiación pueden animar la concentración de poblaciones, y no siempre resulta espontánea, porque el diseño de las redes de transporte es interactivo con

³¹ Para ello se ha constituido un Fondo de Transición Justa, genéricamente concebido para dar apoyo a aquellos territorios en los que el impacto de la transición hacia la neutralidad de emisiones de gases de efecto invernadero resulte más acentuada. Su dotación durante el período 2021-2027 se ha cifrado en 17.500 millones de euros).

³² El más reciente análisis de la Comisión puede verse en el *Report on the Impact of Demographic Change*, publicado el 17 de junio de 2020.

la distribución demográfica y laboral³³; sin embargo, las consecuencias de orden social y económico son muy relevantes, especialmente en amplias zonas de Estados miembros como España y Portugal.

El Comité de las Regiones ha puesto de manifiesto la oportunidad de reorientar algunas políticas de la Unión tomando en consideración estos problemas, y propone impulsar también los transportes para las zonas rurales a través de los fondos europeos, subrayando la necesidad de dar prioridad a las redes de transporte sostenible que faciliten la interconexión entre el campo y la ciudad³⁴. Es este un aspecto significativo para la política regional que habría de tomar en consideración las necesidades de las áreas con escasa densidad de población, adecuándolas a las particularidades de su situación geográfica y posibilitando la generación de oportunidades, especialmente en sectores vinculados a la alimentación o al turismo, que requieren desplazamientos.

- iii) Entre los componentes de integración de la Unión Europea que más recientemente se han relacionado con el transporte se encuentra la defensa, reservada a una definición progresiva como política común. Debe reconocerse que los Estados miembros han demostrado históricamente un interés limitado por el uso militar de las infraestructuras dentro del sistema de la Unión, situación que parece cambiar en nuestros días. La realidad es que el despliegue del transporte militar resulta actualmente muy gravoso por las condiciones legales que se imponen, tanto para el personal militar como para los equipos. Esta situación no resulta coherente con las aspiraciones de una política de seguridad y defensa propiamente europea, especialmente si atendemos a la eventual necesidad de actuaciones enmarcadas en la cláusula de solidaridad contenida en el artículo 222 TFUE; pero tampoco puede entenderse comprensible si atendemos a las condiciones en que se produce la participación de los Estados europeos en el marco de la OTAN, de la que forman parte buena parte de ellos³⁵. Por

³³ AXHAUSEN, K., «Accessibility: Long-term perspectives», *Journal of Transport and Land Use*, 2008, vol. 1, n.º 2, pp. 5-22.

³⁴ Informe sobre la inversión de las tendencias demográficas en las regiones de la Unión mediante los instrumentos de la política de cohesión (2020/2039(INI) (Doc. A9-0061/2021), de 25 de marzo de 2021. Comisión de Desarrollo Regional. Ponente: Daniel Buda.

³⁵ A este respecto puede evocarse que la estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea (titulada Una visión común, una actuación conjunta:

ello, la voluntad de crear una Unión Europea en el campo de la defensa requerirá la adopción de medidas destinadas a facilitar el movimiento de medios militares entre las fronteras de los Estados miembros con agilidad y eficacia suficientes para satisfacer los objetivos comunes³⁶.

En este contexto, se pone de manifiesto la oportunidad de que las normas de la Unión que faciliten los desplazamientos señalados evolucionen con la disposición de medios físicos para su ejecución, fundamentalmente en relación con las infraestructuras de transporte. Pero ha de tenerse presente que en esta materia la participación institucional resulta diferente al ámbito estrictamente civil, pues requiere la participación del Servicio Europeo de Acción Exterior (Estado mayor de la UE), la Comisión y diferentes organismos como la Agencia Europea de Defensa y, eventualmente, la celebración de consultas con la OTAN; además, los Estados retienen sus competencias soberanas para la toma de decisiones sobre la entrada de tropas extranjeras en su territorio. Pero ello no es obstáculo para que se hayan iniciado las primeras actuaciones desde el año 2017, siendo de destacar que se haya identificado la conveniencia de aprovechar las sinergias que las políticas de la Unión, especialmente las referidas a las redes transeuropeas de transportes, pueden tener sobre la defensa³⁷. Aunque los requerimientos del uso militar y el civil presenten diferencias, impulsar la utilización de las mismas infraestructuras podrá reportar beneficios adicionales en situaciones críticas no solo para la defensa, sino también para otras situaciones críticas y podrá mejorar la red de enlaces transfronterizos. Como se verá, la expresión más concreta de esta voluntad se empieza a manifestar no solo en el terreno del estudio y la planificación, sino que tiene expresiones concretas en la participación financiera de la Unión en el desarrollo de estas infraestructuras de doble uso.

una Europa más fuerte), en la que se hace notar que la seguridad europea depende también de la paz fuera de nuestras fronteras. Además, debe tenerse presente la necesidad y el compromiso asumido por los Estados europeos miembros de la OTAN de asumir un reparto de cargas y responsabilidades en el marco de esta organización, que ha de hacerse patente en el incremento de inversiones (Joint Declaration on EU-NATO cooperation, 10 de julio de 2018).

³⁶ *Join Communication to the European Parliament and the Council, Improving Military Mobility in the European Union*, JOIN (2017) 41 final, Brussels, 10.11.2017.

³⁷ Sobre este particular, es relevante la *Joint Communication to the European Parliament and the Council on the Action Plan on Military Mobility*, JOIN (2018) 5 final.

Los instrumentos de financiación

La política de infraestructuras que envuelve a las redes transeuropeas conlleva, obviamente, el despliegue de medios financieros especialmente relevantes. Impulsar la concurrencia de estos ha resultado complejo por afectar a competencias compartidas de la UE con los Estados miembros. Por ello, los instrumentos se han ido acomodando en la evolución del proceso de integración y a los objetivos que sobre la materia se han ido perfilando en contextos que han sido cambiantes a lo largo de su historia.

Así, las posibilidades de participación comunitaria en la financiación de proyectos de infraestructuras hasta el Tratado de Maastricht quedaban limitadas fundamentalmente al empleo del Feder, lo que restringía ampliamente el impulso de iniciativas a escala europea, pero que no impidió que se sustentaran sobre él algunas importantes realizaciones amparadas por la declaración de «utilidad europea»³⁸. Pero esta situación se transforma a partir de 1992 con la institucionalización del Fondo de Cohesión y la renovación de la política de infraestructuras contenidos en el Tratado de Maastricht. De esta manera, los instrumentos financieros que posibilitan la participación de la Unión en la realización de proyectos relacionados con las infraestructuras de transportes se completan soportados ya sobre este Fondo de Cohesión, junto al mantenimiento del Feder y unas líneas presupuestarias específicas vinculadas a la formulación de redes transeuropeas. Todo ello responde a la finalidad de acelerar la creación de una auténtica red a través de los enlaces transfronterizos necesarios para que esta opere a una escala europea y refuerce la cohesión económica y social³⁹.

Debe tenerse presente que el acúmulo de medios financieros para la creación de infraestructuras obedece a criterios particulares, de modo que tanto el Feder como el Fondo de Cohesión tienen como destinatarios aquellos Estados y regiones de la UE que

³⁸ Que se introdujo mediante el Reglamento (CEE) n.º 3359/90 del Consejo, de 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. *DOUE* L 326 de 24.11.1990. Cabe recordar que se contempló, en el ámbito de la promoción de una red ferroviaria de alta velocidad, algunos proyectos como el Sevilla-Madrid-Barcelona-Lyon-Turín-Milán-Venecia y desde allí hacia Tarvisio y Trieste.

³⁹ IZQUIERDO DE BARTOLOMÉ, R., «Hacia la configuración de una red ferroviaria comunitaria», *Cuadernos de Estrategia*, n.º 71, 1994, p. 58.

presentan niveles de desarrollo inferiores a la media de la Unión, estando en la actualidad sujetos de forma común a las mismas normas de programación, gestión y supervisión⁴⁰. No obstante, hay que apreciar las diferentes finalidades a las que responden ambos fondos, especialmente en relación con el Feder, que tiene una clara orientación hacia las regiones menos favorecidas y contribuir a reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo existente entre las diversas regiones. Por su parte, el Fondo de Cohesión se orienta de una forma particular a los sectores del medio ambiente y de las redes transeuropeas de infraestructuras de transporte.

Estos componentes básicos de la financiación se han ido manteniendo en el tiempo hasta la reciente reforma operada en 2021, en la que se propugna dar continuidad a que estos fondos contribuyan a la promoción del desarrollo de una red transeuropea de transporte, señalando expresamente las inversiones e infraestructuras del transporte ferroviario, por vías de navegación interior, por carretera, marítimo y el transporte multimodal⁴¹. Todo ello sin descuidar que estas inversiones también pueden estar orientadas a ámbitos limitados territorialmente dentro de los Estados miembros o con una dimensión transfronteriza, y debe estar inserto en los objetivos generales que van a inspirar la política de transportes, pudiéndose resaltar que entre las infraestructuras que se proyecten a escala nacional se incluyen las que mejoran el acceso a las redes transeuropeas y facilitan la movilidad transfronteriza.

En el sector del transporte ferroviario es destacable que las inversiones en infraestructuras han tomado como principal fuente de financiación los presupuestos nacionales (50 %). Ello hace patente el esfuerzo sobresaliente que realizan los Estados miem-

⁴⁰ Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo. *DOUE* L 347, 20.12.2013.

⁴¹ Reglamento (UE) 2021/1058 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de junio de 2021 relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y al Fondo de Cohesión (DO L 231, 30.6.2021). En su artículo 3 se establece como objetivos específicos de estos fondos los criterios de mejora de la movilidad de las redes transeuropeas de transporte y de las infraestructuras promovidas por la Unión.

bros para la configuración de las redes ferroviarias, pero es evidente que los medios financieros que ha dispuesto la Unión se han convertido en un catalizador sobre los proyectos que se han desarrollado, particularmente, para garantizar el respeto por las normas de protección medioambiental, de las que rigen la competencia en este sector y de los contratos del sector público⁴². Las estimaciones apuntan que la media de financiación aportada por la UE se cifra en el 12 % de la inversión se produce mediante cofinanciación de la Unión, mientras que el resto de las mismas se financian mediante concesiones, asociaciones publicoprivadas, préstamos, capital social o tasas por el uso de las vías férreas⁴³.

Además, ha de tenerse en cuenta que la acción de la Unión para promover ciertos objetivos en el sector del transporte se ha extendido también al ámbito de las empresas, intentando su participación en el cumplimiento de las acciones. Entre estos, pueden señalarse la generación de un instrumento peculiar destinado a reducir las cargas de recuperación de inversiones en las fases de puesta en marcha de los proyectos, que resulta de gran utilidad cuando la demanda de transporte no responde a las expectativas de volumen esperados, y que permite el acceso a financiación por parte del Banco Europeo de Inversiones⁴⁴. Sin ánimo de exhaustividad, pueden señalarse que el transporte y las infraestructuras vinculadas al mismo han sido objeto de una atención especialmente intensa por parte de la Unión, particularmente en la faceta de fomento de las inversiones que impulsan el empleo y generan crecimiento económico que animaron al establecimiento de un Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas que ha servido para dar apoyo, entre otros, a proyectos de interés común orientados a la finalización del mercado interior en los sectores de las infraestructuras del transporte⁴⁵.

⁴² Condiciones generales que fueron desarrolladas a través del Reglamento (CE) n.º 2236/95 del Consejo, de 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, y que han sido mantenidas en la regulación sobre esta materia contenida en el Reglamento (CE) n.º 67/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009.

⁴³ Datos obtenidos del estudio *The Results and Efficiency of Railway Infrastructure Financing within the EU*, European Parliament's Committee on Budgetary Control (IP/B/TRAN/FWC/2010-006/LOT4/C1/SC8, de 30/09/2015).

⁴⁴ Se trata del *Loan Guarantee Instrument for TEN-T Projects* (LGTT), establecido por el Banco Europeo de Inversiones bajo el impulso de la Comisión Europea.

⁴⁵ Reglamento (UE) 2015/1017 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de junio de 2015 relativo al Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas, al Centro Europeo de Asesoramiento para la Inversión y al Portal Europeo de Proyectos de Inversión, y por el que

Hay que subrayar la relevancia que están teniendo estos medios financieros para la generación de redes transeuropeas, pues constituyen un importante estímulo a los Estados para que orienten esfuerzos presupuestarios a su construcción. Para ello, sucesivos reglamentos han ido fijando las condiciones en que se puede acceder a esta cofinanciación, lo que ha consolidado un modelo de apoyo financiero que se actualiza con periodicidad y se adaptan a las nuevas condiciones que se promueven dentro de las políticas de la Unión. En la actualidad, la ayuda financiera de la Unión a las redes transeuropeas se organiza a través del Mecanismo Conectar Europa (MCE), establecido para apoyar proyectos de interés común en el sector de la infraestructura de transporte, telecomunicaciones y energía, y de explotar las sinergias potenciales entre esos sectores para el marco financiero plurianual 2014-2020⁴⁶. La reciente aprobación del Reglamento (UE) 2021/1153 ha sentado las bases para la operatividad del MCE, bajo unos objetivos generales⁴⁷ y unos objetivos específicos que, para el caso del transporte, se orientan a «contribuir al desarrollo de los proyectos de interés común relativos a las redes e infraestructuras eficientes, interconectadas y multimodales para lograr una movilidad inteligente, interoperable, sostenible, integradora, accesible y segura desde los puntos de vista operacional y físico».

Para este período 2021-2027 apenas se ve alterado el esfuerzo presupuestario de la Unión en esta materia (33.710.000.000 €), pero se produce una redistribución por comparación a ejercicios anteriores contemplando las inversiones estratégicas europeas (12.830.000.000 €) y el Fondo de Cohesión (11.286.000.000 €)⁴⁸, añadiéndose una nueva línea de actuación sobre proyectos

se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1291/2013 y (UE) n.º 1316/2013 - el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (*DOUE* L 169 de 1.7.2015). Puede señalarse que este fondo ha sido operativo hasta finales de 2020, si bien la Comisión ya ha realizado una propuesta de creación del Fondo InvestEU para movilizar la inversión pública y privada en la UE, y que podrá extenderse también al sector de las infraestructuras de transporte.

⁴⁶ Artículo 1 del Reglamento (UE) n.º 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.º 913/2010 y por el que se derogan los Reglamentos (CE) n.º 680/2007 y (CE) n.º 67/2010, *DOUE* L 348, 20.12.2013.

⁴⁷ Estos objetivos aparecen concretados en el artículo 3 del Reglamento (UE) 2021/1153 del Parlamento Europeo y del Consejo de 7 de julio de 2021, por el que se establece el Mecanismo Conectar Europa y se derogan los Reglamentos (UE) n.º 1316/2013 y (UE) n.º 283/2014. *DOUE* L 249, 14.7.2021.

⁴⁸ Es de interés subrayar que en el artículo 4 del reglamento se opera una distribución de los fondos de cohesión transferidos al MCE, de modo que en la primera fase del

que sean acordes con el objetivo de adaptar parte de las infraestructuras de las redes transeuropeas de transporte a mejorar la movilidad tanto civil como militar (1.691.000.000 €)⁴⁹.

La cofinanciación de proyectos por parte de la Unión es variable y acomodada a las prioridades que se han fijado, tal y como se dispone en el artículo 4 del Reglamento del MCE. De forma sintética, serán financiados los estudios (hasta el 50 %), los proyectos de interés común relativos a las redes e infraestructuras eficientes, interconectadas y multimodales (hasta el 30 % o hasta el 50 %, si son de uso civil y militar)⁵⁰. No obstante, los límites marcados podrán incrementarse en determinadas condiciones, como ocurre cuando el importe transferido procede del Fondo de Cohesión (hasta el 85 %) o cuando se trate de la finalización de los principales enlaces ferroviarios transfronterizos pendientes entre Estados que puedan concurrir al Fondo de Cohesión (hasta el 85 %), con cargo a las inversiones estratégicas europeas. Asimismo, cuando la acción que se proyecta incide en dos o más sectores comprendidos en el MCE, esto es, digital, transportes y energía, se aplicarán los porcentajes más altos e incluso podrán incrementarse (10 %).

Decisión y ejecución de las redes: algunos problemas particulares

Hay un componente de gran importancia en la construcción del modelo de redes transeuropeas que está vinculado al hecho de que sobre ellas concurren competencias de la UE y de los Esta-

período se destine el 30 % del mismo a proyectos de forma competitiva entre los Estados que puedan percibir estos fondos, y el 70 % se haga respetando las asignaciones nacionales del mismo, lo que facilitará que las zonas menos desarrolladas de la red puedan mejorar los proyectos que presenten, dando prioridad a los enlaces transfronterizos y a los enlaces pendientes.

⁴⁹ Debe tenerse presente que se trata de una asignación independiente del Fondo Europeo de Defensa, recientemente regulado en el Reglamento (UE) 2021/697 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2021, por el que se establece el Fondo Europeo de Defensa y por el que se deroga el Reglamento (UE) 2018/1092. *DOCE* L 170 de 12.5.2021. Puede advertirse, como indicó la Comisión Europea, que este fondo podrá desplegar algunas sinergias en otros sectores como el transporte, las comunicaciones y la energía (COM/2018/476 final).

⁵⁰ No obstante, esta participación se podrá incrementar hasta un 50 % para los enlaces transfronterizos, los sistemas de aplicaciones telemáticas, la interoperabilidad ferroviaria, la implantación de nuevas tecnologías, la mejora de las infraestructuras de seguridad o la adaptación de las infraestructuras de transporte para el control de las fronteras exteriores de la Unión.

dos. Sobre este particular, se ha criticado con frecuencia la existencia de dificultades para que los Estados lleguen a un acuerdo sobre la fijación de las prioridades de los proyectos en el diseño de sus redes de transporte, normalmente como consecuencia de la defensa de sus intereses nacionales, así como la escasa dotación de los fondos de origen europeo destinados a proyectos que se desarrollan fuera de Estados o regiones beneficiados por los objetivos de convergencia⁵¹.

Ciertamente, es una materia que encierra cierta dificultad no solo de orden jurídico, sino también político. El diseño de estas redes de transporte confronta intereses en los diferentes niveles de toma de decisiones que participan en ello. El ejemplo de España puede ilustrar esta afirmación, porque en buena medida estas redes están inspiradas por un centralismo político que remodela el sistema económico nacional históricamente. Las líneas ferroviarias son expresión de ello en buena medida. La participación en los corredores europeos ha facilitado una planificación alternativa, pero, sobre todo, ha sido la existencia de una desconcentración política regional lo que ha impulsado el debate y condiciona la toma de decisiones⁵². La amplia participación de diferentes actores dentro del mismo parece confrontar intereses complejos que llevan aparejadas dificultades de apariencia paralizante en ocasiones, pero que resulta ampliamente participativo, como se pone de manifiesto al observar la evolución de los corredores transeuropeos por el territorio español, que ha decantado la priorización de los corredores mediterráneo y atlántico, pero que no ha desactivado la promoción de otras iniciativas como la conexión entre Francia y España a través del túnel de Somport o la articulación del corredor sudeste.

Cuando se proponen a escala continental tales proyectos, estas cuestiones se multiplican inevitablemente, pero facilitan que haya una amplia implicación de instituciones y actores económicos y sociales estructurando un sistema multinivel; pero es destacable que en estas redes transeuropeas se encierra un componente político profundo, pues permite establecer proyectos que trascienden los intereses nacionales y hace primar una lógica de inte-

⁵¹ VASSALLO-MAGRO, J. M. y BAEZA-MUÑOZ, M. A., «Las Redes Transeuropeas de Transporte, RTE-T», *Revista Colombiana de Derecho Internacional*, núm. 19, julio-diciembre, 2011, pp. 39-73.

⁵² BARON-YELLES, N. y LIBOUREL, E., «L'AVE, opérateur et révélateur des dynamiques institutionnelles et territoriales en Espagne», *Revue d'histoire des chemins de fer*, 2015, pp. 279-296.

gración sobre la que aisladamente puedan mantener los Estados, incorporando también a ello a las regiones con una participación en un proyecto de alcance colectivo⁵³.

Pero ello no oculta que, más allá de la toma de decisiones generales, en la ejecución de los proyectos la presencia de un componente transfronterizo reintroduce algunas dificultades que parecen secuenciar la traslación de obstáculos cuando han de atravesarse varias fronteras. La necesidad de acuerdos para crear estos enlaces transfronterizos puede entenderse como el punto de partida, condicionado lógicamente por la extensión de las fronteras o su caracterización geográfica. Para el caso español, son dos enlaces ferroviarios con Francia (la Junquera e Irún) y tres con Portugal (Tui-Valença, Fuentes de Oñoro-Vilar Formoso y Badajoz-Elvas).

Incluso más recientemente se detecta que, al margen de consideraciones de orden técnico, la ejecución de estos proyectos acordados se ve sometida a una ralentización muy notable de forma generalizada, lo que produce discontinuidades en los trayectos que impiden el cumplimiento de las funciones con que se concibieron. Así lo ha puesto de relieve el Tribunal de Cuentas en un informe emitido en 2020, que el objetivo de terminación de la red básica que en 2013 se previó que estuviera concluida en 2030 resulta muy improbable que esté terminada a tiempo⁵⁴. Y no es algo de importancia menor, pues los retrasos en la construcción y puesta en marcha de los proyectos afecta a cinco de los nueve corredores de la red transeuropea de transportes, entre los que se encuentra el enlace ferroviario de alta velocidad que conecta Vitoria (España) con Burdeos (Francia), en el corredor atlántico.

Ahora bien, aunque la ejecución de los proyectos se realice desde los Estados miembros, la Comisión Europea dispone de herramientas para garantizar que se cumplen los plazos previstos para la red básica, pues está habilitada para pedir a los Estados que comuniquen los motivos que justifican los retrasos en el inicio o finalización de las obras⁵⁵; y ello sin perjuicio de las funciones generales de facilitación a los Estados los trabajos para la realización de las

⁵³ ALDECOA, F., «La integración europea. Análisis histórico-instrumental con textos y documentos» *Génesis y desarrollo de la Unión Europea (1979-2002)*, Volumen II, Tecnos, Madrid, 2002, p. 198.

⁵⁴ *Informe Especial 10/2020: Infraestructuras de transporte de la UE: Es necesario ejecutar de manera más rápida los megaproyectos para conseguir resultados en la red de transporte a su debido tiempo.*

⁵⁵ Como dispone el artículo 56 del Reglamento (UE) n.º 1315/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, sobre las orientaciones de la

mismas y de supervisión de los instrumentos financieros sobre los que se fundamenta la aportación europea a su cofinanciación. No obstante, estas potestades reconocidas a la Comisión se han aplicado con cierta laxitud, optando por fórmulas que se han considerado más eficaces que animen a los Estados a cumplir con los plazos. Entre ellas, las decisiones de ejecución que se acuerdan con los Estados para reflejar el compromiso de estos de cumplir con los plazos previstos y se obligan a informar anualmente de las realizaciones alcanzadas; sirva de ejemplo la adoptada para la conexión ferroviaria Évora-Mérida entre Portugal y España. Aun así, hay que resaltar que se trata de un mecanismo que aún deja a la voluntad de los Estados completar las infraestructuras previstas sin que garantice en su integridad el cumplimiento.

No obstante, la voluntad de impulsar la reducción de dificultades que llevan aparejadas estos proyectos parece clara, y una parte de los mismos se deducen de dilaciones y superposiciones de procedimientos administrativos y judiciales. Para agilizar, en la medida de lo posible, las tramitaciones de forma eficaz se ha aprobado en 2021 una directiva con tal propósito⁵⁶.

Un último aspecto puede ser traído en relación con las cuestiones referidas a la proyección de las redes transeuropeas de transporte que contorna la toma de decisiones sobre este particular. Se trata de la conveniencia de que estas redes no queden al margen de la necesidad de transporte hacia otros espacios que no forman parte de la Unión, lo que ya fue previsto en el 171.3 TFUE. La concepción estratégica que se otorga al transporte no puede quedar limitada a los Estados miembros, sino que se persigue su conexión con Estados europeos próximos, ya sean los Estados de la AELC, de los Balcanes o los más orientales del continente con los que se mantiene una política conjunta de vecindad. Los efectos de enlazar estas redes con Estados terceros pueden considerarse benéficos y, además, posibilitan el acceso a Asia. Precisamente esta formulación ha sido contemplada como una oportunidad y ha quedado asumida como parte de la Agenda Global de la UE como una Estrategia Europea de Conectividad⁵⁷; sin embargo, esta proyección podría

Unión para el desarrollo de la Red Transeuropea de Transporte, y por el que se deroga la decisión n.º 661/2010/UE.

⁵⁶ Directiva (UE) 2021/1187 del Parlamento Europeo y del Consejo de 7 de julio de 2021 sobre la racionalización de las medidas para avanzar en la realización de la red transeuropea de transporte (RTE-T) (DO L 258, 20.7.2021).

⁵⁷ *High representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and So-*

entrar en concurrencia con la proyección de China hacia el exterior con su gran proyecto iniciado en 2013 bajo la denominación de *Belt and Road Initiative* (BRI). No es este lugar para su tratamiento, siendo abundantes los análisis que contraponen ventajas e inconvenientes para Europa de que la nueva Ruta de la Seda se extienda con continuidad territorial desde los grandes centros de producción chinos hasta los centros de distribución de Europa. Una ruta que se extiende por más de 13.000 km de vías de ferrocarril entre China y Madrid constituye, sin duda, un hito sobresaliente en la historia del transporte, más ágil que por vías marítimas, que permite aprovisionamientos más rápidos en situaciones críticas como en una crisis sanitaria global que requiere aprovisionamientos extraordinarios de material sanitario.

Si bien debe tenerse presente que la proyección de esta iniciativa del gigante asiático lleva aparejadas importantes inversiones en infraestructuras de transporte que implican a Estados de la Unión. Ya sean estas destinadas a redes ferroviarias, como las que se prevén entre Hungría y Serbia, ya se orienten a instalaciones portuarias, como en Sines (Portugal), lo cierto es que la articulación de redes europeas se ve imbricada por la afluencia de capitales con origen y control por parte del Estado chino. Esta situación ha generado cierta desconfianza en algunos Estados e instituciones europeas que aprecian la «trampa de la deuda»⁵⁸, pero que genera también confrontación de intereses entre los miembros de la Unión ante la atracción de inversiones de extraordinaria relevancia. Aunque no pueda entenderse que sea de aplicación exclusivamente a estas situaciones, la reciente adopción de una regulación europea para el control sobre las inversiones extranjeras directas puede tener una incidencia clara sobre estos proyectos, y más singularmente sobre las posibilidades de que las mismas puedan fluir hacia las redes transeuropeas de transportes⁵⁹. Estas cuestiones presentan una notable complejidad jurídica, pues se extiende al alcance de las competencias de la Unión en esta materia, y no resulta fácil consensuar entre

cial Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank: Connecting Europe and Asia - Building blocks for an EU Strategy JOIN (2018) 31 final Brussels, 19.9.2018.

⁵⁸ ALONSO MARCOS, A. y ARAGÓN GORDON, A., «El Belt and Road Initiative y la Estrategia Europea de Conectividad ¿compatibles o irreconciliables?», *Boletín IEEE*, n.º 20, 2020, pp. 282-300.

⁵⁹ Art. 8.5 del Reglamento (UE) 2019/452 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de marzo de 2019, para el control de las inversiones extranjeras directas en la Unión. *DOUE L 79 1/1*, 21 de marzo de 2019.

los Estados miembros el alcance que deben tener estas medidas de control en sectores estratégicos⁶⁰. Sin embargo, su alcance geopolítico tiene una entidad significativa que hace que su tratamiento deba ser tomado en consideración en relación con algunos proyectos.

Al final... más Europa

El *leitmotiv* de las redes transeuropeas supone, al fin y al cabo, trabajar por «más Europa». Ello implica facilitar la interconexión de más territorios con el fin de ofrecer igualdad de oportunidades a los ciudadanos, a las empresas, a los agentes sociales, entre otros, de la UE. Hay que redoblar esfuerzos, si cabe, por conseguir que se materialicen energías y recursos invertidos. La política, empero, está condicionando el objetivo de interconectar los territorios de los Estados miembros de la UE, y la política tiene la llave para avanzar en el tejido de las redes transeuropeas.

En la actual coyuntura, los Estados miembros deben aprovechar la oportunidad de destinar recursos a aquellos proyectos con un claro valor añadido y efectos positivos a largo plazo sobre el medio ambiente, el empleo, el mercado único, pero también que contribuyan a reducir los puntos de congestión o próximos a ella. El 20 de enero de 2021 el Parlamento Europeo adoptó una resolución sobre la revisión de las directrices relativas a la RTE-E en la que se subrayó que los fondos de la UE suponían una oportunidad para garantizar el desarrollo de las redes básicas de la RTE-T para 2030. La oportunidad de financiar proyectos con cargo a los fondos europeos bien podría servir de impulso para implementar nuevos proyectos de redes⁶¹. Los fondos como el Mecanismo Conectar Europa (MCE), el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (InvestEU), los Fondos Estructurales y de Inversión Europeo, el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, Horizonte Europa, entre otros, así como la actividad de préstamo del Banco

⁶⁰ MAILLO GONZÁLEZ-ORÚS, J. y PORRAS BELARRA, J., «Inversiones Unión Europea-China: ¿hacia una nueva era?», *Documento de trabajo (Universidad CEU-San Pablo, Instituto de Estudios Europeos). Serie Unión Europea y Relaciones Internacionales*, 99/2020.

⁶¹ Uno de los problemas que se presentan con las redes tiene que ver con los retrasos en la ejecución de los proyectos prioritarios, que están empañando los trabajos de la Comisión Europea, a la que se le solicita (por parte del Parlamento Europeo) una aplicación estricta de los calendarios de ejecución. No es nuevo que los retrasos en la ejecución de los proyectos prioritarios están generando toda una serie de críticas por otras instituciones europeas y por los Estados miembros, que reclaman un mayor control y transparencia sobre ellas.

Europeo de Inversiones (adaptada al sector de infraestructuras en los distintos ámbitos) y los fondos disponibles en el marco de Next Generation EU son una oportunidad excepcional para desarrollar la política de redes transeuropeas. Con todos estos instrumentos financieros vigentes hay que potenciar, más y mejor, la política de redes transeuropeas.

La concepción de redes transeuropeas de transporte constituye un campo idóneo para el análisis de las competencias de la UE sobre estas materias, plagado de dificultades para mantener, en ocasiones, coherencia entre la formulación general de una política europea de transportes y la ejecución de las mismas desde los Estados miembros, cuyas prioridades y esfuerzos presupuestarios tienen una orientación claramente nacional. No obstante, el contexto de crisis que se ha generado desde el año 2020 ha propiciado una dinamización generalizada en los sectores estratégicos de la UE y ha facilitado la adopción de nuevos instrumentos normativos y financieros destinados a hacer posible una mayor integración en el ámbito del transporte. Los gobiernos de los Estados miembros conjuntamente con la Comisión Europea son quienes tienen que impulsar, en última instancia, nuevos proyectos, siendo deseable que con ellos se dé cumplimiento a los complejos objetivos perseguidos y satisfacción a los intereses de los ciudadanos y agentes económicos.