



Doi: <https://doi.org/10.17398/2695-7728.37.195>

LAS REDES TRANSEUROPEAS DE TRANSPORTES:
ACTUALIZACIÓN DEL TRANSPORTE FERROVIARIO
EN LA UNIÓN COMO RETO GLOBALIZADOR¹

*TRANS-EUROPEAN TRANSPORT NETWORKS: UPDATE
OF RAIL TRANSPORT IN THE UNION AS A
GLOBALIZING CHALLENGE*

JUAN MANUEL RODRÍGUEZ BARRIGÓN²

Universidad de Extremadura

Recibido: 07/12/2021

Aceptado: 28/12/2021

RESUMEN

Las infraestructuras de transportes en la Unión Europea constituyen un medio de gran relevancia para facilitar la interconexión de sus Estados miembros y son un instrumento fundamental para realizar el mercado interior. Aunque desde las últimas décadas del siglo XX las redes transeuropeas han sido consideradas en la construcción europea,

1 Este trabajo ha sido elaborado en el marco del Grupo de Trabajo sobre redes transeuropeas, y más concretamente sobre la base de la aportación realizada por Juan Manuel Rodríguez Barrigón y Yolanda Gamarra Chopo, "La interconexión de redes españolas (de transportes, telecomunicaciones y energía) con redes transeuropeas: una política inacabada de la Unión Europea", en *Redes transeuropeas. Vectores vertebradores de la España del siglo XXI*, Documento de Trabajo 01/2021, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN).

2 Licenciado y doctor en Derecho. Profesor Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales en la Universidad de Extremadura. Es miembro del Instituto Universitario de Investigación para el Desarrollo Territorial Sostenible (INTERRA) de la Universidad de Extremadura y colaborador de la Cátedra Naciones Unidas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible sobre Desarrollo y Erradicación de la Pobreza (SDG-F y Universidad Rey Juan Carlos de Madrid).

las realizaciones aún tienen limitaciones y suscitan problemas que requieren actualización de los objetivos y cumplir con los plazos programados. Las redes transeuropeas de transporte, particularmente en el sector del ferrocarril, recobran actualidad por las necesidades comprobadas, pero deben ser consideradas a la luz de la política de transportes y la cohesión dentro de la Unión. Las carencias existentes precisan de impulsos que deben ser contemplados en un contexto que cambia, fundamentalmente por la presencia de objetivos de carácter medioambiental y estratégico. Los problemas que esto plantea exigen mejoras de gestión y financiación, pero también ciertas modificaciones normativas para facilitar que estas redes sean concluidas en el tiempo previsto.

Palabras clave: Redes transeuropeas, transportes, cohesión económica y social, desarrollo regional, mercado interior.

ABSTRACT

Transport infrastructure in the European Union is an important means of facilitating the interconnection of its Member States and is a key instrument for completing the internal market. Although Trans-European networks have been considered in the construction of Europe since the last decades of the 20th century, their achievements are still limited and rise problems which require updating of objectives and meeting the scheduled deadlines. Trans-European transport networks, particularly in the rail sector, are becoming more topical because of the needs identified, but they must be seen in the light of transport policy and cohesion within the Union. The existing shortcomings need to be addressed in a changing context, mainly because of environmental and strategic objectives. The problems involved require management and financing improvements, but also some regulatory changes to facilitate the timely completion of these networks.

Keywords: Trans-European networks, transport, economic and social cohesion, regional development, internal market.

Sumario: 1. La interconexión de los territorios en la Unión Europea. 1.1. Las redes transeuropeas en el sistema de competencias de la Unión. 1.2. La toma de decisiones y ejecución sobre las redes transeuropeas. 2. Las políticas de transporte y de cohesión. 2.1. La política de transportes. 2.2. La cohesión en la Unión Europea y el transporte. 3. Las redes transeuropeas en un contexto ampliado de objetivos. 4. Los instrumentos de financiación. 5. Algunos problemas particulares en el proceso de decisión y ejecución de las redes de transporte. 6. Consideraciones finales.

1. LA INTERCONEXIÓN DE LOS TERRITORIOS EN LA UNIÓN EUROPEA

La evolución de la construcción europea ha colocado las infraestructuras de transporte entre los componentes que se entienden necesarios para realizar de modo efectivo los objetivos de la integración. Se trata, lógicamente, de la consecución del objetivo general de crear un mercado interior. El establecimiento de una política de redes aparece vinculada a este mercado que se construye y a la promoción de la cohesión económica y social, pero también queda asociado necesariamente a otras políticas sectoriales como el transporte, las telecomunicaciones o la energía. Esta política, con ciertas indefiniciones, surge tempranamente en el modelo de integración a través de la formulación de un “interés comunitario” que permita la fijación de algunos aspectos de las infraestructuras de transportes, impulsado fundamentalmente a través de un sistema de ayudas a las autoridades nacionales³.

Comprender la progresiva configuración de modelos que se estructuran bajo la denominación de redes transeuropeas requiere que sean observados no sólo dentro de un sistema de integración económica, sino también en el contexto de un proceso político más complejo. Así lo evoca el Derecho originario al significar que el establecimiento y desarrollo de aquéllas no sólo sirven a objetivos predeterminados dentro del mercado interior o la búsqueda de la cohesión económica social y territorial, sino que deben permitir que los ciudadanos, los operadores económicos y las entidades subestatales puedan participar de los beneficios de un espacio sin fronteras interiores⁴. Y no es soslayable esta dimensión porque, aun con limitaciones, la generación de proyectos de interés común desempeña una función política avanzada, pues permite que la lógica de la Unión se imponga sobre la que guía a los intereses puramente nacionales y hacer partícipes en ella a las regiones⁵. Pero la pervivencia de la frontera como noción

3 Rafael Izquierdo de Bartolomé, "La política común de infraestructuras de transporte", *Cuadernos de estrategia*, nº 7 (1988): 14.

4 Como dispone el art. 170 TFUE.

5 Francisco Aldecoa Luzárraga, "La Política de Redes Transeuropeas y la vocación federal de la Unión", en *Las Redes Transeuropeas (RTE) y el modelo federal de la UE* (Madrid: Consejo Vasco del Movimiento Europeo; Marcial Pons, 2001), 45.

delimitadora de la soberanía de los Estados sigue desplegando sus efectos, haciéndose notar también en estas materias especialmente al perfilarse como límites a las potestades de intervención y el requerimiento frecuente del concurso de la voluntad de los Estados para completar numerosas actuaciones. Aun así, su sentido tradicional tiende a relativizarse a través de la construcción europea y son numerosos los sectores en los que ello es patente, entre los que se pueden incluir el ámbito del transporte en su componente transfronterizo; y a ello contribuyen acciones promovidas desde la Unión como la interconexión de las redes nacionales⁶.

Siendo ésta una materia asentada en el sistema de la integración, se vuelve recurrente su actualidad por las revisiones a que se encuentra sometida en nuestros días, innovada en los instrumentos que la regulan. Pero, sobre todo, se observa como uno de los componentes sobre los que la Unión se posiciona frente a las transformaciones sociales y económicas que se están produciendo en un contexto crítico como el actual. Son las redes de transporte, muchas veces anunciadas como promotoras de la integración, uno de los sectores en los que las carencias se hacen más notorias y, sobre todo, un ámbito en el que la fijación de objetivos ambiciosos no siempre resiste la comparación con las realizaciones que se hacen efectivas, al menos en el tiempo para el que se programan. La declaración del año 2021 como Año Europeo del Ferrocarril da cuenta de la importancia que se atribuyen a este medio y a las necesidades de interconexión de las redes entre los Estados miembros, y pone de relieve, asimismo, las limitaciones que aún están presentes en este sector que se orienta a metas más completas que el estricto tránsito de personas y mercancías⁷.

Ciertamente, estamos ante un campo de estudio que precisa de aproximaciones complejas y metodologías analíticas diversas, sobre el que existen numerosos e interesantes trabajos tanto en el ámbito institucional como académico. Aun así, los cambios de contexto en que las redes transeuropeas se desarrollan

6 Francisco Javier Roldán Barbero, "La aplicación territorial del derecho de la Unión Europea y el derecho internacional", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n^o 51 (2015): 473-474.

7 Decisión (UE) 2020/2228 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de diciembre de 2020 relativa al Año Europeo del Ferrocarril (2021) (DO L 437, 28.12.2020).

y las oportunidades de impulso que se anuncian en momentos de transformación han traído a la actualidad esta materia y fomentado los debates en torno a las mismas. A este respecto debe tenerse presente que los sectores comprendidos en el marco de las redes transeuropeas presentan características particulares cuya amplitud desbordan ampliamente el objeto de análisis que aquí sea aborda; no obstante, ha de hacerse notar que en todos ellos concurren cuestiones fundamentales que afectan a las competencias que confluyen para el diseño y desarrollo de estas redes. Pero las características de las mismas obligan a especializaciones que afectan al alcance de las normas y actuaciones que se emprendan o a las singulares formas en que se toman las decisiones sobre las mismas o, incluso, a los niveles de intervención que se alcanzan a través de los mecanismos de financiación de la Unión, particularmente porque los costes de estas infraestructuras son asumidos por usuarios (en las redes de telecomunicaciones y energéticas) o por fuertes inversiones de origen público⁸.

1.1. LAS REDES TRANSEUROPEAS EN EL SISTEMA DE COMPETENCIAS DE LA UNIÓN

La oportunidad de establecer redes transeuropeas en el sector del transporte es observada en el marco de la UE como una materia fuertemente vinculada a los objetivos de la propia integración. A pesar de que tales objetivos aparezcan en buena medida desde los orígenes, hasta el Tratado de Maastricht no aparece reflejada de forma explícita una competencia específica de la Comunidad Europea sobre redes transeuropeas⁹. Ha de observarse que el alcance de esta competencia queda delimitado por la función asignada a la Comunidad en el art. 3.n) TCE que señala expresamente la promoción del establecimiento y desarrollo de redes transeuropeas, lo que implica lógicamente que corresponderá a los Estados el ejercicio de estas responsabilidades y reserva a la

8 R. Mayet, "Le réseau transeuropéen de transport: le dessous des cartes", *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, nº 484 (2005): 15.

9 Como se desprende del art. 3.n) del TCE, en relación con el Título XII del mismo Tratado, que desarrolla el objetivo de fomentar y desarrollar redes transeuropeas. En realidad, supone la consolidación de una competencia comunitaria sobre redes de infraestructuras que venía siendo objeto de una atención particular, como se aprecia, por ejemplo, en la Resolución del Consejo de 22 de enero de 1990 sobre las redes transeuropeas (D.O. nº C 027 de 06/02/1990).

Comunidad una labor de impulso¹⁰. Esta caracterización como competencia compartida queda definitivamente determinada con el Tratado de Lisboa, que fija en esta categoría el ámbito de las redes transeuropeas (art. 4.2.f) TFUE).

Aun así, la práctica seguida hasta este momento ya había puesto de manifiesto que esta materia quedaba influida por el principio de subsidiariedad de una manera singular¹¹. Por esta razón se circunscribieron las acciones a la identificación de los proyectos prioritarios y a la implantación de un modelo de financiación para la creación de infraestructuras, aunque también se puede comprobar, fundamentalmente en el campo del transporte, que se establecen regulaciones destinadas a generar las condiciones para la adaptación al régimen de la competencia. Además, debe tenerse presente en todo caso que la Unión carece de atribuciones directas en materia de ordenación del territorio, pero la creciente importancia que las modificaciones del Derecho originario han otorgado a la cohesión económica, social y territorial permite observar la incidencia que se opera sobre ésta. Esto se hace patente, entre otras, en la importancia del fomento de infraestructuras para la ordenación del territorio o el desarrollo de la política regional, siendo las redes de transporte uno de los instrumentos que pueden ser utilizados para ello¹².

Hay que subrayar que las potestades sobre las redes transeuropeas quedan en el Derecho originario orientada al cumplimiento de ciertos objetivos particulares que justifican su establecimiento. Siguiendo lo dispuesto en el art. 170 TFUE, la Unión

“contribuirá al establecimiento y al desarrollo de redes transeuropeas en los sectores de las infraestructuras de transportes, de las telecomunicaciones y de la energía” (apartado 1), esto es, redes que se conciben a un nivel que supera lo estrictamente transnacional; asimismo, las infraestructuras que la componen

10 J.A. Vinois, “Les réseaux transeuropéennes: une nouvelle dimension donné au Marché unique», *Revue du Marché Unique Européen*, nº 1 (1993): 101.

11 Vinois, “Les réseaux transeuropéennes...”, 101.

12 Como ya se apuntó en el documento “La Política Europea de ordenación del territorio”, Dirección General de Estudios (REGI 100a ES, 1-1998).

están orientadas a la finalidad de “favorecer la interconexión e interoperabilidad de las redes nacionales, así como el acceso a dichas redes” (apartado 2).

Ahora bien, no pueden ser considerados de forma aislada respecto de los objetivos generales de la Unión, toda vez que éstos desempeñan una función instrumental.

En esta perspectiva, la política de redes queda sistematizada entre los objetivos generales de creación del mercado interior y el reforzamiento de la cohesión económica y social, como el propio art. 170 TFUE invoca al reenviar a los fundamentos jurídicos de estas políticas de la Unión (arts. 26 y 174 TFUE). Así, es patente que las redes propugnadas se encuentran orientadas a dotar de una integración territorial a los mercados nacionales mediante la supresión, en el espacio sin controles en las fronteras interiores, de los obstáculos físicos y técnicos que puedan representar las limitaciones derivadas de las infraestructuras¹³. Esta posibilidad de mejora de acceso a los mercados nacionales por parte de los agentes económicos tendrá un impacto positivo en el reforzamiento de la competencia tanto a nivel nacional como europeo.

Por otra parte, la finalidad de cohesión de esta política de redes se retoma de forma específica para ellas, de modo que su promoción mediante la generación de las infraestructuras permitirá garantizar la extensión de los beneficios del mercado interior. Ciertamente, la alusión genérica no está exenta de cierta vaguedad retórica en la medida en que tales beneficios no resultan cuantificables *a priori* si no se precisan los parámetros básicos que la impulsan, más allá del posicionamiento político¹⁴; aun así, pronto se apuntaría la conveniencia de que el desarrollo de estas redes constituyera un medio relevante para la generación de empleo vinculado a las inversiones que requieren, lo que apunta a su

13 Así, pueden evocarse las palabras de Mario Monti al subrayar que resulta inconcebible un mercado único sin las infraestructuras que unan sus diferentes elementos, considerándolas esenciales para garantizar la movilidad necesaria para el funcionamiento del mercado integrado y promover el crecimiento (“Une nouvelle stratégie pour le Marché Unique au service de l’économie et de la société européennes”, Rapport au Président de la Commission européenne, José Manuel Barroso, présenté par Mario Monti, 9 mai 2010, p. 74).

14 Paul J. Stephenson, “The Role of Working Groups of Commissioners in Co-ordinating Policy Implementation: The Case of Trans-European Networks (TENS)”, *Journal of Common Market Studies*, 48, (2010): 724.

incidencia en el componente social¹⁵. Asimismo, hay que subrayar que este objetivo particular de las redes de transporte se ve acompañado de la introducción de un instrumento financiero específico para el desarrollo de estos proyectos, junto a los de naturaleza medioambiental, en el sector del transporte. Se trata del Fondo de Cohesión contemplado en el art. 177 TFUE, habilitado de forma particular para estos sectores y del que serán destinatarios los Estados con menor PIB.

Hay que destacar que la redacción del art. 170 vincula de manera explícita las redes transeuropeas con las competencias de la Unión sobre mercado interior y cohesión, pero más allá de los objetivos particulares o generales que ello representa, suscita la consideración del alcance normativo que tienen tales relaciones. El art. 170, ciertamente, invoca el art. 26 de manera expresa, lo que entronca las redes transeuropeas en el mercado interior y permitiría, en hipótesis, tomar el art. 114 como base general para su regulación, como ocurre con otros sectores. En esta línea, podría considerarse que la contribución de estas redes a la consecución del mercado interior se encuentra inmersa en el modelo de competencias estructurado para este fin; sin embargo, el TJUE ha declarado que la regulación particular de las redes presenta una caracterización de especialidad dentro del Tratado que se deduce de su carácter específico. En consecuencia, no pueden fundamentarse medidas sobre las normas que sirvan a la consecución de objetivos generales cuando existe una base específica para la regulación de las redes transeuropeas¹⁶.

La determinación de esta relación de especialidad hace prevalente la aplicación de las disposiciones del Tratado relativas a las redes transeuropeas sobre las relativas al mercado interior, sosteniendo así una autonomía de las bases

15 Comisión de las Comunidades Europeas, *Crecimiento, competitividad, empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI*, Libro Blanco, Luxemburgo, OPOCE, 1994.

16 Así lo ha declarado el TJUE en la Sentencia de 26 de marzo de 1996, Parlamento c. Consejo, asunto C-271/94. En el caso, referido a las redes transeuropeas de telecomunicaciones, se discutía la legalidad de una decisión adoptada por el Consejo sobre la base de las normas destinadas a establecer el mercado interior (antiguo art. 100 A TCE), que se anula por no fundarse sobre la base específica que constituye la regulación de las redes transeuropeas (antiguo art. 129 C TCE), por más que la misma persiga objetivos que también están contemplados de forma general para aquel mercado.

jurídicas de la competencia de la Unión sobre esta materia. En estas condiciones, los instrumentos habilitados para la regulación del mercado interior no son extensibles a este sector, lo que lleva aparejada una importante limitación sobre el alcance de las acciones que pueda desarrollar la UE en materia de infraestructuras, e impide que las potestades de las instituciones puedan ejercerse frente a las que ostentan las autoridades estatales. Esta caracterización es extensible al ámbito de las redes a través de la elaboración, particularmente, de orientaciones que identificarán proyectos de interés común y las acciones para la interoperabilidad de redes, como dispone el art. 171 TFUE. Pero no podrá ser expandido hacia otros sectores que queden excluidos o gocen de una regulación particular¹⁷.

Esta configuración normativa, por otra parte, lleva a considerar eventuales contradicciones que puedan surgir en la acción de la Unión para el desarrollo de redes con otras políticas que afectan a sectores no directamente relacionados con ellas. A este respecto, la obligación general de coherencia entre las diferentes políticas y acciones, tomando en consideración los objetivos y competencias atribuidas, presenta una relevancia significativa. Así se ha puesto de manifiesto en los procedimientos de toma de decisión, que requieren del esfuerzo de las instituciones para propiciar el mantenimiento de dicha coherencia¹⁸. Sin embargo, ello no constituye *per se* una solución suficientemente eficaz para la evitación de contradicciones que puedan desembocar en un conflicto entre las normas que se adopten en el desarrollo de las diferentes políticas sectoriales. De modo indicativo, pueden señalarse que las mismas pueden aflorar en sectores como la promoción del transporte aéreo y las políticas de protección ambiental, o las diferentes modalidades de transporte difícilmente realizables con energía

17 Cabe señalar, a este respecto, que quedan así fuera de este ámbito la interconexión de redes nacionales o el acceso a las mismas, que no quedan comprendidas en el art. 171.1 TFUE. Sin embargo, esto no es aplicable a las redes energéticas, que el art. 194 TFUE expresamente contempla el objetivo de fomentar la interconexión de estas redes dentro de la política energética de la Unión.

18 Tempranamente puso de manifiesto esta situación la Comisión Europea, señalando la oportunidad de integrar los trabajos relacionados con las redes, por ejemplo, para conciliar el desarrollo de las redes con compromisos normativos de carácter medioambiental asumidos por la Unión (Comunicación de la Comisión - Redes transeuropeas: Hacia un enfoque integrado (COM (2007) 0135 final).

eléctrica y los objetivos de descarbonización de la economía, o el fomento de las inversiones en las redes con la coordinación de las políticas económicas...

1.2. LA TOMA DE DECISIONES Y EJECUCIÓN SOBRE LAS REDES TRANSEUROPEAS

Las competencias de la UE sobre redes, como se establece en el art. 171 TFUE, se extienden a las funciones de orientación, planificación y apoyo para su realización; a ellas se añaden otras actuaciones destinadas a la normalización de los aspectos técnicos relacionados con su establecimiento y acceso a las mismas. Para ello se propugna la adopción de un conjunto de orientaciones que identifique los objetivos que persiguen, las actuaciones prioritarias y las grandes líneas de actuación de la Unión en materia de redes; además, estas orientaciones habrán de identificar los proyectos de interés común, que no son rígidos en la medida en que pueden ser adaptados a las necesidades sociales, económicas o técnicas¹⁹. A estas decisiones se añaden otro tipo de instrumentos que presentan un marcado carácter operativo, y que están destinados a la realización de estas redes. Para ello están las acciones de apoyo a los proyectos de interés común apoyados por los Estados miembros que estuvieran determinados en las orientaciones antedichas o la realización de acciones para garantizar la interoperabilidad de las redes, así como la posibilidad de extender estas actuaciones a la cooperación con Estados terceros.

La articulación de estos objetivos, como se comprueba, se soporta sobre unas “orientaciones” que constituyen un instrumento específico que sólo puede ser incardinado entre los actos atípicos en el sistema jurídico de la Unión, no sólo por la peculiar denominación que se le otorga, sino también por los efectos jurídicos que se les atribuyen. A este respecto, como prevé el art. 172 TFUE, las orientaciones habrán de seguir el procedimiento legislativo ordinario, que conducirá a la adopción de las mismas bajo la forma de reglamentos²⁰. Ha de

19 Juan José Martín Arribas, “Las redes transeuropeas: balance actual y perspectivas de futuro”, *Anuario de derecho internacional*, XIV (1998): 242.

20 La elección de esta forma jurídica para los actos es ajustada a lo dispuesto en el art. 296 TFUE, respetando el procedimiento de adopción específico y al principio de proporcionalidad. Como

advertirse que, aun bajo esta formalidad, las orientaciones no pierden su función de programación prevista en el Derecho originario, sin embargo, tiene consecuencias relevantes por los efectos jurídicos que se deducen de tales instrumentos. Esencialmente, éstos se extienden a los criterios y procedimientos para la selección de proyectos de interés común, así como la existencia de una delegación a la Comisión de potestades para adoptar o modificar algunos extremos de estos proyectos²¹. Pero estas orientaciones sólo vinculan a los Estados en la obtención de los resultados previstos, de modo que habrán de ser ellos los que determinen conforme a sus ordenamientos la forma y los medios para alcanzar tales objetivos.

Ahora bien, los efectos vinculantes generalmente atribuidos a los reglamentos parecen diluirse en relación con el cumplimiento por parte de los Estados, especialmente en aquellos aspectos que conducen a la ejecución de los proyectos previstos. Esto es relevante, por ejemplo, en relación con los plazos que se dispongan para alcanzar tales objetivos y son los Estados los que deben completar los mismos con la ejecución de las infraestructuras previstas. Estas situaciones de incumplimiento parecen estar evocando un cierto carácter programático, cuyo control queda reservado a la Comisión a través de un procedimiento de consulta que lleva a requerir a los Estados interesados para que comuniquen los motivos del retraso²².

Para comprender estas particularidades deben tenerse presente las limitaciones que pesan sobre las competencias de la UE en esta materia, lo que incide

señalara la Comisión, se motiva esta opción en la necesidad de que la obligatoriedad de los mismos se extienda a todos los actores, ya sean públicos o privados, que participan en las redes ya sean en la planificación, desarrollo o explotación (Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las orientaciones de la Unión para el desarrollo de la Red Transeuropea de Transporte (COM (2011) 650 final).

21 Como se prevé en el art. 3.4 del Reglamento (UE) n° 347/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2013, relativo a las orientaciones sobre las infraestructuras energéticas transeuropeas y por el que se deroga la Decisión n° 1364/2006/CE y se modifican los Reglamentos (CE) n° 713/2009, (CE) n° 714/2009 y (CE) n° 715/2009 (DO L 115, 25.4.2013) o en el art. 49, apartados 4 y 6, del Reglamento (UE) n° 1315/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, sobre las orientaciones de la Unión para el desarrollo de la Red Transeuropea de Transporte, y por el que se deroga la Decisión n° 661/2010/UE (DO L 348, 20.12.2013).

22 Art. 56 del Reglamento n° 1315/2013. Este procedimiento se extenderá a todos los Estados miembros para resolver los problemas deducidos de los retrasos en la red básica de transporte.

sobre el modo en que estas orientaciones son llevadas a efecto o en la adopción y aplicación de los actos necesarios. En ellas se ponen de manifiesto las potestades de los Estados miembros para dar protección a sus intereses fundamentales, que incluso el propio Tratado reconoce. Así, el art. 172.2 dispone la necesidad de aprobación por parte de los Estados sobre las orientaciones y proyectos de interés común que afecten a su territorio, lo que no debe interpretarse como un poder que se extienda a todos los efectos que las mismas puedan tener para los Estados, pues sólo puede considerarse cuando existe una incidencia territorial²³.

Los límites de este modelo para el desarrollo de estas redes son perceptibles tanto en la redacción del Tratado como en las posibilidades de que los Estados hagan uso de sus potestades para no actuar sobre al respecto. Precisamente por ello, la realización de las mismas habrá de soportarse sobre la combinación del efecto incentivador que representan las orientaciones que se adopten y el impulso que otorgan los instrumentos de financiación sobre la actuación de Estados y operadores privados. Por esta razón, la oportunidad de modificar los programas sobre redes desde 2008 ha generado propuestas destinadas a incrementar el papel de la UE en su desarrollo de modo que se definan esquemas que tengan un alcance propiamente continental y que responda a los objetivos de la integración.

Con carácter general, las reformas que se han operado van a perseguir la modificación de aspectos sustanciales para superar una concepción imperante desde la década de los 90 que perfilaba las redes sobre la base de los intereses nacionales de forma dominante, lo que perfilaba de hecho una construcción basada en la interconexión de redes, pero sin conformar una estructura propiamente europea. Para reconducir esta situación, se produce como principal innovación en materia de redes de transporte la constitución de una “*core network*” en forma multimodal que atraviesa el territorio de los Estados y permite

23 Como ocurre en relación con determinados servicios que se prevén dentro de estos proyectos de interés común. Además, estas previsiones sólo pueden entenderse como una limitación sobre la aplicación singular de las orientaciones al Estado que se no dé su aprobación dentro de sus ámbito territorial, sin que impida la adopción de tales orientaciones según el procedimiento legislativo establecido.

conectarse con Estados terceros. Esto incorpora los proyectos que se acordaron con anterioridad a una red que empieza a tener una caracterización genuinamente continental²⁴. Bajo este presupuesto, el Reglamento n° 1315/2013 introduce unas transformaciones muy relevantes en las redes transeuropeas de transporte al establecer una redefinición estratégica de las orientaciones, de modo que queden soportadas en el establecimiento de una “doble capa” sobre las que se planificarán las infraestructuras de la Unión, y que permite distinguir la red básica de la red global.

Esta evolución se encuentra vinculada a la política de transportes y la persistencia de algunos problemas anticipados que no habían sido resueltos a pesar de los avances²⁵, pero representa un avance subrayable porque permite la proyección de nuevas dificultades que animan a adoptar nuevas medidas para cumplir objetivos que se adaptan a las nuevas necesidades, así como a las exigencias de las políticas europeas, especialmente las de carácter medioambiental²⁶. Como se ha señalado, las principales medidas que se adoptan en materia de transporte, que abarcan las infraestructuras lineales y nodales relacionadas con el transporte por carretera, ferrocarril, aéreo, marítimo y de navegación interior, se estructurarán sobre los dos niveles antes indicados. Así, se define una Red Global (*Comprehensive Network*), que se extiende en todo el ámbito europeo para garantizar la accesibilidad y conectividad de todas las regiones de la Unión y que habrá de ser concluida antes concluir 2050; junto a ella, la Red Básica (*Core Network*), que se compone con los elementos de la red global que tienen más alta importancia estratégica, que habrá de estar finalizada antes de 2030.

24 Tim Marshall, “The European Union and Major Infrastructure Policies: The Reforms of the Trans-European Networks. Programmes and the Implications for Spatial Planning”, *European Planning Studies*, 22 (7) (2014): 1488.

25 Apuntados buena parte de ellos en el Libro Blanco “La política Europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad”, de 12 de septiembre de 2001 (COM (2001) 370 final). No obstante, algunas consecuencias importantes fueron alcanzadas en este período sobre redes transeuropeas, como la construcción de líneas ferroviarias de alta velocidad o el reforzamiento de los enlaces internacionales y la cooperación entre las autoridades nacionales competentes.

26 Contenidas en el Libro Blanco “Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte: por una política de transportes competitiva y sostenible”, Bruselas, 28.3.2011 (COM (2011) 144 final).

Por lo demás, las redes de transporte siguen perfilándose sobre la base de unos objetivos que habrán de demostrar un valor añadido europeo, que se sistematizan en torno a la cohesión, la eficiencia, la sostenibilidad y el aumento de los beneficios para los usuarios²⁷, pero que avanzan a través de compromisos claros que fijan condiciones estrictas para las infraestructuras de transporte. Así se aprecia en relación con las vinculadas al ferrocarril, para las que los Estados habrán de garantizar que se encuentran equipadas con ERTMS²⁸ y que se ajustan a las normas establecidas para la interoperabilidad dentro de las redes²⁹.

Los elementos de carácter sustantivo que se introducen en las redes de transportes se ven acompañados por algunos componentes relevantes de carácter institucionalizador, pues afectan a los procesos que llevan a la definición de los proyectos de interés común y, especialmente, a la ejecución de los mismos. Su introducción persigue acomodarse al modelo de competencias de la Unión, por lo que sólo presentan un nivel de intervención complementario destinado a equilibrar la fuerte caracterización intergubernamental que preside la toma de decisiones; y así se generan factores de centralidad que vendrían a representar los intereses comunes. Hay que asociar el intento por “despolitizar” los requerimientos que exige el modelo de infraestructuras con la formación de grupos de expertos independientes que contribuyan a su desarrollo.

En las orientaciones que empezaron a aplicarse a partir de 2004, el establecimiento de la categoría “proyecto de interés europeo” se hace depender de la contribución que los proyectos realicen a la creación de las redes transeuropeas de transporte, y se posibilita con esta calificación que accedan en mejores condiciones a los fondos europeos. Ello anima a disponer que el acceso a esta categoría exija que la planificación y ejecución de las acciones se gestionen como un proyecto único e indivisible, lo que requería el seguimiento por parte de los

27 Detallados en el art. 4 del Reglamento nº 1315/2013.

28 Definido y regulado en el Reglamento (UE) 2016/919 de la Comisión, de 27 de mayo de 2016, sobre la especificación técnica de interoperabilidad relativa a los subsistemas de «control-mando y señalización» del sistema ferroviario de la Unión Europea (D.O. L 158, 15.6.2016).

29 Contenidas actualmente en la Directiva (UE) 2016/797 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2016, sobre la interoperabilidad del sistema ferroviario dentro de la Unión Europea (D.O. L 138, 26.5.2016).

“coordinadores europeos”³⁰. Aunque sus funciones sean destacables, sus atribuciones no dejan de tener un alcance recomendatorio o limitado a la elaboración de informes, y aunque actúa en nombre y por cuenta de la Comisión, se limitan a cuestiones de orden general que se plasman en un plan de trabajo y hacen un seguimiento de la ejecución de proyectos³¹, pero no se han extendido sobre aspectos medulares como la selección de proyectos de interés común. Además, aunque estos coordinadores son elegidos entre personalidades con un marcado perfil técnico, mantienen una dependencia de la Comisión que obliga a obrar de forma concertada con ella, si bien quedan colocados fuera de esta Institución³².

En este marco “institucional” también está presente un Comité compuesto por representantes de los Estados miembros y de la Comisión que participa en la adopción de actos de ejecución relacionados con los planes de trabajo de corredores de la red básica³³. Finalmente, la preparación y seguimiento de las decisiones relativas a los proyectos gestionados por la Comisión se realiza a través de una Agencia con funciones estrictamente técnicas y de aplicación de las normas de financiación de las redes, careciendo de potestades discrecionales que sí están presentes en el desarrollo de las orientaciones y la generación de programas. Aunque esta agencia ha tenido diferentes denominaciones y ha asumido tareas acordes con estas funciones desde su creación en 2006³⁴, recientemente ha tenido una denominación acorde con los programas a los que quedará

30 Art. 17 bis de la Decisión nº 884/2004/CE.

31 Art. 56 del Reglamento nº 1315/2013. No obstante, el Parlamento Europeo ha subrayado la oportunidad de reforzar el papel de estos coordinadores en la gobernanza de los corredores, especialmente en lo referente a los enlaces transfronterizos (Informe sobre la revisión de las directrices relativas a la red transeuropea de transporte (RTE-T), Doc. A9-0251/2020, de 10.12.2020), Comisión de Transportes y Turismo.

32 O. Silla, “Des coordonnateurs pour le réseau transeuropéen de transport”, *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, nº 494 (2006): 45.

33 Art. 52 del Reglamento nº 1315/2013. Se trata de un Comité regido por el Reglamento (UE) nº 182/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, por el que se establecen las normas y los principios generales relativos a las modalidades de control por parte de los Estados miembros del ejercicio de las competencias de ejecución por la Comisión (DO L 55, 28.2.2011).

34 Inicialmente llamada *Agencia ejecutiva de la red transeuropea de transporte* (Decisión 2007/60/CE de la Comisión, de 26 de octubre de 2006), pasó a ser denominada *Agencia Ejecutiva de Innovación y Redes* (Decisión de Ejecución 2013/801/UE de la Comisión, de 23 de diciembre de 2013), asumiendo tareas vinculadas a programas de investigación en el ámbito del transporte inteligente, ecológico e integrado.

vinculada. Así, la *Agencia Ejecutiva Europea de Clima, Infraestructuras y Medio Ambiente* se crea en un contexto de amplia reorganización de la delegación de tareas de ejecución de programas³⁵ y dota de coherencia al agrupamiento de ámbitos materiales. A la vista de los programas que habrá de ejecutar, se observa esta conjunción al atribuírseles los relacionados con el programa LIFE, el Fondo de Innovación, las infraestructuras de transporte y de energía en el Mecanismo Conectar Europa, así como otros programas relacionados con el clima y la transición energética.

2. LAS POLÍTICAS DE TRANSPORTE Y DE COHESIÓN

Son variados los componentes del sistema jurídico de la UE que inciden sobre las redes transeuropeas de transportes, ejerciendo una interacción que no siempre resulta contrastada. Entre ellos sobre salen dos que introducen importantes condicionantes sobre los objetivos de estas redes: la política de transporte y las políticas de cohesión.

2.1. LA POLÍTICA DE TRANSPORTES

La política de transportes está presente en la integración desde sus orígenes, si bien no fue objeto del desarrollo necesario en las primeras etapas, fundamentalmente por las dificultades que su implantación tenía sobre modelos de organización del transporte diseñados para satisfacer las necesidades de movilidad dentro de los miembros, pero sobre todo por la falta de voluntad política de

³⁵ Decisión de Ejecución (UE) 2021/173 de la Comisión de 12 de febrero de 2021 por la que se crean la Agencia Ejecutiva Europea de Clima, Infraestructuras y Medio Ambiente, la Agencia Ejecutiva Europea en los ámbitos de la Salud y Digital, la Agencia Ejecutiva Europea de Investigación, la Agencia Ejecutiva para el Consejo Europeo de Innovación y las Pymes, la Agencia Ejecutiva del Consejo Europeo de Investigación y la Agencia Ejecutiva Europea de Educación y Cultura, y se derogan las Decisiones de Ejecución 2013/801/UE, 2013/771/UE, 2013/778/UE, 2013/779/UE, 2013/776/UE y 2013/770/UE (DO L 50, 15.2.2021).

avanzar en ella restringiendo las funciones desempeñadas por los Estados³⁶. La evolución tenida en los Tratados ha llevado a configurar una política de transportes sin objetivos específicos, de modo que queda sometida a los objetivos generales del art. 3 TFUE, como se dispone en el art. 90 TFUE. Hay que destacar que se trata de una particularidad que extiende estos objetivos a un ámbito específico, lo que facilita la conexión de ésta con el resto de políticas³⁷, todo ello dentro del sistema del mercado interior.

Ciertamente, el ámbito del transporte presenta peculiaridades que hacen que su regulación quede especializada en el sistema de la Unión, y circunscritas las normas particulares del Tratado a los transportes ferroviario, por carretera o por vías navegables (art. 100 TFUE). Es el sector del ferrocarril uno de los que suscita singularidades mayores deducidas del hecho de que la infraestructura puede ser considerada como un monopolio natural, de modo que las reglas del mercado interior que puedan introducirse sobre ellas habrán de tomar como componente principal la libre prestación de servicios, lo que permite introducir la competencia.

Bajo estos presupuestos, el diseño de la política ferroviaria ha seguido tres campos de actuación principalmente: el mercado interior, las infraestructuras y las armonizaciones técnicas. Sobre estos componentes la Comisión Europea ha impulsado diferentes iniciativas destinadas a completar los objetivos, superando las dificultades deducidas de la (casi exclusiva) titularidad estatal sobre las infraestructuras y los operadores, así como las disparidades normativas existentes entre de los Estados. No es este lugar para analizar las diferentes etapas en las que se ha desarrollado³⁸, pero debe subrayarse que las realizaciones han llegado de forma lenta y cargadas de discontinuidades. Comúnmente se han agrupado estas medidas a través de los denominados paquetes ferroviarios que

36 Así lo constata el Tribunal de Justicia cuando en 1985 condena al Consejo por no garantizar la libre prestación de servicios en el sector de transportes internacionales (STJ de 22 de mayo de 1985, *Parlamento Europeo c. Consejo de las Comunidades Europeas* (asunto 13/83).

37 Enrique Linde Paniagua, "El sistema de competencias de la Unión Europea de acuerdo con el Tratado de Lisboa", *Revista de derecho de la Unión Europea*, n° 21 (2011): 169.

38 Un detallado análisis de los mismos puede verse por Ana Isabel Olmedo Gaya, "El proceso de liberalización gradual del transporte ferroviario en la Unión Europea", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n° 49-50 (2017): 454-499.

aglutinan los desarrollos normativos habidos en este sector, y que son de aplicación a los diferentes actores que participan en las redes ferroviarias.

De forma sintética, los cuatro paquetes adoptados hasta ahora han ido alcanzando algunas realizaciones que afectan tanto a las reglas de funcionamiento de las redes como a la gestión de las mismas. La ausencia de competencia del sector ferroviario se ha identificado como el principal obstáculo para su desarrollo y la competitividad frente a otros medios de transporte³⁹. Por ello, el primer paquete impulsa una de las medidas más sobresalientes, que ha sido la definición del papel que desempeñan los actores que participan en el transporte, obligando a fijar una estricta separación entre los operadores y los gestores de la infraestructura, de modo que quede garantizado el acceso equitativo y no discriminatorio, e impulsando la liberalización del mercado. Además, se diseña el acceso a la infraestructura ferroviaria incorporando una Red Transeuropea de Transporte Ferroviario de mercancías, que aporta algunos componentes físicos a las medidas y constituye un primer paso hacia la liberalización. Ésta quedará sometida a un organismo regulador que gozará de independencia y que deberá garantizar su neutralidad y monitorizar el funcionamiento del mercado ferroviario⁴⁰.

El segundo paquete ferroviario fijó como objetivos, junto a la apertura de los mercados nacionales de mercancías, avanzar en las normas técnicas y de seguridad, y así se señalan algunas que han de adoptarse o actualizarse para abordar problemas como la falta de adaptación de las infraestructuras a las necesidades del transporte, la interoperabilidad de redes y sistemas, cuestiones todas ellas de relevancia fundamental para el transporte ferroviario⁴¹. Pero una revisión de este paquete apunta la necesidad de hacer sostenibles los transportes en la UE y reconoce la existencia de importantes dificultades relacionadas con la accesibilidad, principal preocupación de las regiones y Estados periféricos, lo

39 Libro Blanco de la Comisión, de 30 de julio de 1996, “Una estrategia para la revitalización de los ferrocarriles comunitarios” (COM (96) 421 final).

40 Reglamento (UE) nº 913/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de septiembre de 2010, sobre una red ferroviaria europea para un transporte de mercancías competitivo (DO L 276, 20.10.2010).

41 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).

que alienta a que las inversiones en infraestructuras eliminen estrangulamientos, se permita el transporte comodal y se conecte a las regiones ultraperiféricas. Además, se subraya la conveniencia de introducir una dimensión ampliada de las conexiones en Europa para extenderla al exterior, poniendo de relieve la necesidad de que la política de transportes sea contemplada en un contexto amplio de relaciones con otros Estados y organizaciones, especialmente por la importancia estratégica que tendría dentro de la Política Europea de Vecindad⁴².

El tercer paquete, por su parte, abunda en la liberalización del transporte internacional de mercancías, impulsando el establecimiento de un certificado único para maquinistas y otro personal vinculado a la conducción con validez para toda la UE, y además completa la regulación de derechos y obligaciones de los usuarios en el transporte por ferrocarril.

El cuarto paquete ferroviario realiza una aproximación compleja a la política de transportes, diferenciando dos niveles para la intervención normativa de la Unión: Por una parte, en el pilar político se aborda la apertura del mercado, adoptando normas sobre la gobernanza de las administraciones de infraestructuras, la licitación de los contratos de los servicios públicos y el acceso a los mercados nacionales del transporte de viajeros⁴³. Por otra parte, el pilar técnico se centra en la interoperabilidad de las redes, las autorizaciones de seguridad o la certificación del ERMTS; pero, sobre todo, establece un marco regulatorio que reduce la intervención normativa de los Estados y otorga amplios poderes a la Agencia Ferroviaria Europea sobre la entrega de autorizaciones y certificaciones⁴⁴.

42 Revisión intermedia del Libro Blanco del transporte de la Comisión Europea de 2001 - Por una Europa en movimiento. Movilidad sostenible para nuestro continente (COM (2006) 314 final).

43 En particular, Directiva (UE) 2016/2370 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2016, que modifica la Directiva 2012/34/UE, en lo que atañe a la apertura del mercado de los servicios nacionales de transporte de viajeros por ferrocarril y a la gobernanza de las infraestructuras ferroviarias (DO L 352, 23.12.2016); Reglamento (UE) 2016/2338 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de Diciembre de 2016, que modifica el Reglamento (CE) n.º 1370/2007 en lo que atañe a la apertura del mercado de los servicios nacionales de transporte de viajeros por ferrocarril. (DO L 354, de 23.12.2016); Reglamento (UE) 2016/2337 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2016, por el que se deroga el Reglamento (CEE) n.º 1192/69 del Consejo, relativo a las normas comunes para la normalización de las cuentas de las empresas ferroviarias (OJ L 354, 23.12.2016).

44 Compuesto por las siguientes normas: Reglamento (UE) 2016/796 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2016, relativo a la Agencia Ferroviaria de la Unión Europea y por el

En este conglomerado de normas hay un aspecto de gran relevancia desde el punto de vista organizativo como es el establecimiento de los corredores ferroviarios de mercancías⁴⁵. La idea de convertir el ferrocarril en un medio de uso prioritario para el transporte de mercancías precisa de la implantación de una red internacional. Para ello se dispuso como herramienta principal un modelo de corredores que permita la mejora de las capacidades de las redes, de modo que en su diseño se tomarán en cuenta ciertos requisitos preestablecidos y, sobre todo, se establece la obligación para los Estados miembros de participar en la creación de al menos un corredor cuando tengan una frontera con conexión ferroviaria con otro Estado miembro⁴⁶. No cabe duda de que estos corredores presentan una relación estrecha con las redes transeuropeas de transporte, y así se refleja en su regulación cuando se prevé que para la implantación o ampliación de nuevos corredores se mantenga una debida coherencia con las redes que están desarrollándose. Pero debe tenerse presente que, aun constatándose esta asociación entre ambos componentes, la ordenación de estos corredores queda sometida en todo caso al régimen de la política de transportes y no queda en el ámbito de aplicación de las redes transeuropeas⁴⁷. La diferenciación de ámbitos resulta relevante, toda vez que las alteraciones que se produzcan sobre estos corredores no quedarán sometidos a la aprobación de los Estados miembros afectados, tal y como se requiere para las redes transeuropeas en el art. 172.2 TFUE.

que se deroga el Reglamento (CE) n.º 881/2004 (OJ L 138, 26.5.2016); Directiva (UE) 2016/798 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2016, sobre la seguridad ferroviaria (OJ L 138, 26.5.2016); Directiva (UE) 2016/797 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2016, sobre la interoperabilidad del sistema ferroviario dentro de la Unión Europea (OJ L 138, 26.5.2016).
45 Estos corredores quedan definidos en el art. 2.a del Reglamento 913/2010 como “todas las líneas ferroviarias, incluidas las líneas de transbordador de ferrocarriles, designadas en el territorio de los Estados miembros o entre Estados miembros y, en su caso, en terceros países europeos, que enlacen dos o más terminales a lo largo de una ruta principal y, cuando proceda, rutas de desvío y los tramos que las conectan, incluidas las infraestructuras ferroviarias y sus equipos y los servicios ferroviarios pertinentes, con arreglo al artículo 5 de la Directiva 2001/14/CE”.

46 Arts. 4 y 5 del Reglamento 913/2010. En esta norma se contemplan también ciertas excepciones, como por ejemplo disponer de un ancho de vía diferente al resto de Estados. Aunque España se encuentra en esta situación, la posición geográfica particular dentro de esta estrategia ha evitado que quede excluida de estos corredores.

47 Sentencia de 12 de noviembre de 2015, Reino Unido c. Parlamento y Consejo, asunto C-121/14.

2.2. LA COHESIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA Y EL TRANSPORTE

A diferencia de la política de transportes, en las primeras etapas de la construcción europea no se contempló una política de cohesión en los Tratados. Sin embargo, pronto se detectaron las diferencias regionales como un factor que influía negativamente en la integración y en el desarrollo del conjunto de los Estados. Será el Acta Única Europea la que introduzca, a este respecto, una modificación fundamental al incorporar la cohesión económica y social entre las competencias comunitarias, señalando como objetivo “reducir las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas”⁴⁸. Para alcanzarlo, el conocido FEDER se convierte en el instrumento más elaborado para disponer los medios financieros que permitan promover la corrección de los desequilibrios regionales. Se supera de este modo una concepción estrictamente económica de la construcción europea que condiciona las políticas de desarrollo regional, hasta entonces sostenidas desde los Estados individualmente.

No cabe duda de que el transporte constituye uno de los motores que pueden contribuir a mejorar los equilibrios entre las regiones con diferentes niveles de desarrollo, y es habitual considerarlo como un elemento fundamental para satisfacer necesidades que evitan situaciones de infradesarrollo y pobreza, especialmente cuando genera beneficios reales para el conjunto de los grupos sociales⁴⁹. Y por ello es importante que, junto a la política regional, se introdujeran componentes más avanzados a través del Tratado de Maastricht, que incorpora a las atribuciones de la Comunidad la materia redes transeuropeas. Esto ha permitido que se impulsaran proyectos que, favoreciendo la interconexión e interoperabilidad de las redes nacionales y dentro del respeto por el principio de subsidiariedad⁵⁰, faciliten la conexión de las regiones menos desarrolladas con los principales centros económicos.

48 Art. 130 A TCEE, actual art. 174 TFUE.

49 Gannon, C., and Liu, Z., *Transport: Infrastructure and Services*, Washington, D.C., World Bank, 2000, p. 8.

50 Rafael Izquierdo de Bartolomé, “Hacia la configuración de una red ferroviaria comunitaria”, *Cuadernos de Estrategia*, nº 71 (1994): 45-66.

La Comisión Europea ha venido entendiendo que la mejora de la competitividad y el desarrollo regional están vinculados a los servicios de transporte, tanto de mercancías como de personas, particularmente por la incidencia sobre la movilidad de los ciudadanos en el ámbito rural o sobre quienes carecen de medios propios de transporte⁵¹. Bien es cierto que la consecución de objetivos sociales no puede limitarse exclusivamente a la generación de las infraestructuras necesarias, pues el impacto sobre la generación de empleo se produce en las etapas de construcción, y posteriormente se limitan al mantenimiento y la operabilidad. Por esta razón resulta difícil cuantificar el efecto general del transporte sobre el empleo, pues cabe incluso la posibilidad de que sirvan para deslocalizar actividades, lo que impide concluir con precisión las consecuencias que éste tiene, al menos para la generalidad de los casos⁵².

Incluso puede observarse que los problemas de acceso al transporte no sólo guardan relación con los niveles de desarrollo de medios, sino que se vinculan también con las posibilidades reales de acceso a bienes y servicios que éstos facilitan, a lo que puede añadirse la participación en los procesos de toma de decisiones. Ello plantea la situación de grupos en exclusión social que han de ser atendidos, aunque la disponibilidad de infraestructuras sea avanzada, pues no es dependiente tanto del factor de proximidad cuanto de la capacidad adquisitiva de la población⁵³. Por ello, la relación entre transportes y cohesión presenta unas dimensiones complejas que no quedan limitadas a espacios, y que han de ser tomados en consideración para la evaluación del impacto real de los transportes sobre ella. No obstante, sí es comprobable que el uso de los transportes resulta desigual en función del tamaño de la población a que van destinados, lo que bien puede animar a concentrarlos en los principales centros de desarrollo

51 Cohesión y transporte (COM (1998) 806 final).

52 Marco Di Cataldo and Andrés Rodríguez-Pose, "What drives employment growth and social inclusion in the regions of the European Union?", *Regional Studies*, 51(12) (2017): 1-20.

53 Lodovici, M.S. y Torchio, N., "Social inclusion in EU Public Transport", *European Parliament's Committee on Transport and Tourism* (2015).

y destinar los recursos a los mismos, contribuyendo así a producir nuevas desigualdades en los territorios con niveles de población o desarrollo inferiores⁵⁴.

Tal vez el ámbito en el que mejor se aprecia la vinculación de las redes transeuropeas con la cohesión sea el regional. Los progresos en esta materia alcanzados en 1992 se orientaron a la reducción de los desequilibrios entre regiones, pero no contribuyó por sí mismo a generar una convergencia de infraestructuras a escala europea, lo que constituye una limitación para el Mercado único. La profundización en el componente transeuropeo, sin embargo, no ha desconocido la realidad regional, porque se ha especificado la necesidad de tener en consideración la situación de las regiones menos desarrolladas, especialmente las insulares, las que carecen de litoral y las periféricas, que son las que más precisan conectar con las regiones centrales del Continente (art. 170 TFUE).

Es relevante este señalamiento de las regiones periféricas, especialmente en Estados como España o Portugal, pues las redes de transporte han venido siendo desarrolladas bajo criterios de desarrollo puramente endógenos. Esto ha provocado que, frecuentemente, se articulen en yuxtaposición a otras redes nacionales dificultando la interconexión y encareciendo los costes para llevarlo a efecto⁵⁵. Además, el diseño de las redes transeuropeas se rige sobre criterios de conectividad entre los Estados, pero con una clara disposición hacia el área central europea, en la que se concentran los mayores niveles de desarrollo, y ha apostado por la comunicación rápida entre las grandes ciudades europeas. Incluso puede advertirse que estas necesidades de las ciudades no quedan circunscritas ya al ámbito estrictamente europeo, sino que se extiende más allá para facilitar su participación más completa en un modelo de desarrollo inserto en la globalización⁵⁶.

54 “Impulsar el crecimiento y la cohesión en las regiones fronterizas de la UE” (COM (2017) 534 final de 20.9.2017).

55 “La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad” (COM (2001) 370 final). Destaca la Comisión este aspecto especialmente en la perspectiva de ampliación de la Unión.

56 Peter Taylor and Michael Hoyler, “The spatial order of European cities under conditions of contemporary globalisation”, *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 91(2) (2000): 176-189.

En este contexto, la función que puede desempeñar el transporte por ferrocarril en los Estados miembros es de notoria importancia, especialmente porque la conveniencia de su desarrollo debe ser contemplado bajo una perspectiva amplia por la extensión de beneficios que puede generar a diferentes escalas territoriales. De aquí que se haya enfatizado que “contribuye a la cohesión social, económica y territorial a nivel local, regional, nacional y continental”⁵⁷.

Ahora bien, no pueden ser considerados aisladamente estos planteamientos de cohesión vinculados a las necesidades de las regiones menos desarrolladas sin ponerlos en relación con otros objetivos que entroncan con las redes transeuropeas de transporte, además de asociarlo con el conjunto de la política de transportes de la Unión. Éstos pueden llegar a colocar en una posición más debilitada a las áreas rurales y a las regiones más periféricas, que frecuentemente están situadas al margen de las redes nacionales o no se les facilita el acceso a sus beneficios con suficiente intensidad, especialmente por la dependencia que tienen de la intervención pública para el desarrollo y mantenimiento de las comunicaciones.

3. LAS REDES TRANSEUROPEAS EN UN CONTEXTO AMPLIADO DE OBJETIVOS

La concepción dentro de la Unión de unas redes transeuropeas de transporte responde, como se sabe, a dar satisfacción a las necesidades de movilidad para las personas y mercancías. Sin embargo, en los últimos años algunos objetivos políticos generales han influido en buena medida las finalidades que persiguen su diseño y desarrollo.

a) Quizás uno de los desafíos más complejos a los que se enfrentan las sociedades de nuestros días sea la consecución de un equilibrio entre el desarrollo y su sostenibilidad ambiental. Tanto la UE como sus Estados miembros se han comprometido en la consecución de objetivos ambiciosos en relación con la

⁵⁷ Decisión (UE) 2020/2228, *cit.*

reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, lo que requerirá esfuerzos muy notables para las sociedades para alcanzarlos manteniendo su crecimiento económico. El transporte es, lógicamente, uno de los sectores más afectados por las medidas que se habrán de implementar para alcanzar la meta marcada de alcanzar la neutralidad de emisiones para el año 2050⁵⁸. Esto ha impulsado de un modo particular la conveniencia de promover el desarrollo del ferrocarril como uno de los medios más eficientes para el transporte de mercancías a media y larga distancia, pero para que adquiera una competitividad comparada suficiente es imprescindible que se eliminen numerosos obstáculos técnicos y operativos dentro de las redes nacionales, así como fomentar su innovación⁵⁹.

Es lógico que las políticas nacionales se vean afectadas, especialmente por los términos tan ambiciosos en que se plantean estos objetivos, e impulsará transformaciones tecnológicas y energéticas de gran calado que introducirán importantes cambios en los modelos de transporte. Pero los costes de estos cambios constituyen, por otro lado, un importante reto para que no generen nuevas desviaciones en el mantenimiento de la cohesión dentro de la Unión, de modo que las regiones puedan converger y mejorar sus conexiones con el resto de territorios. A este respecto, la crisis vinculada a la pandemia iniciada en 2020 constituye una oportunidad de reconstrucción de algunos componentes gravemente afectados por la misma, pero evoca de igual modo el riesgo cierto de que produzca la exclusión de las regiones menos favorecidas y, sobre todo, se expone a que sea limitada su eficacia. Así lo ha subrayado la Comisión al señalar que esta

58 Se considera que el transporte representa el 25% de las emisiones de gases de efecto invernadero dentro de la UE, por lo que favorecer el transporte por ferrocarril se estima que reducirá considerablemente éstas al estar electrificado en gran medida. Los compromisos asumidos por la Unión sobre la reducción de la emisión de estos gases, no sin grandes dificultades políticas, se han plasmado más recientemente en el complejo Reglamento (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de junio de 2021 por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifican los Reglamentos (CE) n° 401/2009 y (UE) 2018/1999 («Legislación europea sobre el clima») (DO L 243, 9.7.2021).

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

transición “a una movilidad sostenible, inteligente y resiliente ha de ser justa, de lo contrario se corre el riesgo de que no se produzca”⁶⁰.

Esta política que se diseña influirá sobre el desarrollo de las infraestructuras, toda vez que exigirá unas conexiones adecuadas que faciliten la integración en redes, pero necesitará una concepción más avanzada e integral para completar los objetivos de transporte y energía. Se requerirá una actualización acelerada de las mismas, particularmente porque los transportes 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 conocido como “Pacto Verde” europeo propugna estos planteamientos y reclama no sólo que se construyan nuevas infraestructuras sino también que se adapten las que ya existen para garantizar su continuidad dentro del modelo de descarbonización perseguido⁶¹. Ciertamente, las posibles realizaciones que a este respecto se puedan alcanzar están siendo aún completadas, pero parece importante destacar el papel especialmente activo de la Comisión en el impulso de las medidas que han de ser adoptadas, acuciada por los plazos marcados para conseguirlo y la exigencia de dar satisfacción a las necesidades⁶².

Ahora bien, no puede desconocerse que las transformaciones que se anuncian pueden generar la acumulación actuaciones en territorios predeterminados de los Estados, soslayando así las necesidades que puedan existir en otros. Ello sería una nueva fuente de nuevas desigualdades dentro de la Unión, contraria a los criterios de cohesión acordados. Evitar estas situaciones posibles antes de que se produzcan debe ser una guía coherente de las orientaciones de los fondos europeos destinados a la construcción de redes transeuropeas, pero requerirá intervenciones específicas. A este criterio responde la formalización de un nuevo Mecanismo para una Transición Justa, dispuesto recientemente para prevenir

60 “Estrategia de movilidad sostenible e inteligente: encauzar el transporte europeo de cara al futuro”, COM (2020) 789 final.

61 “El Pacto Verde Europeo” (COM/2019/640 final).

62 “Technical guidance on the climate proofing of infrastructure in the period 2021-2027”, C(2021) 5430 final, de 29.07.2021.

que las disparidades regionales se acentúen, y que podrá tener consecuencias directas sobre la sostenibilidad de algunos sectores como el transporte público⁶³.

b) Otro de los factores que han de ser tomados en consideración para la articulación de los transportes es la distribución de poblaciones en el territorio de los Estados miembros. Los retos que se desprenden de la evolución demográfica constituyen un aspecto que ha suscitado preocupación en las instituciones, especialmente por la previsible reducción que se viene anunciando para los próximos decenios y las graves consecuencias que puede conllevar⁶⁴. En relación con el transporte, se pueden aventurar ciertos problemas particulares que se producen por el desplazamiento progresivo de poblaciones desde regiones periféricas hacia áreas metropolitanas que ofrecen mejores expectativas y oportunidades o, simplemente, facilitan el acceso a los medios para satisfacer necesidades primarias. El despoblamiento que ello provoca en las áreas rurales, sin ser un fenómeno específicamente europeo, se ha producido por la afluencia hacia las ciudades grandes, y ha originado una gran concentración de los beneficios que aportan los servicios de transporte, además de otros como el acceso a la energía o la conectividad digital. No cabe duda de que la optimización de estos recursos y el esfuerzo de las sociedades para su financiación pueden animar a observar los beneficios de la concentración de poblaciones, que no siempre es espontánea porque el diseño de las redes de transporte ha demostrado que interactúa de forma importante con la distribución demográfica y laboral⁶⁵; sin embargo, existen consecuencias negativas de orden económico, social y medioambiental que animan a tomar en consideración estas políticas para evitar el despoblamiento de áreas destacables, como ha ocurrido en algunas regiones de Portugal y España.

63 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 19 200 millones €).

64 El más reciente análisis de la Comisión puede verse en el *Report on the Impact of Demographic Change*, publicado el 17.06. 2020.

65 Kay Axhausen, "Accessibility: Long-term perspectives", *Journal of Transport and Land Use*, 1 (2) (2008): 5-22.

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 ciudad⁶⁶. Es éste un aspecto significativo para la política regional, que debería tomar en consideración las necesidades particulares de las zonas con baja densidad de población y adecuarse a las singularidades de su situación geográfica, especialmente porque el transporte condiciona ampliamente las oportunidades en algunos sectores relevantes como la alimentación y el turismo, que requieren desplazamientos y medios de transporte adecuados.

c) En un contexto normativo diferenciado, las redes transeuropeas de transportes también empiezan a ser consideradas relevantes en el marco de la seguridad y la defensa en la UE. Tal vez sea este uno de los aspectos más recientemente incorporados a esta materia, desconocido tradicionalmente para sistematizarlo en la definición progresiva de una política común de la Unión. Es notorio que los Estados, que retienen las competencias sobre esta materia, no han demostrado interés sobre el uso militar de las infraestructuras que los conectan entre sí, ni han contemplado el establecimiento de normas comunes para facilitar el transporte. La realidad actual es que el despliegue del transporte militar resulta muy gravoso por las condiciones que se les imponen, tanto para el personal militar como para unos equipos que requieren frecuentemente de medios especializados. Esta situación no resulta fácilmente comprensible con las aspiraciones de una política de seguridad y defensa propiamente europea, especialmente si atendemos a las necesidades que precisaría una eventual actuación enmarcada en la cláusula de solidaridad que se contiene en el art. 222 TFUE; pero tampoco resulta coherente con las condiciones en que se desarrolla la cooperación que mantienen los Estados europeos en el marco de la OTAN, de la que son

66 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.

miembros buena parte de ellos⁶⁷. Por estas razones, y aún de forma limitada, se ha manifestado la voluntad de crear una Unión Europea en el ámbito de la defensa que 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 alcanzar objetivos comunes⁶⁸.

De este modo, la posibilidad de que las normas de la Unión puedan orientarse a facilitar los desplazamientos de fuerzas se considera que debe ir acompañada de la evolución de los medios físicos para su ejecución, lo que implica que tales concepciones se extiendan también a las infraestructuras de transporte. Pero debe tenerse presente que una formulación amplia como la propuesta se encuentra inmersa en un proceso institucional diferente del ámbito estrictamente civil, toda vez que requiere la participación del Servicio Europeo de Acción Exterior (Estado Mayor de la UE), la Comisión y diferentes organismos como la Agencia Europea de la Defensa y, eventualmente, requerirá también la celebración de consultas con la OTAN. Todo ello sin olvidar que son los Estados miembros quienes tienen la competencia para tomar decisiones acerca de la entrada de tropas extranjeras en su territorio, aunque éstas sean de otros Estados de la Unión.

Aun estando presentes estas cuestiones basadas en las potestades retenidas por los Estados, no hay obstáculo para que desde el año 2017 se hayan emprendido algunas actuaciones, orientadas principalmente a identificar la conveniencia de aprovechar las sinergias que las políticas de la Unión puedan tener sobre la defensa, especialmente las referidas a las redes transeuropeas de transporte⁶⁹. Es patente que las exigencias sobre las infraestructuras son diferentes según se

67 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: una Europa más fuerte”) adoptada en 2016, 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).

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

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

destinen a un uso militar o civil, pero impulsar la utilización de los mismos medios podrá introducir efectos benéficos, no sólo por los costes asociados a ello, sino también porque permitirá impulsar la red de transportes transfronterizos y adecuarlos para situaciones críticas que no siempre estarán vinculadas a la defensa. A pesar de que las realizaciones aún sean limitadas en este terreno, como se verá más adelante, se empiezan a manifestar algunos avances más allá de los estudios previos y la planificación, porque se producirán realizaciones concretas con la introducción de un soporte financiero propio de la Unión en el desarrollo de estas infraestructuras de doble uso.

4. LOS INSTRUMENTOS DE FINANCIACIÓN

No cabe duda de que una de las herramientas fundamentales en el diseño y desarrollo de las redes de infraestructuras es la disponibilidad de medios financieros, normalmente muy gravosos para las haciendas públicas nacionales encargadas de soportarlas dada la limitada participación privada en las mismas. La política de redes transeuropeas se encuentra, por ello, fuertemente soportada sobre los instrumentos financieros de la Unión acomodados a la complejidad del resultado que se persigue con las mismas. Se produce así una evolución coherente con las transformaciones del proceso de integración y los objetivos que sobre esta materia se han ido configurando para adaptarlos a contextos cambiantes.

Hasta el Tratado de Maastricht, la participación comunitaria en la financiación de proyectos de infraestructuras fundamentalmente quedaba circunscrita en el marco de la política regional, lo que limitaba ampliamente las posibilidades de impulsar proyectos a escala europea. Es el FEDER el fondo destinado a estos fines, pero permitió que sobre él se soportaran algunas importantes realizaciones cuando las inversiones requeridas obtuvieran una declaración de “utilidad europea”⁷⁰. A partir de 1992 las bases normativas se transforman y se

70 Como previó el Reglamento (CEE) n° 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,

institucionaliza el Fondo de Cohesión a la vez que se renueva la política de infraestructuras. De esta manera, la participación de la UE en la realización de proyectos relacionados con las infraestructuras de transportes se ve completada, junto al mantenimiento del FEDER, con el Fondo de Cohesión y algunas líneas presupuestarias específicas enmarcadas en el desarrollo de las redes transeuropeas. Constituye esto una respuesta fundamental a la finalidad de acelerar la creación de una auténtica red mediante los enlaces transfronterizos necesarios para que opere a una escala europea, reforzando de este modo la cohesión económica y social⁷¹.

Hay que tener en cuenta, en todo caso, que la diversidad de instrumentos financieros que contribuyen a la creación de estas infraestructuras responde a diferentes criterios, si bien tanto el FEDER como el Fondo de Cohesión se destina a Estados y regiones de la Unión que tienen niveles de desarrollo inferiores a la media. A pesar de estar sometidos actualmente a las mismas normas de programación, gestión y supervisión⁷², responden a finalidades particulares cada uno de ellos. Así, mientras el FEDER está orientado claramente hacia las regiones menos favorecidas y contribuir a la reducción de las diferencias de niveles de desarrollo entre las regiones en la Unión, el Fondo de Cohesión se destina especialmente a los sectores del medio ambiente y de las redes transeuropeas de transporte.

Estos componentes básicos de la financiación se han mantenido hasta la reciente reforma que se produce en 2021, que da continuidad a la función de promoción de las redes transeuropeas de transporte a estos fondos. Más concretamente, identifica entre los objetivos propios de estos fondos “el desarrollo y el

con vistas a la realización del mercado integrado de los transportes en 1992 (DO L 326 de 24.11.1990). Con esta financiación se promovió, por ejemplo, una red ferroviaria de alta velocidad en proyectos como el Sevilla-Madrid-Barcelona-Lyon-Turín-Milán-Venecia y desde allí hacia Tarvisio y Trieste.

71 Izquierdo de Bartolomé, “Hacia la configuración de una red ferroviaria...”, 58.

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

refuerzo de una movilidad sostenible, resistente al cambio climático, inteligente e intermodal a escala nacional, regional y local, que incluye la mejora del acceso a la RTE-T y de la movilidad transfronteriza”⁷³. De este modo, los fondos podrán contribuir a las inversiones en infraestructuras de transporte (ya sea ferroviario, de navegación interior, por carretera, marítimo y multimodal) y posibilita que queden orientadas a ámbitos territorialmente limitados dentro de los Estados o adquieran una dimensión transfronteriza, lo que incluye lógicamente a las redes transeuropeas. Hay que tener presente, no obstante, que las decisiones referidas a la cofinanciación de los proyectos se delegan en las autoridades de gestión nacionales o regionales.

Esta amplia variedad de instrumentos financieros que pueden confluir sobre este ámbito, se ve acompañado de algunos orientados de forma particular a estimular la participación del sector privado en el cumplimiento de las acciones que se programan dentro de aquellas. El Banco Europeo de Inversiones, apoyado por la Comisión, ha generado unos medios singulares para reducir las cargas de recuperación de inversiones en las fases de puesta en marcha de los proyectos. Esto tiene una importancia fundamental en algunos casos, especialmente cuando la demanda de transporte no responde a las expectativas de volumen esperados, y que puede animar a la participación de sectores empresariales en la ejecución de infraestructuras que pueden afectar al interés general, pero que entrañan altos niveles de riesgo⁷⁴. Otra manifestación más de la intensa atención que recibe el transporte y las infraestructuras vinculadas a él ha sido la conformación de herramientas de fomento de las inversiones que impulsan el crecimiento económico y el empleo, como ha ocurrido con el *Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas*. Su interés en este sector ha venido dado por el apoyo prestado, entre otros, a proyectos de interés común destinados a

73 Art. 3 del Reglamento (UE) nº 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).

74 Se trata del *Loan Guarantee Instrument for TEN-T Projects (LGTT)*, que tiene cierta relevancia para la promoción, particularmente, de la cooperación público privada en este sector, como ponen de relieve Pfeffer, M.; Moreno, M.L.; Mawhinney, M.; Richards, S.; Yong-prötzel, I. *The Loan Guarantee Instrument for TEN-T Projects (LGTT): An Evaluation Focusing on the Role of the EIB in the Implementation of the Instrument*; European Investment Bank: Luxembourg, 2014.

completar el mercado interior en los sectores de las infraestructuras de transportes⁷⁵, y ha permitido el despliegue de importantes inversiones hasta el final del año 2020. Actualmente, este Fondo ha sido sustituido por el *Programa InvestEU*, que constituye una respuesta amplia y completa a las necesidades de inversión pública y privada que tienen los Estados de la Unión después de la grave crisis provocada por la pandemia de COVID-19, y evita la dispersión que venía produciéndose por la diversidad de programas y fondos que respondían a la finalidad de promover la inversión⁷⁶. Precisamente es el sector del transporte uno de los principales destinatarios del mismo, destacándose en la regulación la necesidad de apoyar las inversiones en nodos multimodales, sobre los que la afluencia de inversión privada es limitada por los elevados riesgos que conllevan, el desarrollo e implantación de sistemas de transporte inteligentes y la creación de tecnologías avanzadas para mejorar la seguridad.

La relevancia que adquieren estos instrumentos financieros para la generación de redes transeuropeas debe entenderse como fundamental, pues constituyen un estímulo importante para que los Estados orienten sus proyectos y esfuerzos presupuestarios a su construcción. Puede ponerse como ejemplo el sector ferroviario, en el que el conjunto de Estados de la Unión ha convertido sus presupuestos nacionales en la principal fuente de financiación de estas infraestructuras (50%), lo que hace patente la complejidad de las decisiones que se tomen al respecto. Sin embargo, ello no resta interés a la aportación que se realiza a través de los medios financieros de la Unión pues, más allá del impacto efectivo en el conjunto de las inversiones requeridas para el desarrollo de las redes ferroviarias⁷⁷, se han convertido en un catalizador de los proyectos que se han

75 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 se modifican los Reglamentos (UE) n° 1291/2013 y (UE) n° 1316/2013 - el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (DO L 169 de 1.7.2015).

76 Reglamento (UE) 2021/523 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de marzo de 2021 por el que se establece el Programa InvestEU y se modifica el Reglamento (UE) 2015/1017 (DO L 107, 26.3.2021).

77 Se ha estimado que la media de financiación aportada por la UE es del 12% de la inversión, mientras que el resto se completa a través de concesiones, asociaciones público-privadas, préstamos, capital social o tasas por uso de vías ("The Results and Efficiency of Railway Infrastructure

desarrollado porque se ha garantizado el respeto por las normas de protección ambiental, las relativas a la defensa de la competencia y las relacionadas con los contratos del sector público.

En la actualidad, la ayuda financiera de la Unión para la conclusión de las redes transeuropeas se organiza a través del Mecanismo “Conectar Europa” (MCE), que se establece con la finalidad de apoyar proyectos de interés común en el sector de las infraestructuras de transporte, telecomunicaciones y energía, así como explotar las sinergias entre estos sectores para el marco financiero plurianual 2014-2020⁷⁸. La reciente aprobación del Reglamento (UE) 2021/1153 ha sentado las bases para la operatividad del MCE, bajo unos objetivos generales⁷⁹ 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”. La gestión de estos recursos se hará a través de la señalada Agencia Ejecutiva Europea de Clima, Infraestructuras y Medio Ambiente.

Para este período 2021-2027, apenas se ve alterado el contenido presupuestario asignado a 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 €)⁸⁰, añadiéndose una nueva línea de actuación sobre proyectos que sean

Financing within the EU”, European Parliament’s Committee on Budgetary Control, IP/B/TRAN/FWC/2010-006/LOT4/C1/SC8, de 30/09/2015).

78 Art. 1 del 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 (DO L 348, 20.12.2013).

79 Estos objetivos aparecen concretados en el art. 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° 1316/2013 y (UE) n° 283/2014 (DO L 249, 14.7.2021).

80 Es de interés subrayar que en el art. 4 del Reglamento se opera una distribución de los Fondos de Cohesión transferidos al MCE, de modo que en la primera fase del 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

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 €)⁸¹.

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 art. 4 del Reglamento del MCE. De forma sintética, serán financiables 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)⁸². 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%).

5. ALGUNOS PROBLEMAS PARTICULARES EN EL PROCESO DE DECISIÓN Y EJECUCIÓN DE LAS REDES DE TRANSPORTE

Como se ha señalado anteriormente, la construcción del modelo general de redes transeuropeas se hace posible dentro de un sistema de competencias

desarrolladas de la red puedan mejorar los proyectos que presenten, dando prioridad a los enlaces transfronterizos y a los enlaces pendientes.

81 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 (DO L 170 de 12.5.2021). Puede advertirse, como señalara la Comisión, que este fondo podrá desplegar algunas sinergias en otros sectores como el transporte, las comunicaciones y la energía (COM/2018/476 final).

82 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.

compartidas entre Estados y Unión Europea, pero claramente condicionado por la retención de las potestades sobre ordenación del territorio que mantienen los Estados. Esto provoca que la defensa de los intereses nacionales con frecuencia condicione u obstaculice las posibilidades de acuerdo entre los Estados limítrofes para el diseño de las redes de transporte y las prioridades que puedan atribuirse a las mismas. Esta reiterada crítica no se ve atemperada, al menos en las primeras etapas de estas redes, por la posibilidad de estimular tales acuerdos a través de unos fondos europeos limitados que se orientaron precisamente a Estados o regiones que se beneficiaban por objetivos de convergencia⁸³.

Como consecuencia, a las dificultades de orden jurídico que contornan la regulación de estas redes se añaden otras de naturaleza política que afectan a los procesos de toma de decisiones. La participación en el diseño de las redes de transporte de actores diversos añade complejidad al confrontar intereses de diferentes niveles que están representados en los Estados. Puede servir de ejemplo el caso español en relación con las redes de transporte ferroviario, históricamente muy centralizadas por la organización de los poderes y la voluntad de remodelar el sistema económico nacional en torno a esta idea de concentración. La participación de España en los corredores europeos ha facilitado que la planificación de las mismas pueda ser reorientada, pero no sólo por el influjo que ejerce la dimensión europea que se otorga a las mismas, sino fundamentalmente por la descentralización política vinculada a nuestro modelo regional, que promueve una mayor amplitud en los debates y condiciona claramente la toma de decisiones⁸⁴. Podría apreciarse que tan amplia participación, en la que lógicamente también están presentes agentes económicos, añade dificultades que parecen convertirse en obstáculos, pero hace dominar un carácter participativo ampliado⁸⁵.

83 José Manuel Vassallo-Magro, María de los Ángeles Baeza-Muñoz, “Las Redes Transeuropeas de Transporte, RTE-T”, *Revista Colombiana de Derecho Internacional*, nº 19 (2011): 48.

84 Nacimia Baron-Yellès et Éloïse Libourel, “L’AVE, opérateur et révélateur des dynamiques institutionnelles et territoriales en Espagne”, *Revue d’histoire des chemins de fer* (2015): 279-296.

85 En el caso español, tales debates han priorizado el desarrollo de los corredores mediterráneo y atlántico, pero no ha impedido que se dé continuidad a otras acciones que promocionan iniciativas

La caracterización de estas redes con un alcance continental hace que estos proyectos se vean inmersos en una multiplicación de las cuestiones señaladas, pero hacen posible que numerosas instituciones, agentes económicos y sociales participen en el proceso estructurando un modelo multinivel. Y, a estos efectos, se hace notar la existencia de un componente político de notable entidad, pues permite establecer proyectos que trascienden los estrictos intereses nacionales y hace primar la lógica de la integración sobre las que presiden el comportamiento de los Estados aisladamente, pero incorporando también a ello a las regiones dentro de un proyecto de alcance colectivo⁸⁶.

Estas consideraciones en torno a la toma de decisiones no pueden ocultar la existencia de otras dificultades que se manifiestan en la ejecución de proyectos acordados. Tal vez la más significativa sea la ralentización que sufren de forma generalizada, lo que produce retrasos en la obtención de los objetivos que se les asignan y frecuentes discontinuidades en los trayectos, lo que impide que adquieran la funcionalidad con que se planificaron. Es ésta una cuestión que el Tribunal de Cuentas de la UE ha puesto de manifiesto recientemente, advirtiendo de que el objetivo concretado en 2013 de completar la red básica en el año 2030 es improbable que sea cumplido⁸⁷. 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).

Como se ha señalado, la ejecución de los proyectos se realiza por parte de los Estados y las funciones de la Comisión son limitadas; pero no impiden que se le haya habilitado para requerir a los Estados para que justifiquen los motivos

como la conexión entre Francia y España a través del túnel de Somport o la articulación del Corredor Sudeste entre España y Portugal.

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

87 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.*

que provocan los retrasos en el inicio o conclusión de las obras⁸⁸, o pueda recurrir a las funciones generales que le permiten facilitar a los Estados los trabajos para su realización o supervisar la utilización de los medios financieros aportados por la Unión en la cofinanciación de tales proyectos. No obstante, estas potestades han sido aplicadas por la Comisión con cierta laxitud, optando por fórmulas que se han valorado como más eficaces para animar a los Estados a cumplir con los plazos. Entre ellas, están las decisiones de ejecución que se acuerdan con los Estados para reflejar el compromiso de éstos 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 deja a la voluntad de los Estados completar las infraestructuras previstas sin que quede garantizado su cumplimiento íntegro, a pesar de que los tiempos fijados en la consecución de la red básica y la red global deben entenderse como obligatorios.

La ejecución de las infraestructuras previstas en ocasiones se enfrenta a problemas de notable dificultad que producen dilaciones e incluso pueden desincentivar las inversiones, especialmente cuando los procedimientos de autorizaciones y de contratación pública se desarrollan en un contexto transfronterizo. Sobre este particular, la adopción de la Directiva 2021/1187 pretende constituir un impulso a la agilización promoviendo que se dé prioridad a los procedimientos de concesión enmarcados en su ámbito de aplicación⁸⁹, y además promueve la cooperación entre las autoridades nacionales para coordinar sus plazos y acordar programas conjuntos sobre el procedimiento de concesión de autorizaciones.

88 Art. 56 del Reglamento (UE) n.º 1315/2013.

89 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). El ámbito de aplicación de esta norma se circunscribe a los proyectos de la red básica con un coste superior a los 300 millones de euros y a determinadas secciones de los corredores que son identificados en un anexo, entre los cuales se identifican varios del corredor atlántico (los enlaces transfronterizos Évora-Mérida, Vitoria-Gasteiz - San Sebastián/Donostia - Bayonne - Bordeaux y Aveiro-Salamanca) y del corredor mediterráneo (Barcelona-Perpignan).

Otra de las cuestiones que suscitan estas redes de transporte trasciende la etapa actual en la que se están ejecutando proyectos que se entroncan en los grandes corredores diseñados, y todas las actuaciones quedan orientadas a la ejecución de los mismos. Sin embargo, empieza a perfilarse la oportunidad de que se realicen evaluaciones sobre el impacto de las mismas una vez concluidas, que queda hasta ahora sometido a una práctica dispersa y que sólo se comprueba realizable en algunos Estados al abrigo de su propia legislación. A este respecto, el Tribunal de Cuentas ha hecho notar la ausencia de evaluaciones sistemáticas sobre los grandes proyectos de transporte dentro del sistema de la Unión; por ello ha apuntado la conveniencia de que sean realizadas para introducir una mejor transparencia pública sobre los proyectos una vez que han sido ejecutados. Además, permitiría un análisis más completo de la experiencia acumulada con ellos que podría ser de utilidad para el diseño de nuevos proyectos de infraestructura⁹⁰.

Un último aspecto que puede señalarse está referido a la proyección de esta formulación “europea” de las redes de transporte hacia espacios que no forman parte del territorio de los Estados de la Unión, pero a los que han de extenderse por las necesidades de desplazamiento de personas y mercancías. Se trata de un aspecto ya contemplado en el Derecho originario al preverse que la Unión pueda decidir “cooperar con terceros países para el fomento de proyectos de interés común y para garantizar la interoperabilidad de las redes” (art. 171.3 TFUE). Se observa así que la concepción estratégica que se otorga al transporte no puede quedar limitada a los Estados miembros, sino que se puede ser conveniente que los beneficios a los que se asocian se propaguen hacia los nuevos contextos que se generan en el Mediterráneo y en los Estados más orientales de Europa⁹¹.

Las posibilidades de que estas comunicaciones se vean acrecentadas por el creciente interés de acceso a los mercados asiáticos, ha impulsado que dentro de la Agenda Global de la UE se incorpore una Estrategia Europea de Conectividad

90 Análisis nº 5: Grandes proyectos de infraestructuras de transporte: comparación del marco de la UE con el entorno internacional, publicado el 25/11/2021.

91 Como reclamaba la Resolución del Parlamento Europeo, de 22 de abril de 2009, sobre el Libro Verde sobre el futuro de la política RTE-T (2008/2218(INI)).

claramente orientada en este aspecto⁹². Como en otros sectores, lo cierto es que la Unión lleva un apreciable retraso en sus previsiones y en el diseño de sus objetivos, especialmente si observamos la posibilidad de que pueda entrar en concurrencia con los proyectos de China de contribuir a modernizar los sistemas de transporte más allá de sus fronteras con iniciativas tan completas como el gran proyecto, iniciado en 2013, bajo la denominación de *Belt and Road Initiative* (BRI)⁹³. Puede observarse de este modo un cierto carácter reactivo en la posición expresada por la Comisión de impulsar inversiones a gran escala en Estados terceros destinadas a garantizar las cadenas de suministro, pero también a conseguir que las conexiones de redes, incluidas las de transporte, se basen en normas y reglas aceptadas internacionalmente para garantizar la igualdad de condiciones en el acceso a las mismas⁹⁴. No obstante, las posibilidades de éxito de esta iniciativa, aun siendo interesante para el reposicionamiento geopolítico de la Unión, se encuentran aún sometidas a grandes incertidumbres por las limitadas capacidades de atracción de inversiones que pueda generar o por concurrir con otras como la estadounidense *Build Back Better World (B3W) Partnership*.

Hay que subrayar que las posibilidades de desarrollo de estos proyectos del Gigante asiático se encuentran asociadas a la realización de importantes inversiones en infraestructuras en los Estados por los que transita, y en las que se ven ya implicados algunos Estados de la Unión. Pueden servir de ejemplo las mejoras en las redes ferroviarias que se prevén entre Hungría y Serbia o la voluntad declarada de Portugal de convertir el puerto de Sines en uno de los enlaces con esta Ruta de la Seda. Sin embargo, ello representa que la articulación del transporte entre los Estados de la Unión puede quedar envuelto en la influencia de

92 High representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social 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.

93 No es este lugar para el análisis de las ventajas e inconvenientes que puede suscitar para Europa, pero es muy destacable que la llamada Nueva Ruta de la Seda permite conectar puntos distantes 13.000 km. con continuidad territorial, conectando desde los grandes centros de producción industrial de China hasta Madrid un amplio número de Estados asiáticos y europeos, utilizando líneas ferroviarias que permiten la entrega con mayor celeridad que las vías marítimas.

94 Se trata de la iniciativa *Global Netway* anunciada recientemente por la Presidenta de la Comisión el 1 de diciembre de 2021.

capitales con origen y control por parte de China. Esta situación ha generado cierta desconfianza en algunos Estados e Instituciones europeas que aprecian la “trampa de la deuda” que puede generar⁹⁵, pero también pone en sobreaviso sobre la confrontación de intereses que puede suscitar entre los miembros de la Unión ante la atracción de inversiones de extraordinaria importancia. 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 tendrá una incidencia clara sobre estos proyectos, y más concretamente sobre las posibilidades de que tales inversiones puedan estar dirigidas hacia las redes transeuropeas de transportes⁹⁶. Estas cuestiones presentan una notable complejidad jurídica, especialmente por las limitaciones que pueden tener las competencias de la Unión sobre esta materia, pero también contribuye a un debate político sobre el que el consenso resultará difícil de alcanzar entre los Estados miembros, toda vez que estas medidas de control que se contemplan pueden alcanzar sectores estratégicos⁹⁷. Aun con todo, parece que será inevitable que algunos proyectos puedan verse afectados en el futuro por estas circunstancias porque las condiciones geopolíticas que los envuelven no son ajenas a ellos.

6. CONSIDERACIONES FINALES

La creación de redes transeuropeas de transporte constituye, sin duda, uno de los instrumentos para la integración europea que, aun estando destinada a establecer un mercado interior, trasciende los componentes económicos para incluir componentes de naturaleza política avanzados. La necesidad de interconectar territorios dentro de la Unión requiere importantes esfuerzos para

95 Antonio Alonso Marcos y Ana Aragón Gordon, “El Belt and Road Initiative y la Estrategia Europea de Conectividad ¿compatibles o irreconciliables?”, *Boletín IEEE*, nº 20 (2020): 282-300.

96 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 (DO L 79 1/1, 21 de marzo de 2019).

97 Jerónimo Maillo González-Orús y Javier Porras Belarra, "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.

contribuir a generar oportunidades para los operadores económicos, pero también a los propios ciudadanos. Así se viene concibiendo desde los orígenes, pero la realidad cambiante pone de manifiesto las dificultades a que se enfrenta el cumplimiento de los objetivos a los que sirven estas redes.

Esto se comprueba también en el sector del ferrocarril, impulsado en nuestros días a superar el tradicional modelo de monopolio articulado sobre la dependencia del Estado, titular de las infraestructuras y prestador de los servicios. Los avances en la política de transporte que animan la liberalización deben considerarse relevantes, así como otras medidas como el establecimiento de corredores para el tránsito de mercancías. Sin embargo, esto no puede ocultar las dificultades que en ocasiones se aprecian por la distorsión que producen las infraestructuras que soportan el transporte. La política de redes transeuropeas, a este respecto, ha tenido una influencia sobresaliente al impulsar la conectividad de las redes nacionales; sin embargo, las posibilidades de intervención de las Instituciones de la Unión se encuentran delimitadas por el modelo de competencias compartidas sobre esta materia que requiere el concurso de la voluntad de los Estados para su diseño y precisa de acuerdos entre los mismos para su ejecución. Las dificultades de aunar estos impulsos han constituido un importante freno para el desarrollo de estas infraestructuras de forma coherente frente a unos Estados reticentes a diluir los efectos que permanecen en torno a las fronteras.

A pesar de que la evolución de las redes de transporte pone de manifiesto estos problemas, la adopción de nuevos objetivos generales como la descarbonización acelerada del transporte, la corrección de los desequilibrios regionales o el reposicionamiento estratégico de la Unión en el mundo les hacen recobrar protagonismo. Así se viene observando en los cambios que se producen no sólo en los instrumentos de financiación, sino también en el establecimiento de regulaciones destinadas a facilitar la conclusión de las redes programadas y, sobre todo, permitir que la programación de la ejecución de las mismas se ajuste a los tiempos para los que fueron previstas. Los retrasos acumulados deben ser considerados ya bajo una perspectiva estratégica más completa, pues la crisis que se acentúa con la pandemia de 2020 exige acciones suficientemente intensas que impidan el desfase tecnológico, el aumento de los problemas

medioambientales, la reducción comparativa de la capacidad de progreso en el conjunto de la Unión o el incremento de los desequilibrios económicos y sociales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aldecoa Luzárraga, Francisco. "La Política de Redes Transeuropeas y la vocación federal de la Unión". En *Las Redes Transeuropeas (RTE) y el modelo federal de la UE*. 41-52. Madrid: Consejo Vasco del Movimiento Europeo, Marcial Pons, Madrid, 2001.
- Alonso Marcos, Antonio y Aragón Gordon, Ana. "El Belt and Road Initiative y la Estrategia Europea de Conectividad ¿compatibles o irreconciliables?". *Boletín IEEE*, nº 20 (2020): 282-300.
- Axhausen, Kay. "Accessibility: Long-term perspectives". *Journal of Transport and Land Use*, 1 (2) (2008): 5-22.
- Baron-Yellès, Nacimia et Libourel, Éloïse. "L'AVE, opérateur et révélateur des dynamiques institutionnelles et territoriales en Espagne". *Revue d'histoire des chemins de fer* (2015): 279-296.
- Di Cataldo, Marco and Rodríguez-Pose, Andrés. "What drives employment growth and social inclusion in the regions of the European Union?". *Regional Studies*, 51(12) (2017): 1-20.
- Izquierdo de Bartolomé, Rafael. "La política común de infraestructuras de transporte". *Cuadernos de estrategia*, nº. 7 (1988): 38-61.
- Izquierdo de Bartolomé, Rafael. "Hacia la configuración de una red ferroviaria comunitaria", *Cuadernos de Estrategia*, nº 71 (1994): 45-66.
- Linde Paniagua, Enrique. "El sistema de competencias de la Unión Europea de acuerdo con el Tratado de Lisboa". *Revista de derecho de la Unión Europea*, nº 21 (2011): 27-294.
- Marshall, Tim. "The European Union and Major Infrastructure Policies: The Reforms of the Trans-European Networks. Programmes and the Implications for Spatial Planning", *European Planning Studies*, 22 (7) (2014): 1484-1506.
- Martín Arribas, Juan José. "Las redes transeuropeas: balance actual y perspectivas de futuro". *Anuario de derecho internacional*, XIV (1998): 235-291.
- Mayet, R. "Le réseau transeuropéen de transport: le dessous des cartes". *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, nº 484 (2005): 11-18.

- Olmedo Gaya, Ana Isabel. “El proceso de liberalización gradual del transporte ferroviario en la Unión Europea”. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 49-50 (2017): 454-499.
- Roldán Barbero, Francisco Javier. “La aplicación territorial del derecho de la Unión Europea y el derecho internacional”. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 51 (2015): 453-490.
- Silla, O. “Des coordonnateurs pour le réseau transeuropéen de transport». *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, nº494 (2006): 42-46.
- Stephenson, Paul J. “The Role of Working Groups of Commissioners in Co-ordinating Policy Implementation: The Case of Trans-European Networks (TENs)”. *Journal of Common Market Studies*, 48, 3, (2010): 709-736.
- Taylor, Peter and Hoyler, Michael. "The spatial order of European cities under conditions of contemporary globalisation". *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 91(2) (2000): 176-189.
- Vassallo-Magro, José Manuel; Baeza-Muñoz, María de los Ángeles. “Las Redes Transeuropeas de Transporte, RTE-T”. *Revista Colombiana de Derecho Internacional*, nº 19 (2011): 39-73.
- Vinois, J.A. “Les réseaux transeuropéennes: une nouvelle dimension donné au Marché unique». *Revue du Marché Unique Européen*, nº 1 (1993): 93-125.

JUAN MANUEL RODRÍGUEZ BARRIGÓN

Área de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales

Departamento de Derecho Público

Facultad de Derecho

Universidad de Extremadura

jmrbr@unex.es

<https://orcid.org/0000-0002-4232-1086>