

CAPÍTULO I - POLÍTICA DE TRANSPORTES EN LA UNIÓN EUROPEA

1.1 La necesidad de una Red de Transporte Trans-Europea

En las economías desarrolladas el crecimiento y la generación de empleo no pueden producirse óptimamente sin una buena red de transportes por lo que es un objetivo primordial de la UE el crear una red lógica común de transportes que garantice sosteniblemente la movilidad de personas y mercancías. Se considera que la Red de Transportes Trans-Europea (RTE-T o en inglés *Trans-European Network-Transports, TEN-T*) es una de las claves para la consolidación del Mercado Interior y una garantía para la cohesión socioeconómica de Europa [1].

Tradicionalmente, lo que ha ocurrido, es que los países han implementado sus redes en función de sus necesidades; es decir, a nivel nacional priorizando proyectos internos. La UE, desde sus inicios, detectó la ruptura de las carreteras, ferrocarriles y comunicaciones en general en las zonas fronterizas. Como el transporte es una facilidad para cualquier actividad productiva o social necesita de una infraestructura adecuada, por estas razones la CEE predefinió las bases de los futuros proyectos de interconexión y de interoperabilidad.

1.2 Desarrollo de la Red de Transporte Trans-Europea: avances y legalidad

Las bases legales para la creación de una política de transportes común aparecen en el Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea (CEE), en los Tratados de Roma (1957), Título IV, art.74-84.

En 1961 se definieron las directrices para el desarrollo de las políticas en el Memorando de Schaus. Pero éste no tuvo la repercusión esperada porque los países miembros se mostraron reticentes a algunas de las propuestas que en él se recogían. El siguiente paso lo dio la Comisión Europea de Ministros de Transporte (ECMT) con una propuesta sobre la regulación del mercado de transportes en 1975.

En 1985 apareció el “Libro Blanco de la Competencia en el Mercado Interior” que analizaba el mercado de transportes. Identificaba como principal barrera al libre comercio las restricciones al aprovisionamiento de transportes. La superación de la misma necesitó de la determinación de la Corte Europea de Justicia a propuesta del Parlamento. Concretamente pedían una reinterpretación de las directrices establecidas en el Tratado de Roma relacionadas con la nacionalidad de las firmas que podían operar en el tráfico de mercancías y pasajeros dentro de la Unión. Fue la primera medida que favoreció la liberalización de los mercados nacionales de transportes. A partir de entonces, no se podría discriminar a ninguna compañía fuese cuál fuese su país de origen ni localización. Entre 1985 y 1992 se llevaron a cabo diferentes acciones para favorecer la libre circulación de mercancías en el mercado interno p.e. las del transporte aéreo de 1987, 1990 y 1992.

En 1990, la Comisión adoptó el primer Plan de Acción para las Redes Trans-Europeas de Telecomunicaciones, Transportes y Energía. En 1992 apareció el “Libro Blanco para el desarrollo futuro de la Política Común de Transportes” que dirigía la política común de transportes hacia el estudio de su impacto en la sociedad, el medio ambiente, etc.

El Tratado de Maastrich de la UE de 1993 comentaba la importancia del transporte en su Título XII. En los artículos 75-81 se hacía referencia a la Red de Transportes Trans-Europea y a las competencias en la materia del Consejo. La Comisión Europea realizaría las propuestas pero tendrían que ser valoradas por otras autoridades para su aprobación; éstas eran: el Consejo Europeo, el Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social y el Comité Regional.

Como consecuencia de la firma del Tratado de Maastrich aparecieron numerosas iniciativas para la RTE-T. En 1994 se aceptaron propuestas energéticas y de interoperabilidad entre líneas ferroviarias de alta velocidad. Otro tipo de propuestas estaban destinadas a cómo financiarlas. En el Consejo de Essen de diciembre de 1994 aparecieron los 14 proyectos prioritarios de la RTE-T (9-10/12/94).

Con la intención de estimular la discusión sobre el impacto del transporte la Comisión publicó dos Libros Verdes en 1995: el “Libro Verde de las Redes de Ciudadanos” y el “Libro Verde para un Sistema Justo y Eficiente de los Precios en el Transporte”. También se adoptaron planes de regulación financiera de la RTE-T (Regulación (EC) 2236/95). Al año siguiente se publicó el “Libro Blanco para Revitalización de los Ferrocarriles Europeos”.

La momento clave para la RTE-T fue la aprobación de la **Decisión nº 1692/96/EC** a cargo del Parlamento Europeo y del Consejo. En su documentación se recogían las directrices para la creación de las Redes Trans-europeas de Energía, Telecomunicaciones y Transportes. Ésta última incluía los 14 proyectos prioritarios propuestos en Essen en 1994. Estas directrices se extendieron a las infraestructuras portuarias en 2001.

En 2001 apareció otro libro blanco¹ que recomendaba un reajuste de los modos de transporte para incentivar el cambio de tráfico rodado a otros modos más sostenibles p.e. rutas marítimas directas, un aumento de las sus frecuencias y enlaces entre ferrocarriles y canales interiores de agua. En 2003 aparecieron nuevas propuestas de proyectos prioritarios, de 14 se pasó a 30. Para la Comisión era urgente encontrar una solución de financiamiento porque el ritmo de inversión iba con retraso, la Decisión nº1692/96/EC fijaba 2010 como horizonte temporal y no se podría alcanzar.

Este proceso derivó en la publicación de nuevas directrices², se redefinieron los proyectos prioritarios, y se ampliaron los márgenes de participación en el financiamiento de la RTE-T de la UE (2004)³. Para fomentar la intermodalidad en 2004 apareció el proyecto de las “Autopistas del mar”. Tenía el objetivo complementar la RTE-T con unas rutas marítimas que pudiesen captar parte del tráfico de mercancías y poder evitar la saturación a la que la red estaba condenada según las previsiones de tráfico⁴.

Para supervisar el grado de avance en los proyectos RTE-T se propuso la creación de un cuerpo de coordinadores. En 2005 se eligieron los primeros. Éstos tenían la tarea de informar a la Comisión sobre el estado de avance de los proyectos prioritarios 1, 3, 6, 17 y 27; y además del estado de la implementación del Sistema de Gestión del Tráfico Ferroviario Europeo (ERTMS).

Los primeros informes se entregaron en 2006. También en 2006, se creó la Agencia Ejecutiva de la Red Trans-Europea de Transporte (TEN-TEA). Esta agencia administra los fondos de la Unión destinados a los transportes y colabora con la Dirección General de Energía y Transporte de la Comisión Europea, órgano que planifica las actuaciones. Acabará el presente mandato el 31 de

¹ Libro Blanco "Política Europea de transporte para 2010: tiempo de decidir". Lo desarrolló e implementó la Comisión Europea de Energía y Transporte. Incluía 60 propuestas prácticas para mejorar la calidad y eficiencia del transporte en Europa para 2010. Una de ellas era las "Autopistas del Mar".

² Decisión de la Comisión nº 884/2004/CE. Modificaba la Decisión nº 1692/96/CE sobre las orientaciones comunitarias para el desarrollo de la Red Trans-Europea de Transporte.

³ Reglamento (CE) nº 807/2004. Se cofinanciarán hasta el 20% en los proyectos transnacionales y hasta el 10% en los nacionales.

⁴ Los objetivos definidos fueron: concentrar el flujo de tráfico de mercancías en las rutas marítimas diseñadas, reducir la congestión en las carreteras europeas e incrementar la cohesión

diciembre de 2008. El nuevo programa se desarrollará en el período 2007-2013. Se han propuesto dos nuevos coordinadores para el proyecto de las Autopistas del Mar y de los canales interiores de agua.

1.3 Los Proyectos Prioritarios de la Red Trans-Europea de Transportes

Los primeros estudios revelaron la existencia de 15 redes diferenciadas, una por cada país de la Europa de los 15. Este mosaico estaba constituido por carreteras y autopistas que acababan bruscamente en las fronteras, vías férreas con sistemas de señalización y alimentación incompatibles, 52 centros de control de tráfico aéreo con 20 sistemas operativos diferentes y 70 lenguajes de programación. Estas redes tenían que integrarse y formar un único entramado: la RTE-T.

A parte de eliminar los cuellos de botella y construir los enlaces que faltaban tenía otros objetivos socio-económicos y de movilidad: impulsar la economía europea para que fuese capaz de generar empleos, materializar el concepto de movilidad sostenible, garantizar la seguridad personal y disminuir la congestión y contaminación, potenciar la multimodalidad del transporte reduciendo los tiempos de viaje y mejorar las conexiones con los territorios periféricos.

1.3.1 Los 14 Proyectos Prioritarios de la Red Trans-Europea de Transportes

1. Eje Ferroviario Berlín–Verona/Milán–Bologna–Nápoles–Messina–Palermo
2. Eje Ferroviario de Alta Velocidad París–Bruselas–Colonia–Ámsterdam–Londres
3. Eje Sur Oeste de Ferrocarril de Alta Velocidad (Barcelona-Montpellier)
4. Eje Este de Ferrocarril de Alta Velocidad (París-Francia oriental-Alemania meridional)
5. Línea Betuwe
6. Eje Ferroviario Lyon–Trieste–Divaca/ Koper–Divaca–Ljubljana–Budapest–Frontera Ucraniana
7. Eje de carreteras y autopistas Igoumenitsa/Patras–Atenas–Sofía–Budapest
8. Eje Multimodal Portugal/ España–resto de Europa (autopista Lisboa-Valladolid)
9. Eje Ferroviario Cork–Dublín–Belfast–Stranraer
10. Aeropuerto de Malpensa
11. Enlace fijo de Øresund
12. Eje Triángulo Nórdico de ferrocarril y carreteras
13. Eje de carreteras de Reino Unido/ Irlanda/ Benelux
14. Línea Principal de la Costa Oeste (Reino Unido)

La Comisión pretendía tener una red con 70.000km de vías férreas (22.000km de alta velocidad), 58.000km de carreteras, 267 aeropuertos de interés común, vías navegables interiores y puertos marítimos.

1.3.1.1 Financiación de los 14 proyectos prioritarios

Los proyectos se financian con los recursos propios del país aunque en parte puede financiarse con los presupuestos de la UE para la RTE-T. El Consejo de Ministros de 1995 concretó que esta contribución podría ser de hasta el 50% en estudios preliminares y del 10% de los costes constructivos. Sin embargo, su aportación estaba sujeta a la condición de que los proyectos incluyesen una valoración de impacto ambiental y estudios de viabilidad financiera; además de ser consistentes con otras políticas de la Unión⁵. Otras subvenciones europeas a las que pueden acceder son los Fondos de Cohesión y los Fondos de Desarrollo Regional (FEDER). El Banco Europeo de Inversiones concede créditos a quién impulse estos proyectos.

⁵ Regulación (EC)nº 2236/95 del Consejo.

El lento avance de la RTE-T

A finales de los noventa se confirmó que los 14 proyectos prioritarios no lograrían terminarse en 2010⁶. Un resumen de las actuaciones del período 1993-2006 reflejaba que la inversión hasta la fecha sólo había cubierto el 31,82% de la total necesaria. En cifras la UE dispuso de un presupuesto de 4.200 millones de €; los fondos de Cohesión aportaron 16.000 millones de €; el Banco Europeo de Inversiones prestó 37.900 millones de €; y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) invirtió en transportes 34.000 millones de € que habían beneficiado en parte a alguno de los proyectos prioritarios.

Identificaron dos factores que alteraban las previsiones realizadas. Éstos fueron un aumento de tráfico inducido por la ampliación de la Unión⁷ y el aumento de la estimación de costes de los proyectos prioritarios. Éstos impulsaron la modificación de la planificación de la RTE-T en 2003: de 14 se pasó a 30 proyectos prioritarios y se ampliaron los márgenes de financiamiento de los proyectos transfronterizos. Según los nuevos cálculos la implantación de la RTE-T costaría 340 millardos de € (precios de 2004).

Otra dificultad para la implantación de los proyectos fueron las diferentes regulaciones medioambientales en el campo del transporte. Entre los Estados Miembros la distribución de estas responsabilidades variaba, habían diferentes metodologías de valoración y los grados de centralización/descentralización eran diferentes.

1.3.2 Los 30 Proyectos Prioritarios de la Red Trans-Europea de Transportes [2]

1. Eje Ferroviario Berlín–Verona/Milán–Bologna–Nápoles–Messina–Palermo
2. Eje Ferroviario de Alta Velocidad París–Bruselas–Colonia–Ámsterdam–Londres
3. Eje Sur Oeste de Ferrocarril de Alta Velocidad (Barcelona-Montpellier)
4. Eje Este de Ferrocarril de Alta Velocidad (París-Francia oriental-Alemania meridional)
5. Línea Betuwe
6. Eje Ferroviario Lyon–Trieste–Divaca/ Koper–Divaca–Ljubljana–Budapest–Frontera Ucraniana
7. Eje de carreteras y autopistas Igoumenitsa/Patras–Atenas–Sofía–Budapest
8. Eje Multimodal Portugal/ España–resto de Europa (autopista Lisboa-Valladolid)
9. Eje Ferroviario Cork–Dublín–Belfast–Stranraer
10. Aeropuerto de Malpensa
11. Enlace fijo de Øresund
12. Eje Triángulo Nórdico de ferrocarril y carreteras
13. Eje de carreteras de Reino Unido/ Irlanda/ Benelux
14. Línea Principal de la Costa Oeste (Reino Unido)
15. Programa Galileo
16. Eje Ferroviario para mercancías Sines/Algeciras-Madrid-Paris
17. Eje Ferroviario París–Strasbourg–Stuttgart–Viena–Bratislava
18. Eje de canales interiores Rhine/Meuse–Main–Danube
19. Interoperabilidad del Ferrocarril de Alta Velocidad en la Península Ibérica
20. Eje Ferroviario del enlace Fehmarn
21. Autopistas del mar
22. Eje Ferroviario Athens–Sofía–Budapest–Viena–Prague– Nuremberg/Dresden
23. Eje Ferroviario Gdansk–Warsaw–Brno/Bratislava–Viena
24. Eje Ferroviario Lyons/Genoa–Basle–Duisburg–Rotterdam/Antwerp

⁶ *TEN-T Implementation Report* de 1998

⁷ Previén que el tráfico se duplique, respecto al de 2003, con la ampliación de 15 a 25 Países Miembros.

25. Eje de carreteras Gdansk–Brno/Bratislava–Viena
26. Eje Ferroviario y de Carreteras Irlanda/Reino Unido/Europa continental
27. Eje Ferroviario 'Rail Baltica' Warsaw–Kaunas–Riga–Tallinn–Helsinki
28. 'Eurocaprail' en el eje ferroviario Brussels–Luxembourg–Strasbourg
29. Eje Ferroviario del corredor intermodal Ionian/Adriatic
30. Canal Seine–Scheldt

El 85,15% del coste de la RTE-T corresponde a actuaciones para el ferrocarril, el 10,07% son carreteras, el 1,12% canales interiores de agua, el 1,19% aeropuertos, el 2,23% puentes de ferrocarril y carretera y el 0,24% puertos.

De los 30 se han completado únicamente cuatro, aunque dos más lo estarán en 2008. Éstos son el Enlace Fijo de Øresund (PP11⁸, 2000), el aeropuerto de Malpensa (PP10, 2001), la línea de ferrocarril entre Cork-Dublin-Belfast-Stranraer (PP 8,2001) y la línea ferroviaria de Betuwe (PP5, 2007, Rotterdam-frontera alemana). Los casi terminados son la línea de alta velocidad PBKAL (PP2) y la línea de la Costa Oeste (PP14). Otros proyectos con tramos en funcionamiento o construidos son la sección del PP1 de Nümburg-Ingolstadt (2006), la primera fase del PP4, el TGV del Este de Francia (2007), tramo AVE Madrid-Barcelona (PP3, marzo 2008). En 2009 finalizará el tramo de alta velocidad Milán-Bolonia-Florenia [3].

1.3.2.1 Financiamiento de los proyectos prioritarios

Un nuevo cálculo sobre el coste total de la RTE-T actualiza la inversión en 397 millardos de € (precios de 2008). Como ya se ha visto el porcentaje de inversión realizada durante el primer período fue del 31,82%. Para el segundo se prevé del 37,90%. Quedará para el tercero el 30,28%. El horizonte temporal preestablecido en 2020 será difícilmente alcanzable en alguno de los proyectos más complejos como el que atraviesa los Alpes⁹.

⁸ PP: Proyecto Prioritario

⁹ PP1, túnel de Brenner.

Tabla 1: Estado de implementación de los proyectos prioritarios RTE-T

Priority axis	MSs involved	End of works confirmed by MS	Total cost in M EUR	Total investment before 2007 in M EUR	Total 2007-2013 in M EUR	Remaining investment in M EUR
PP1	AT, IT, DE	2024	47.054,61	22.370,53	14.285,63	10.398,45
PP2	BE, DE, NL, UK	2015	18.848,01	16.954,61	1.857,07	36,33
PP3	ES, FR, PT	2020	50.656,68	10.556,20	26.782,65	13.317,83
PP4	FR, DE	2013	5.255,00	4.521,60	590,60	142,80
PP5	NL	2008	4.776,40	4.361,00	415,40	0,00
PP6	FR, HU, IT, SL	2025	60.741,96	7.827,03	10.427,94	42.486,98
PP7	BG, GR, RO	2020	14.928,70	10.051,10	4.727,60	150,00
PP8	ES, PT	2017	15.324,54	8.882,71	4.752,97	1.688,86
PP9	IRL, UK	2001	357,00	357,00	0,00	0,00
PP10	IT	2001	1.344,00	1.344,00	0,00	0,00
PP11	DK, S	2001	4.158,00	4.158,00	0,00	0,00
PP12	FIN, S	2016	11.746,37	4.364,40	5.705,37	1.676,60
PP13	IRL, UK	2015	7.526,44	3.285,65	4.057,80	182,99
PP14	UK	2009	12.629,24	10.896,37	1.732,87	0,00
PP16	ES, PT	2020	8.899,04	48,80	1.100,34	7.749,90
PP17	AT, FR, DE, SK	2020	13.563,29	3.528,68	6.779,99	3.254,62
PP18	AT, BE, BG, DE, HU, NL, RO	2016	2.103,28	45,29	1.075,55	982,44
PP19	ES, PT	2020	41.770,45	5.236,30	33.194,37	3.339,78
PP20	DE, DK	2018	7.930,70	36,72	2.680,50	5.213,48
PP22	AT, BG, CZ, DE, GR, HU, RO	2020	12.641,80	465,36	5.618,52	6.557,92
PP23	CZ, PL, SK	2017	6.159,17	1.384,42	3.296,22	1.478,53
PP24	BE, DE, FR, IT, NL	2020	22.647,29	2.103,69	5.421,19	15.122,41
PP25	AT, CZ, PL, SK	2017	6.845,96	1.063,50	5.782,46	0,00
PP26	IRL, UK	2020	6.242,82	2.356,39	2.473,43	1.413,01
PP27	EE, LT, LV, PL	2020	3.198,19	50,00	1.556,19	1.592,00
PP28	BE, LUX	2013	1.183,19	18,76	1.083,23	81,20
PP29	GR	2019	4.308,00	81,00	1.074,00	3.153,00
PP30	BE, FR	2016	4.422,41	21,31	4.097,70	303,40
Total			397.262,54	126.370,42	150.569,57	120.322,55

Fuente: Directorate-General for Energy and Transport. European Commission. TEN-T. Trans-European Transport Network. Implementation of the Priority Projects. Progress Report, 2008.

1.4 Los proyectos de enlace fijo en Dinamarca, motivación del estudio

Los presupuestos de los proyectos incluidos en la Red Trans-Europea de Transporte no son el único obstáculo que presentan. La mayoría son transnacionales lo que significa que requieren de múltiples acuerdos para su consecución. Uno de los países pioneros en llegar a este tipo de consenso es Dinamarca que en las tres últimas décadas ha construido dos enlaces fijos y tiene en perspectiva la construcción de otro antes de 2020. Este es el principal motivo por el que se ha considerado el caso danés como caso de estudio a tener en cuenta para el análisis del proceso de implementación de los grandes proyectos de enlace fijo.

Ilustración 1: Zona de estudio
(Dinamarca, Suecia, y Alemania)

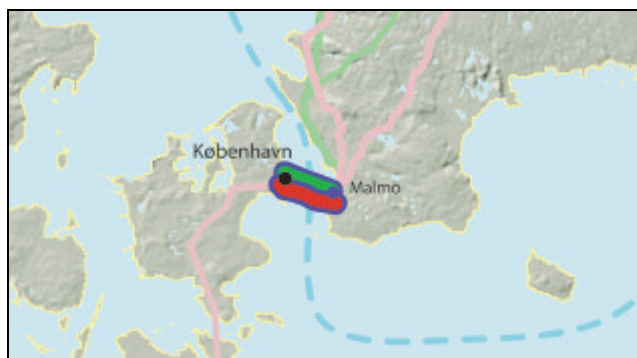


- Enlace fijo del Great Belt (1997/1998)
- Enlace fijo de Öresund (2000, PP11)
- Enlace fijo Fehmarnbelt (en fase de proyecto, PP20)

1.4.1 Definición de los proyectos prioritarios de enlace fijo en la RTE-T, en Dinamarca

El PP11 o Puente de Öresund es el enlace ferroviario y viario entre Copenhague y Malmö. Consiste en una autopista de cuatro carriles y dos vías para ferrocarril. Ha de modificar las relaciones entre Suecia y Dinamarca, potencia el corredor San Petersburgo-Helsinki-Stockholm-Copenhague.

Ilustración 2: Definición del PP11



Fuente: European Commission, Directorate-General for Energy and Transport. Implementation of the TEN-T Priority Projects. 2008

El enlace fijo del Fehmarnbelt, PP20, se concibe como una extensión del Puente de Öresund/PP11 en la ruta que une el centro europeo con los países Nórdicos. Incluye un puente de 19km en el Estrecho de Fehmarn, entre Alemania y Dinamarca, y mejoras en la red de ferrocarril. El puente ha de sustituir el servicio de ferry entre Rödby y Puttgarden. Tendrá un

tráfico de 3,3 millones de vehículos y de 30-35.000 trenes al año. Contribuirá a la descongestión del ferrocarril en el Great Belt, el otro enlace fijo danés inaugurado en 1997/1998. Entre 2007 y 2013 la UE cofinanciará los estudios y trabajos preliminares con 338,9 millones de €.

Ilustración 3: Definición del PP20



Fuente: European Commission, Directorate-General for Energy and Transport. Implementation of the TEN-T Priority Projects. 2008