

**Una nueva Política Europea de Infraestructuras de Transporte
El Mecanismo Conectar Europa**

***A new European Transport Infrastructure Policy
Connecting Europe Facility***

César MUÑOZ MARTÍNEZ

Universidad Nacional de Educación a Distancia, UNED (España)
cmunoz@cee.uned.es

Recepción: Junio 2015

Aceptación: Octubre 2015

RESUMEN

En este trabajo se lleva a cabo un análisis detallado de la política de infraestructuras de la Unión, tanto en la planificación de la RTE-T como en lo relativo a los instrumentos financieros de apoyo para el desarrollo de estas redes. En primer lugar, analizaremos las distintas propuestas y directrices de actuación que han definido una nueva política común de infraestructuras de transporte. Posteriormente, describiremos la evolución de los instrumentos financieros comunitarios; prestando especial atención al Mecanismo Conectar Europa que ha implementado instrumentos de financiación innovadores dirigidos a otorgar garantías que incentiven la inversión privada y fomenten la participación público-privada en la financiación de los proyectos de infraestructuras.

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

Clasificación JEL: R42, L98, H54

ABSTRACT

This paper conducts an analysis of the transport infrastructure policy of the European Union. We focus on the TEN-T planning as well as the financial instruments to support the development of these networks. We analysis the proposals addressing the guidelines for the development of TEN-T which have defined a new common policy infrastructure. We finally describe the evolution of the financial community instruments; paying particular attention to the Connecting Europe Facility which has implemented innovative financing instruments to promote private investment and encourage public-private participation in infrastructure project funding.

Keywords: European Council, Constitutional Treaty, Lisbon Treaty, High and Low politics.

JEL classification: R42, L98, H54.



1. INTRODUCCIÓN

Desde el Tratado de Maastricht, se han sucedido diversos actos normativos que han tratado de definir una lógica europea en el diseño de las redes de infraestructuras de transporte de la Unión. Sin embargo, el carácter de competencia comunitaria compartida -*Artículo 3.n del Tratado de Maastricht*- y condicionada a los planes infraestructurales nacionales limitó, en sus inicios, el desarrollo de la política común de infraestructuras a paliar los problemas de interoperabilidad de las redes nacionales y a facilitar las conexiones transfronterizas.

La necesidad de instrumentalizar las infraestructuras en los sistemas de transportes ha provocado que la intervención comunitaria en materia de Redes Transeuropeas de Transporte (RTE-T) se haya convertido en la herramienta principal de desarrollo de la Política Común de Transporte (PCT), regulando sobre: las condiciones de acceso, la interoperabilidad, la tarificación y la financiación de las infraestructuras de transporte.

Sin embargo, la configuración de las infraestructuras bajo esquemas nacionales, las contendas comerciales interestatales y la falta de financiación han retrasado la realización de una verdadera red de infraestructuras concebida bajo una óptica comunitaria. Por otra parte, la dilata ejecución de los proyectos transfronterizos ha sustentado la discontinuidad infraestructural y técnica en las conexiones entre Estados miembros perjudicando la integración del mercado único.

73

El proceso de revisión de esta política comunitaria ha tratado de paliar los problemas relacionados con la falta de perspectiva transeuropea en el diseño de las redes, la fragmentación de las entidades responsables de los proyectos y la insuficiencia de recursos financieros (Sánchez Pavón, 2007:349). En este nuevo marco de actuación se han propuesto nuevas orientaciones y directrices que han reestructurado el modelo de planificación de las redes de infraestructuras europeas con una definición más precisa de las prioridades y una mayor coordinación de las estructuras de administración, adicionalmente se han introducido nuevos instrumentos de financiación dirigidos a otorgar garantías que incentiven la inversión privada y fomenten la participación público-privada en la financiación de los proyectos de infraestructuras.

El objetivo de estudio es presentar la nueva política europea de infraestructuras de transportes desarrollando sus dos pilares básicos: de un lado, los corredores multimodales como estructuras de gobiernos coordinadas que tratan de solucionar los históricos problemas en las fases de planificación y ejecución de los proyectos prioritarios; y de otro el Mecanismo Conectar Europa como instrumento financiero que centraliza, coordina y optimiza los recursos comunitarios evitando así la fragmentación presupuestaria.

1. INTRODUCCIÓN: UN NUEVO MODELO DE PLANIFICACIÓN DE LAS RTE-T

El proceso de revisión de la política común de infraestructuras, iniciado con la publicación del Libro Verde¹ de las RTE-T en el año 2009, ha tratado de dar solución a estos problemas endémicos. En este documento de consulta pública, se plantearon tres alternativas para el futuro desarrollo de la RTE-T: i) mantener la entonces vigente estructura de dos niveles, con una red global y proyectos prioritarios no relacionados; ii) reducir la RTE-T a un solo nivel, conectando los proyectos prioritarios a una red prioritaria; iii) reformar la estructura de dos niveles, con una Red Global (*Comprehensive Network*) y una Red Básica (*Core Network*).

Tanto el Consejo como el Parlamento y el Comité Económico y Social² se mostraron favorables a plantear una estructura de doble nivel, con una Red Global y una Red Básica. El apoyo a esta estructura también fue compartido por la mayor parte de los agentes que participaron en el proceso de consultas (Vasallo y Baeza, 2011:63). Paralelamente, las distintas opiniones convergieron en la necesidad de: aumentar las competencias de los “coordinadores europeos” en los proyectos transfronterizos; aplicar de forma práctica los Sistemas de Transporte Inteligentes (STI); y establecer procedimientos armonizados de selección de proyectos realizando evaluaciones mediante la utilización de los análisis coste-beneficio.

74

Tras este procedimiento de consulta, el Libro Blanco de Transporte de 2011 delimitó una serie de propuestas de acción destinadas a configurar un sistema de transportes incardinado sobre la base de los principios de sostenibilidad ambiental³, promoción de la intermodalidad y de la innovación, mejora de la interoperabilidad y desarrollo de nuevas fórmulas de financiación.

Las directrices⁴ del Libro Blanco exigían una reforma a fondo de la política de RTE-T, más que limitarse a examinar o actualizar los planes generales y los proyectos prioritarios como se había hecho en la refundición de las orientaciones contenida en la Decisión 661/2010/UE. Este proceso de revisión tuvo su plasmación normativa en el Reglamento (UE) nº 1315/2013, sobre las orientaciones de la Unión para el desarrollo de la Red Transeuropea de Transporte.

1.1. El Reglamento (UE) nº 1315/2013 : Red Global y Corredores de la Red Básica

Este acto normativo modificó el anterior enfoque, basado en la selección de proyectos prioritarios, instaurando una planificación de la RTE-T con una estructura de doble capa, compuesta por la Red Global y la Red Básica. Esta perspectiva busca enlazar los proyectos prioritarios entre sí e integrarlos con las distintas redes nacionales.

La Red Global se define, en el preámbulo del Reglamento, como una red de ámbito europeo destinada a garantizar la accesibilidad y conectividad de todas las regiones de la Unión,



incluidas las remotas, insulares y ultra periféricas. Esta red, que se especifica en los mapas y listas del anexo I y de la parte 2 del anexo II, constituye la base para determinar los proyectos de interés común y debe ser completada por los Estados miembros antes del 31 de diciembre de 2050. En el artículo 10.1⁵ se establecen las prioridades de carácter general para el desarrollo de la Red Global, que se encuentran relacionadas con medidas destinadas a garantizar el principio de cohesión territorial y social.

La Red Básica se define a lo largo del Capítulo III del Reglamento, concretamente en el artículo 38.1, como una red de infraestructuras que se superpondrá a la Red Global en aquellos puntos de importancia estratégica y que tendrá por objeto atender al aumento de la movilidad desde una perspectiva multimodal constituyendo un sistema de transporte hiporcarbónico en el que prime un alto nivel de seguridad. Esta red, que deberá ejecutarse por los Estados miembros antes del 31 de diciembre de 2030, estará interconectada por medio de los nodos establecidos en el anexo II que comprenderán: los nodos urbanos, incluidos sus puertos y aeropuertos; los puertos marítimos y los puertos interiores; los pasos fronterizos hacia los países vecinos; las terminales ferrocarril-carretera; los aeropuertos de mercancías y de pasajeros -*Artículo 41.1*-.

La realización de esta Red Básica se instrumentaliza a través del concepto corredor multimodal (Figura 1). Estos corredores que abarcan flujos de larga distancia, al menos deben incluir tres modos de transporte y cruzar dos fronteras, están destinados en particular a: contribuir a la cohesión a través de la cooperación territorial; promover la integración modal; conseguir la interoperabilidad en el sistema de transportes europeo; mejorar los tramos transfronterizos y eliminar los cuellos de botella; y gestionar de forma eficiente la capacidad infraestructural a través de la implementación de nuevas tecnologías como los sistemas de gestión del tráfico.

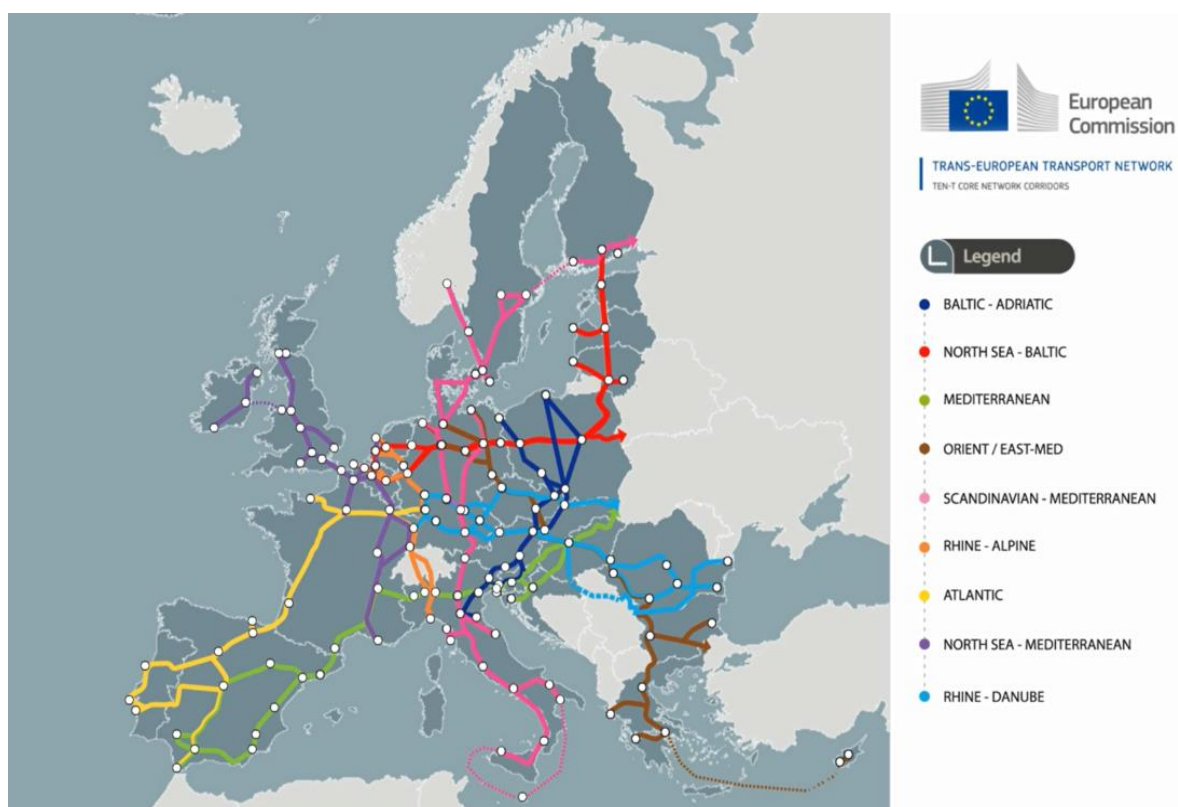
75

Los corredores se han configurado como estructuras de gobierno destinadas a mejorar la coordinación y sincronización de las actuaciones de planificación y ejecución de la Red Básica en aspectos tan vitales como: el establecimiento de las condiciones necesarias para facilitar el acceso a fondos o a la financiación público-privada; el estudio de la demanda de servicios en el corredor con el fin de mejorar la competitividad de la infraestructura o de realizar evaluaciones socioeconómicas; la interlocución con los distintos agentes interesados o con las autoridades regionales y locales de los territorios por los que transcurre la infraestructura; y la determinación de un plan de un trabajo y un calendario de ejecución, supervisado por el coordinador europeo y por el foro consultivo de cada corredor.

Con el fin de evitar el solapamiento de actividades o las duplicidades en la realización de otras acciones comunitarias como el desarrollo de los corredores ferroviarios de mercancías, la implantación del ERTMS⁶ o las autopistas del mar, la Comisión ha nombrado a un coordinador europeo por corredor. El coordinador europeo tiene la obligación de elaborar un plan de trabajo de cada corredor que, fueron presentados en diciembre de 2014, contenga un análisis de los tramos transfronterizos y de las prioridades de actuación realizadas, la

planificación y del calendario de ejecución del proyecto y las fuentes de financiación previstas⁷.

Figura 1
Corredores de la Red Básica de la RTE-T



Fuente: TEN-T Core. Comisión Europea, 2013.

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

Por otro lado, la experiencia ha mostrado que los presupuestos nacionales no asignan la prioridad necesaria a las inversiones transfronterizas interestatales. Por consiguiente, la Comisión debe coordinar y evaluar los programas de trabajo, además de imponer mecanismos de control y medidas de condicionalidad en la cofinanciación de estas infraestructuras; valga como ejemplo la reducción de la ayuda del Fondo de Cohesión para el proyecto de

construcción del tren de alta velocidad en España por existencia de irregularidades en la aplicación de la normativa sobre contratos públicos (Deniz y González, 2013).

2. LOS INSTRUMENTOS DE FINANCIACIÓN TRADICIONALES

Los instrumentos de financiación de la política de infraestructuras de transporte de la Unión fueron modificados tras la aprobación del Tratado de Maastricht. Hasta entonces, al margen del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), únicamente se pueden mencionar pequeñas partidas presupuestarias, propuestas por el Parlamento durante la década de los ochenta, destinadas a cofinanciar proyectos de carácter puntual que oscilaban entre los 10 y 80 millones de ecus anuales⁸. Las aportaciones presupuestarias asignadas a infraestructuras durante la década comprendida entre 1982 y 1992 alcanzaron los 702,7 millones de Ecus por parte de la Comunidad y los 1.200 M de Ecus financiados por la CECA; a estas partidas habría que añadir los préstamos del Banco Europeo de Inversiones (BEI) que superaron los 14.000 M de Ecus. Sin embargo, las partidas más importantes provinieron de los Fondos Estructurales y más concretamente del FEDER; estos fondos se ejecutaron a través de Planes de Desarrollo Regional (PDR) y de Marcos Comunitarios de Apoyo (MCA) alcanzando una cifra cercana a los 16.000 millones de ecus en esta década. A pesar de que estas aportaciones fueron positivas para el sector del transporte, éstas no fueron coordinadas ni optimizadas desde un prisma europeo (Izquierdo et al., 2006:18).

77

Tabla 1: Instrumentos de Apoyo Comunitario a la financiación de la RTE-T

(Miles de Millones €)	1996-1999	2000-2006	2007-2013
Costes de la RTE-T	106,00	302,00	390,00
- Nuevos Estados miembros (UE-27)	5,00	27,00	72,00
- Antiguos Estados miembros UE-15	101,00	275,00	318,00
Contribución comunitaria	44,56	70,93	52,20
- Línea RTE-T	2,23	4,43	8,01
- Fondo de Cohesión	8,23	16,50	34,80
- FEDER	7,51	8,60	9,40
- Préstamos BEI	26,50	41,40	53,00
Otros recursos (nacionales)	63,40	231,10	285,00

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

La política de RTE-T instaurada en Maastricht rompió la tendencia de financiación fragmentada, al establecer un enfoque por programas basado en la determinación de esquemas directores y en la selección de proyectos prioritarios financiados por dos nuevos instrumentos: el Fondo de Cohesión y la nueva línea presupuestaria TEN-T; que como observamos en la Tabla 1 asumieron un gran protagonismo en las partidas presupuestarias destinadas a la realización de la RTE-T en los sucesivos marcos financieros plurianuales.

2.1. El FEDER

Desde la creación del FEDER, en virtud del Reglamento (CEE) nº 724/75, su marco jurídico ha sido modificado en distintas ocasiones. En lo relativo a la financiación de infraestructuras es necesario destacar la adaptación realizada por el Reglamento 2083/93, que estableció de modo explícito la posibilidad de que los recursos del FEDER se destinaran a proyectos de la Red Transeuropea de Transporte que contribuyeran al crecimiento del potencial económico y al desarrollo de las regiones comprendidas en el objetivo número uno; asimismo también se estableció que, para un mismo proyecto, las ayudas serían incompatibles con las procedentes del Fondo de Cohesión (Vasallo y Baeza, 2011:52).

La normativa vigente del FEDER, para las actuales perspectivas financieras (2014-2020), se aprobó el 17 de diciembre de 2013 mediante el Reglamento (UE) nº 1301/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, que establecía en su artículo 5.7: la promoción del transporte sostenible y la eliminación de los obstáculos en las infraestructuras de red como prioridades de inversión.

2.2. El Fondo de Cohesión

Los antiguos artículos 129 B y 130 D del Tratado de Maastricht ya exponían la posibilidad de realizar contribuciones financieras por medio del Fondo de Cohesión a proyectos de la RTE-T; con este fin se reguló el funcionamiento del Fondo de Cohesión en el Reglamento (CE) nº 1164/94, de 16 de mayo de 1994.

Este fondo está destinado a cofinanciar exclusivamente redes transeuropeas de transporte, en particular los proyectos prioritarios de interés europeo identificados en los esquemas directores de las RTE-T, y proyectos que mejoren el medio ambiente. La tasa de cofinanciación es elevada, al quedar establecida, como máximo, en el 85% del coste del proyecto subvencionado (Vasallo y Baeza, 2011:52).

Para el marco presupuestario actual (2014-2020) se ha aprobado el Reglamento (UE) nº 1300/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013; en este periodo presupuestario España ha dejado de ser beneficiaria del Fondo de Cohesión. La ayuda financiera a las infraestructuras de transportes se reseña en los 11.300 M €⁹ que han sido transferidos desde el Fondo de Cohesión al Mecanismo Conectar Europa con objeto de financiar aquellos proyectos de interés común que se realicen en los Estados miembros concesionarios¹⁰ de dicho fondo.

2.3. La línea presupuestaria TENT-T¹¹

A diferencia de otros fondos de financiación la línea TEN se enmarca dentro de las políticas internas de la UE, por lo que todos los Estados miembros, con independencia de su nivel de desarrollo, pueden beneficiarse de esta financiación. El Reglamento 2236/1995, de 18 de septiembre de 1995, reguló la línea presupuestaria TEN que ya había sido proyectada en el Tratado de Maastricht como instrumento de financiación.



Tras diversas tentativas de la Comisión, el porcentaje de cofinanciación se duplicó con la aprobación del Reglamento 807/2004, de 24 de abril, pasando el importe máximo de ayuda comunitaria del 10 al 20% del coste de la inversión, siempre y cuando los tramos de los proyectos de interés europeo: eliminasen puntos de estrangulamiento; fuesen transfronterizos; superasen barreras naturales; garantizaran la interoperabilidad de las redes nacionales; o redujesen el desequilibrio modal en favor de los modos de transporte más sostenibles con el medio ambiente.

Con motivo de la programación presupuestaria del periodo 2007-2013 se aprobó el Reglamento 680/2007, de 20 de junio, que sustituía al anteriormente mencionado y que se caracterizó por aumentar la tasa de cofinanciación de los proyectos prioritarios RTE-T a un 20% con carácter general y hasta un 30% para los que afectasen a tramos transfronterizos - para los proyectos no prioritarios, el porcentaje de cofinanciación se estableció en un 10%-.

Consecutivamente se aprobó el Reglamento (CE) nº 67/2010, que, en consonancia con la estrategia de trasvase modal definida en el Libro Blanco de Transportes de 2011, determinó que al menos el 55% de los créditos de esta línea presupuestaria debían ir destinados a proyectos de infraestructuras de transportes ferroviarias o combinadas, limitando las inversiones en carreteras a un máximo de un 25%.

Sin embargo, tanto el Reglamento 680/2007 como el Reglamento 67/2010 fueron derogados por el vigente Reglamento (UE) nº 1316/2013, por el que se crea el Mecanismo “Conectar Europa”.

79

3. EL MECANISMO “CONECTAR EUROPA”

3.1. El Reglamento (UE) nº 1316/2013

A raíz de las propuestas para definir el marco financiero plurianual de 2014-2020, el 19 de octubre de 2011 la Comisión presentó el proyecto de Reglamento relativo al Mecanismo “Conectar Europa”. En este contexto de debate presupuestario, se debe destacar que el Consejo Europeo de junio de 2012 había aprobado el Pacto por el Crecimiento y el Empleo, realizando una referencia explícita a la necesidad de eliminar las barreras al mercado único en los sectores que constituían el eje del Mecanismo “Conectar Europa” y autorizando el lanzamiento inmediato de los bonos piloto para la financiación de los proyectos de las RTE.

Tras estos antecedentes, el 11 de diciembre de 2013, días después de la publicación de la lista de proyectos prioritarios de transporte elaborada por el Parlamento, se aprobó el Reglamento nº 1316/2013 por el que se creaba el Mecanismo “Conectar Europa” -en adelante CEF¹²-. Este Mecanismo tiene por objetivo acelerar la inversión en el campo de las redes transeuropeas actuando como factor multiplicador de la financiación pública y privada, al mismo tiempo que trata de aumentar la seguridad jurídica de las inversiones respetando el principio de la neutralidad tecnológica.

Tabla 2: Máximos porcentajes de cofinanciación del Mecanismo Conectar Europa

TIPOS DE PROYECTOS		TODOS LOS ESTADOS MIEMBROS	ESTADOS MIEMBROS QUE PUEDEN ACOGERSE AL FONDO DE COHESIÓN
A) ESTUDIOS (todos los modos)		50%	85%
B) OBRAS DE:			
Ferrocarril	Proyectos transfronterizos	40%	85%
	Eliminación de estrangulamientos	30%	85%
	Otros proyectos de interés común	20%	85%
Vías Navegables interiores	Proyectos transfronterizos	40%	85%
	Eliminación de estrangulamientos	40%	85%
	Otros proyectos de interés común	20%	85%
Conexiones de transporte terrestre con puertos y aeropuertos (ferrocarril y carretera)		20%	85%
Desarrollo de puertos		20%	85%
Desarrollo de plataformas multimodales		20%	85%
Reducción del ruido de los trenes de mercancías mediante la adaptación del material rodante existente		20%	20%
Servicios de transporte de mercancías		20%	20%
Aparcamientos seguros en la red principal de carreteras		20%	20%
Autopistas del mar		30%	85%
Sistemas de gestión del tráfico	SESAR, RIS, V TMIS (En tierra / a bordo)	50% / 20%	85%
	ERTMS	50%	85%
	STI para carreteras	20%	85%
Tramos de carretera transfronterizos		10%	85%
Nuevas tecnologías e innovación para todos los modos de transporte		20%	85%

Fuente: MEMO/14/525. European Commission, 11/09/2014.

El CEF tiene una dotación financiera para el presente periodo presupuestario (2014-2020) de 33.242 M de €, de los que 26.250 M € serán destinados al sector transportes; lo que representa el triple de las partidas presupuestarias ejecutadas en este ámbito en el marco presupuestario anterior (2007-2013). De esta cantidad se bloquean, hasta el 1 de enero de 2017, 11.305 M € que han sido transferidos desde el Fondo de Cohesión para gastos de proyectos realizados en los Estados miembros concesionarios de dicho fondo.



Las acciones que pueden beneficiarse de la ayuda financiera del CEF a través de subvenciones son: a) acciones que ejecuten la Red Básica; b) acciones que ejecuten la Red Global, cuando éstas contribuyan a superar enlaces inexistentes, a facilitar los flujos de tráfico transfronterizo o a suprimir los cuellos de botella, o cuando dichas acciones contribuyan a la implantación del ERTMS en las principales rutas de los corredores de mercancías hasta un límite del 5% de la dotación financiera; c) estudios de proyectos de interés común; d) estudios de proyectos transfronterizos prioritarios; e) acciones de apoyo a proyectos de interés común; f) acciones de implantación de infraestructura de transporte en nodos de la red básica, incluidos los nodos urbanos; g) acciones de apoyo a los servicios de transporte de mercancías; h) acciones para reducir el ruido de los trenes de mercancías, inclusive mediante la modernización del material rodante existente; i) actuaciones de apoyo a programas; j) acciones de apoyo a las autopistas del mar.

Como se puede observar en la Tabla 2, el porcentaje de cofinanciación se ha visto aumentado con respecto a lo establecido en el Reglamento (CE) nº 67/2010.

En definitiva, el Reglamento 1316/2013 establece las normas para la concesión de ayuda financiera, la lista que identifica los proyectos prioritarios como corredores de la Red Básica y los límites máximos de cofinanciación comunitaria para cada tipo de proyecto -prefijados en el artículo 10.2 y reflejados en la Tabla 2-; mientras que el Reglamento delegado nº 275/2014 de la Comisión lo complementa detallando las prioridades de la política de inversión del CEF.

81

3.2. Las prioridades de la política de inversión del Mecanismo Conectar Europa

El Reglamento CEF otorga facultades, en su artículo 21.3, a la Comisión para adoptar actos delegados que detallen las prioridades de financiación en lo que se refiere a las acciones subvencionables en el ámbito del transporte. Estas prioridades de financiación, que deben reflejarse en los programas de trabajo plurianuales y anuales, se especifican en el Reglamento delegado (UE) nº 275/2014 de la Comisión, de 7 de enero de 2014, que modifica el anexo I del Reglamento (UE) nº 1316/2013 añadiendo la parte VI.

Las prioridades de financiación de los programas de trabajo anuales y plurianuales se contienen en los siguientes objetivos:

- **Objetivo nº 1:** Construir los enlaces pendientes y eliminar los cuellos de botella, facilitar la interoperabilidad ferroviaria y, especialmente, mejorar los tramos transfronterizos.
- **Objetivo nº 2:** Garantizar sistemas de transporte sostenibles y eficientes a largo plazo, con capacidad para absorber los volúmenes de tráfico futuros, y contribuir a la descarbonización en todos los modos de transporte; facilitar la transición a sistemas innovadores, hipo-carbónicos, que garanticen la seguridad en el tráfico.

- **Objetivo nº 3:** Optimizar la integración e interconexión de los modos de transporte, mejorando la interoperabilidad de los servicios de transporte y asegurando al mismo tiempo la accesibilidad a las infraestructuras.
- **Objetivo nº 4:** Convocatoria del Fondo de Cohesión.

Paralelamente a este acto delegado, la Comisión presentó la Comunicación¹³: “*Construir la Red Principal de Transporte: Corredores de la Red Principal y Mecanismo Conectar Europa*”, donde clarifica la asignación de fondos del CEF a las prioridades establecidas en el Anexo VI del Reglamento 1316/2013.

En lo que respecta a los proyectos de enlaces transfronterizos pendientes, la Comisión considera prioritaria la realización de cinco proyectos que pueden llegar a absorber hasta un total de 5.000 M € de los fondos del CEF para el periodo 2014-2020: Évora-Mérida (PT/ES); Sena-Escalda (FR/BE/NL); el estrecho de Fehmarn (DK/DE) y el túnel de base del Brennero (IT/AT) del Corredor Escandinavia-Mediterráneo; Lyon-Turín (FR/IT) del Corredor Mediterráneo; y el ferrocarril báltico (FI/EE/LV/LT/PL).

Por otra parte, la Comisión calcula un presupuesto indicativo de 3.500 a 4.000 M € para la realización de las siguientes actuaciones:

- La eliminación de los puntos de congestión en: la línea ferroviaria Stuttgart-Ulm del Corredor Rin-Danubio en Alemania; las esclusas del Danubio en las Puertas de Hierro de la frontera entre Rumanía y Serbia; la línea ferroviaria de alta velocidad Halle/Leipzig-Nuremberg; los puentes sobre el Canal Albert; o la línea ferroviaria de alta velocidad entre Perpiñán y Montpellier, que deberá conectar las redes de alta velocidad de la península ibérica y Francia.
- El acondicionamiento o mejora de los siguientes tramos transfronterizos: el tramo común del Danubio entre Bulgaria y Rumanía; y las líneas ferroviarias Katowice (PL)-Zilina (SK), Múnich (DE)-Salzburgo (AT) y Arad (RO)-Sofía (BG)-Salónica (EL).
- Proyectos que: garanticen la integración multimodal, en especial la mejora a los accesos portuarios; fomenten la interoperabilidad ferroviaria para adaptar el ancho de vía al normal europeo; así como proyectos en nodos urbanos.

La Tabla 3 ofrece un panorama indicativo de las demás prioridades, especialmente las denominadas horizontales¹⁴, y una estimación de los importes de las posibles ayudas financieras. Esos importes no van en perjuicio de las decisiones que deberá tomar la Comisión en el contexto de los programas de trabajo o en el momento de adoptar las decisiones de financiación de los proyectos.



Tabla 3: Otras prioridades de financiación del Mecanismo Conectar Europa

Prioridades de financiación	Importes indicativos (M €)	Explicaciones
SESAR	2.300 - 3.000	La implantación del sistema SESAR es una prioridad horizontal del Reglamento del CEF, que necesita de aproximadamente 3.000 M €.
ERTMS	800 - 1.100	El sistema ERTMS es una prioridad horizontal del Reglamento del CEF.
Autopistas del mar	500 - 900	Las autopistas del mar también son una prioridad horizontal del Reglamento del CEF.
Proyectos de la Red Global	600 - 1.000	Estos proyectos están sujetos a un límite del 5% de la dotación para transporte del CEF; más allá del límite del 5% pueden utilizarse otros instrumentos financieros. Los 11.305 M € transferidos del Fondo de Cohesión son únicamente para la Red Básica.
Nuevas tecnologías e innovación para todos los modos	250 - 400	La definición de nuevas tecnologías e innovación figura en el artículo 33 del Reglamento RTE-T.
Otros sistemas de aplicaciones telemáticas (RIS, ITS, VTMS, e-Maritime)	250 - 400	El límite para los sistemas a bordo es del 5%, incluido los componentes a bordo de SESAR.
Para actuaciones para reducir el ruido del transporte de mercancías	200 - 260	El límite para estos proyectos es el 1% de la dotación para transporte del CEF.
Para servicios de transporte de mercancías	150 - 200	La definición de servicios de transporte de mercancías sostenible figura en el artículo 32 del Reglamento RTE-T.
Proyectos para conectar la red transeuropea de transporte con las redes de infraestructuras de los países vecinos	50 - 100	Los proyectos subvencionables por el CEF están enumerados en el artículo 8, apartado 1, letras a) a e), del Reglamento de la RTE-T.
Instrumentos financieros	1.300 - 2.400	Los recursos estimados que absorberá el mercado del transporte ascienden a 2.000 M €. La base jurídica limita el presupuesto global del CEF para el transporte, la energía y las telecomunicaciones en el 10%, con un posible aumento de hasta el 20% de la dotación del CEF.
Acciones de apoyo al programa (PSA)	260	Las acciones de apoyo al programa consisten en los gastos de asistencia técnica y administrativa sufragados por la Comisión para la gestión del CEF y la implementación de la RTE-T. Su límite es el 1% de la dotación de transporte del CEF y se destinará principalmente al pago de los costes de la Agencia Ejecutiva. Habrá acciones de apoyo al programa específicas para los Estados miembros beneficiarios del Fondo de Cohesión.

83

Fuente: COM (2013) 940 final, p.9. Comisión Europea, 2013.

3.3. Convocatorias de ayudas financieras del Mecanismo Conectar Europa

Aunque la Comunicación “*Construir la Red Principal de Transporte: Corredores de la Red Principal y Mecanismo Conectar Europa*” proporciona información sobre el presupuesto potencial y los instrumentos disponibles dentro del CEF, la implementación del programa se

realiza a través de convocatorias de concesión de subvenciones para aquellos proyectos que cumplan las prioridades establecidas en el Reglamento delegado.

Presentadas las propuestas susceptibles de ser subvencionadas, la Comisión, asistida por una Agencia Ejecutiva, es la encargada de evaluar¹⁵ y seleccionar los proyectos que se beneficiarán de los fondos del CEF. Las propuestas de obras deben adjuntar un análisis coste-beneficio que proponga el porcentaje de cofinanciación solicitado de acuerdo a lo establecido en el Reglamento del CEF sobre los límites máximos (Tabla 2). Los criterios para asignar un porcentaje de cofinanciación se modulan en función de los siguientes criterios: la valoración del análisis coste-beneficio del proyecto; la disponibilidad de los recursos del Mecanismo; y el efecto multiplicador del proyecto en la inversión realizada por la Unión.

La Comisión también tiene atribuidas labores relacionadas con la gestión de la implementación técnica y financiera del programa como: dialogar con los beneficiarios; prestar asesoramiento técnico y administrativo; orientar la presentación de informes; y realizar un seguimiento de los resultados¹⁶ del proyecto.

La coordinación del CEF se realiza en estrecha colaboración con otros programas de financiación comunitaria¹⁷ con el fin de asegurar una complementariedad entre este fondo y otros recursos disponibles contenidos en: los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos; el Instrumento de Inversión de la Política de Vecindad; o el Instrumento de Ayuda de Preadhesión.

84

Este procedimiento de gestión directa en la evaluación, selección y asignación de financiación de los proyectos no significa que la Comisión vaya a interferir en los procedimientos de contratación pública, en los procedimientos de evaluación del impacto ambiental y en general en la fase de ejecución del proyecto -cuyo concurso queda reservado a los Estados miembros-.

Como hemos indicado anteriormente, 11.305 M € de los 26.250 M €, destinados al sector de los transportes en el CEF, han sido transferidos desde el Fondo de Cohesión para apoyar la ejecución coordinada de los proyectos de infraestructuras de transporte en la Red Básica de la RTE-T en los Estados miembros beneficiarios de este fondo. Durante los tres primeros años de funcionamiento del CEF, la selección de proyectos subvencionables a través de esta dotación deberá respetar las asignaciones nacionales previstas en el marco del Fondo de Cohesión. Ello significa que ningún Estado miembro que pueda optar a esta cofinanciación podrá recibir fondos, de estos 11.305 M €, si con ello aumenta su asignación nacional correspondiente. Con efectos a partir del 1 de enero de 2017, los recursos transferidos al CEF que no se hayan comprometido¹⁸ se pondrán a disposición de todos los Estados miembros que puedan optar a la financiación del Fondo de Cohesión para financiar proyectos de infraestructura de transportes.

El año 2014 fue el primer año de funcionamiento del CEF; concretamente el 26 de marzo, se aprobó la dotación de sus ayudas financieras estableciendo para los programas plurianuales un



presupuesto de 11.000 M € -Decisión de la Comisión (2014) 1921- y para los programas anuales de 930 M € -Decisión de la Comisión (2014) 1919-. Las convocatorias de estas propuestas, sobre inversiones realizadas después del 1 de enero de 2014, se realizaron el 11 de septiembre; la evaluación de los proyectos se realizó en mayo de 2015 y las decisiones de financiación y negociación técnica se tomarán a partir de octubre de 2015.

La primera convocatoria de ayudas financieras europeas contenidas en el programa CEF, a propuesta de la Comisión y ratificada por el Comité del CEF, ha financiado 276 proyectos por un valor de 13.100 M de € -4.800 M de € vinculados al Fondo de Cohesión-. La asignación para España se ha fijado en 818,4 M de € repartidos en 29 proyectos, que serán cofinanciados en promedio en un 35,8% de sus costes. Teniendo en consideración que España no tenía acceso a las partidas reservadas para el Fondo de Cohesión, nuestro país ha recibido un 9,85% del total de la financiación posible; que por otra parte, implica el 9,4% de la financiación solicitada en las distintas propuestas que fueron presentadas antes del 26 de febrero de 2015.

Tabla 4: Prioridades e importes de los programas de trabajo plurianuales a subvencionar por el CEF en la segunda convocatoria de fondos.

Prioridades de los planes de trabajo multianuales a realizar	Para Estados beneficiarios del Fondo de Cohesión (6.472 M €)	Para todos los Estados miembros de la UE (1.090 M €)
Corredores de la Red Básica	5.000	-
Otras secciones de la Red Básica	372	-
Interoperabilidad ferroviaria	50	-
Sistema ERTMS	200	200
Innovación y nuevas tecnologías	180	60
Infraestructuras seguras y protegidas	20	15
Cielo Único Europeo - SESAR	300	515
Servicios de información fluvial	10	10
Sistemas de transporte inteligente por carretera	100	70
Autopistas del mar	150	130
Nodos de la Red Básica	50	50
Plataformas logísticas multimodales	40	40

Fuente: Convocatorias de propuestas conforme al programa plurianual de trabajo con vistas a la concesión de asistencia financiera en el ámbito del Mecanismo «Conectar Europa» (MCE) -Sector del transporte para el período 2014-2020-, Anexo I de la Decisión de Ejecución C (2015) 7358.

El 5 de noviembre de 2015, la Comisión Europea publicó la segunda convocatoria¹⁹ de propuestas con vistas a la concesión de asistencia financiera en el ámbito del Mecanismo Conectar Europa (CEF) para programas exclusivamente multianuales. El presupuesto de la convocatoria asciende a más de 7.500 M de € que se utilizarán para financiar proyectos de transportes de interés común (Tabla 4), de ellos 6.472 M de € corresponderán a los países beneficiarios del Fondo de Cohesión y 1.090M de € al presupuesto general al que optarán todos los Estados miembros.

Esta convocatoria, cuyo plazo final para presentar propuestas expira el 16 de febrero de 2016, presta especial atención a la innovación en el transporte promocionando el desarrollo de proyectos relacionados con los sistemas de transporte inteligente y de gestión del tráfico; con el objetivo de lograr sinergias con otras prioridades de la Comisión, como el mercado único digital.

3.4. Instrumentos financieros innovadores

Con el fin de crear un entorno favorable para la inversión privada en infraestructuras, la Comisión está llevando a cabo consultas con varios interlocutores, incluidas las instituciones financieras, para redactar un documento que explique el marco, los objetivos y las condiciones para el uso de instrumentos financieros en este ámbito. El Banco Europeo de Inversiones, también ha elaborado un documento de trabajo²⁰ que analiza la estructura y el desarrollo de la financiación privada de las infraestructuras europeas estudiando mecanismos alternativos de financiación como las asociaciones público-privadas y vehículos de inversión como los bonos de proyectos y los fondos de inversión.

3.4.1. En el marco del Mecanismo «Conectar Europa» (CEF)

86 El CEF también persigue utilizar de forma sistemática instrumentos financieros innovadores que proporcionen una alternativa a las tradicionales subvenciones y que eviten las lagunas de financiación endémicas en este tipo de inversiones. Así pues, el CEF trata de actuar como catalizador de la financiación pública y privada dando credibilidad a los proyectos de infraestructura y reduciendo sus perfiles de riesgo para atraer a inversores.

El Reglamento 1316/2013, en la Parte III del Anexo I, regula los procedimientos y condiciones para el uso de los siguientes instrumentos financieros en el marco del CEF: un instrumento para créditos y garantías facilitados por instrumentos de reparto de riesgo, en particular mecanismos de mejora crediticia y obligaciones para la financiación de proyectos (Instrumento de Deuda); y un instrumento para el capital que contribuirá a superar las limitaciones del mercado mediante la mejora de la financiación y/o de los perfiles de riesgo de las inversiones en infraestructuras (Instrumento de Capital). El despliegue de estos instrumentos financieros en el marco del CEF se está realizando de forma progresiva.

El instrumento de deuda de riesgo compartido, que a partir de 2016 se destinará a proyectos de interés común en los tres sectores de las redes transeuropeas se basará en la actual “*Iniciativa de Obligaciones para la Financiación de Proyectos*” y en la garantía de préstamos para proyectos de redes transeuropeas de transporte. Suponiendo que la totalidad de la dotación presupuestaria de 3.000 M de € se ponga a disposición del instrumento, podrá atraerse una financiación total comprendida entre 18.000 y 45.000 M de € [COM (2015) 565 final, p.11].

De otra parte, la Iniciativa de Obligaciones para la Financiación de Proyectos (MFP 2007-2013 y Europa 2020²¹) tiene por objetivo estimular la inversión en el mercado de capitales



para financiar proyectos de infraestructuras que se integren dentro del programa de las Redes Transeuropeas en cualquiera de sus tres sectores.

Esta iniciativa permite que el BEI y o/ la Comisión aporten recursos en forma de garantía a la emisión de bonos destinados a la financiación de infraestructuras de la RTE, con objeto de mejorar el perfil de riesgo de los proyectos y, en consecuencia, atraer más financiación privada adicional procedente de inversores institucionales -compañías de seguros y fondos de pensiones-. En definitiva, la empresa promotora del proyecto, generalmente asociaciones público-privadas, puede emitir bonos en el mercado con un mejor rating y financiarse en mejores condiciones de vencimiento y precio (Álvarez Arza, 2012:149).

La mejora de la calidad crediticia de la deuda se realiza en el tramo junior, es decir que esta iniciativa afecta a la composición de la deuda subordinada o PBCE²². El promotor puede formalizar su deuda subordinada en forma de un préstamo del BEI²³ o en una línea de crédito contingente que le permita realizar disposiciones en caso de que los ingresos generados por el proyecto no sean suficientes para afrontar los pagos de la deuda principal (Alcolea, 2013:13). El PBCE subyace a la deuda senior o principal mejorando su calidad crediticia y ofreciendo consecuentemente mayor tranquilidad a los inversores institucionales. Es reseñable destacar que los bonos son emitidos por los mismos promotores²⁴, no por el Banco o el Estado miembro de que se trate, y que la ayuda financiera está disponible durante toda la vida del proyecto, incluyendo la fase de construcción.

Hasta la fecha en la fase Piloto²⁵ de esta Iniciativa, varias operaciones²⁶ han alcanzado la fase de cierre financiero. En el ámbito del transporte, la contribución de la Unión respaldó la financiación de: la autovía A-11 en Bélgica, mediante una emisión de obligaciones para proyectos por valor de 568 M de € y una aportación de capital de 79,6 M de € -con una contribución de la Unión de 200 M de €-; y de la autopista A-7 en Alemania a través de una emisión de obligaciones para proyectos por valor de 429 M de €.

Dentro de este marco de actuación, la Comisión y el Banco Europeo de Inversiones (BEI) están implementando una serie de instrumentos financieros específicos²⁷ que ya habían sido utilizados en el ámbito de la RTE, entre ellos destacamos: el Instrumento de Garantía de Préstamos para proyectos de redes transeuropeas de transporte (LGTT) y el Fondo Margarita.

3.4.2. El Instrumento de Garantía de Préstamos para Proyectos de la Red Transeuropea de Transporte (LGTT)²⁸

En un proyecto de infraestructuras de transporte los flujos de caja²⁹, generalmente ingresos dependientes del nivel de tráfico como peajes o tasas, están sometidos a una gran incertidumbre durante la fase inicial de explotación y por ende presentan un elevado nivel de riesgo que penaliza la participación del sector privado en la financiación de estos proyectos. El instrumento LGTT, que forma parte del programa de la RTE-T y de la Iniciativa de Crecimiento del BEI desde 2008, cubre parcialmente dicho riesgo reforzando la viabilidad financiera de las inversiones en este ámbito.

El LGTT es una garantía del BEI en favor de la deuda subordinada que consiste en la apertura de una línea de liquidez contingente, concedida por ciertas instituciones financieras, con objeto de cubrir los riesgos de fluctuación negativa en los ingresos asociados al tráfico durante los primeros cinco a siete años de explotación de una infraestructura de la RTE-T. De esta forma, se neutraliza dicho riesgo y se incrementa consecuentemente la capacidad del prestatario para atender a la deuda preferente; mejorando así la calidad crediticia global del proyecto y permitiendo ampliar la viabilidad financiera a largo plazo. Lógicamente, para generar un valor añadido financiero que fomente la participación del capital privado³⁰ es necesario que la reducción de los márgenes de riesgo aplicados a la deuda preferente por la utilización de este instrumento sea mayor que el coste irrogado al prestatario por la garantía.

A 31 de diciembre de 2014, las garantías relativas a este instrumento habían cubierto seis proyectos de la RTE por valor de 497 M de €; aunque la evaluación *ex post* realizada por la Comisión en 2014 concluyó que el impacto de este instrumento había sido positivo para los proyectos en los que se aplicó, también se recalcó que su dotación resultó insuficiente para lograr sus objetivos generales.

3.4.3. El Fondo Marguerite

El Fondo Europeo 2020 para la Energía, el Cambio Climático y la Infraestructura (Fondo Marguerite) es un fondo de renta variable paneuropea que tiene como objetivo favorecer las inversiones *greenfield* en los siguientes sectores: transporte, sobre todo en RTE-T; energía, principalmente en RTE-E; y energías renovables, dónde se incluye la producción de energías sostenibles, las infraestructuras de transporte limpias, la distribución energética y los sistemas para el transporte híbrido.

Este Fondo Marguerite fue aprobado, en diciembre de 2008 por el ECOFIN y el Consejo de Europa, como una medida clave del Plan Europeo de Recuperación Económica (PERE) y está respaldado por seis grandes entidades financieras públicas europeas³¹. Combina el principio de retorno a los inversores privados del mercado con el cumplimiento de objetivos definidos en las políticas públicas mencionadas. A 31 de diciembre de 2014, el Fondo había comprometido inversiones de capital por valor de 295 M de € en favor de tres proyectos de RTE-T y siete proyectos de energías renovables.

4. CONCLUSIONES

La ejecución de los proyectos de la RTE-T ha evidenciado problemas en la financiación de las infraestructuras transnacionales constándose una laguna financiera entre los objetivos y la disposición de medios económicos, especialmente en las inversiones de proyectos que tenían un fuerte valor añadido comunitario pero que no generaban altas tasas de rentabilidad socioeconómica a los Estados miembros. Históricamente, los presupuestos estatales no han asignado la prioridad necesaria a las inversiones en proyectos transfronterizos; hecho que,



unido al contexto acontecido en los últimos años donde han primado las políticas de reducción del déficit público³², refuerza la tesis de que los presupuestos nacionales no serán suficientes para cumplir las necesidades de inversión identificadas en la Red Básica, que ascienden a 700.000 M de € hasta 2030.

En este escenario, la Comisión ha elevado el tipo máximo de contribución comunitaria para los proyectos de la RTE-T, ha establecido una estructura administrativa por Corredor de la Red Básica que aporta transparencia y fomenta la cooperación a nivel transnacional y ha configurado un mecanismo que centraliza, coordina y optimiza los recursos comunitarios superando los problemas de fragmentación presupuestaria. Sin embargo, la magnitud de estas inversiones obliga a implementar un nuevo modelo de financiación de infraestructuras que supere las limitaciones presupuestarias de los Estados miembros e incentive la inversión privada a mayor escala.

A este respecto, resulta imprescindible conjugar el tradicional sistema de subvenciones con instrumentos de capital, con préstamos o garantías facilitadas por instrumentos de riesgo compartido y con mecanismos de mejora crediticia de las obligaciones que respalden los proyectos de la RTE-T; aquí resulta de especial relevancia la iniciativa de los *Project Bonds* que, aunque se encuentra en fase preliminar puede ofrecer buenos resultados.

Por otro lado, debemos recalcar la rigidez de los regímenes jurídicos de colaboración público-privada que en determinados aspectos resultan ineficientes, al menos en España. Consecuentemente, consideramos que la promoción de un marco favorable para el desarrollo de las asociaciones público-privadas, a través de la normalización de este tipo de contratación pública y de la constitución de mecanismos de pago para estas asociaciones, se configura como un aspecto prioritario para atraer capitales privados en la financiación de infraestructuras.

BIBLIOGRAFÍA

- ALCOLEA, A. (2013): New models for management and financing of infrastructures in Spain, Sanchez Cuenca, *Working Paper IE Law School AJ8-194*, Cátedra Pérez-Llorca.
- ÁLVAREZ ARZA, M. (2012): El Banco Europeo de Inversiones: un activo para el crecimiento en Europa, *Cuadernos de Ciencias Económicas y Empresariales*, 63, pp. 137-151.
- BANCO EUROPEO DE INVERSIONES (2013): Private Infrastructure Finance and Investment in Europe, *Working Papers 2013/02*.
- COMISIÓN EUROPEA (2011): Libro Blanco: Hoja de ruta hacia un espacio único de transporte: por una política de transportes competitiva, COM (2011)144 final.
- COMISIÓN EUROPEA (2013): Comunicación “Construir la Red Principal de Transporte: Corredores de la Red Principal y Mecanismo Conectar Europa”, COM (2013) 940 final.
- COMISIÓN EUROPEA (2015): Convocatorias de propuestas conforme al programa plurianual de trabajo con vistas a la concesión de asistencia financiera en el ámbito del Mecanismo «Conectar Europa» (MCE) - Sector del transporte para el período 2014-2020, Decisión de Ejecución C (2015) 7358.
- COMISIÓN EUROPEA (2015): Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre los instrumentos financieros financiados por el presupuesto general de conformidad con el artículo 140, apartado 8, del Reglamento Financiero (situación a 31 de diciembre de 2014), COM (2015) 565 final.
- DENIZ, A. y GONZÁLEZ, F. (2013): Contratación pública y ayudas del fondo de cohesión para el proyecto de construcción del tren de alta velocidad en España, *Revista Universitaria Europea*, 19, pg. 65-86.
- GONZÁLEZ, A (2014): Proyecto Castor. Relación de la secuencia sísmica con la inyección de gas, *Enseñanza de las Ciencias de la Tierra*, 2014 (22.3), pg. 298-302.
- GUTIÉRREZ PUEBLA, J. (2004): El tren de alta velocidad y sus efectos espaciales, *Investigaciones Regionales*, 5, pg. 199-221.
- IZQUIERDO, J. ET AL. (2006): *Modos de transporte y Política Europea*, UNED, Madrid.
- LÓPEZ BASAGUREN, A. (2006): Las infraestructuras de red en la UE: las Redes Transeuropeas de transportes y de energía, *Ekonomiaz: Revista vasca de economía*, 63, pg. 212-236.
- MENDIZABAL, Z., MIERA, K. Y MITXEO, J. (2000): Modelos de financiación de infraestructuras sin repercusión sobre el presupuesto público, *Revista de Dirección y Administración de Empresas*, 8, pg. 77-93.



- ROJO, C. (2015): Los fondos de inversión a largo plazo europeos: el nuevo recurso europeo para la financiación de las empresas e infraestructuras, *Revista de derecho bancario y bursátil*, 34 (139), pgs. 221-215.
- SÁNCHEZ PAVÓN, B. (2007): Un problema clave para el desarrollo regional: ¿Cómo financiar la Red Transeuropea de Transporte? *Revista de Desarrollo Rural y Cooperativismo Agrario*, 2006-2007,10, pg. 326-342.
- SICHELSCHMIDT, H. (1999): The UE Programme “Trans-European Networks”. A critical assessment, *Transport Policy*, 8, pg. 29-46.
- UNIÓN EUROPEA (2013): Reglamento (UE) nº 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 nº 661/2010/UE. Diario Oficial de la Unión Europea núm. 348, de 20 de diciembre de 2013, pp.1-128.
- UNIÓN EUROPEA (2013): Reglamento (UE) nº 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) nº 913/2010 y por el que se derogan los Reglamentos (CE) nº 680/2007 y (CE) nº 67/2010. Diario Oficial de la Unión Europea núm. 348, de 20 de diciembre de 2013, pg.129-171.
- VASALLO, J.M. Y BAEZA, M. (2011): Las redes transeuropeas de transporte, RTE-T, *International Law, Revista Colombiana de Derecho Internacional*, 19, pg. 39-74.

REFERENCIAS

- ¹ El 4 de febrero de 2009, la Comisión publicó el “*Libro Verde RTE-T: Revisión de la política. Hacia una red transeuropea de transporte mejor integrada al servicio de la política común de transportes*”. La Comisión invitó, a través de una consulta pública, a los gobiernos de los Estados miembros y a todos los agentes implicados a expresar sus opiniones acerca de trece preguntas relacionadas con las distintas opciones de desarrollo de la política de RTE-T. Sobre la base de las contribuciones formuladas por las más de trescientas organizaciones que participaron en la consulta pública y de las propuestas de las instituciones y organismos consultivos de la UE, se estableció un marco de revisión con las acciones que definirían la futura planificación de la RTE-T.
- ² El procedimiento de decisión comunitaria en el ámbito de las RTE se regula en el artículo 129 D -actualmente 172 TUE-, que establece que la competencia para adoptar las partidas de financiación corresponde al Consejo, previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, y de acuerdo con el procedimiento de codecisión regulado en el artículo 189 B -actual 294 TUE-. Además, según precisa el segundo párrafo del artículo 129 D -último párrafo del actual 172 TUE- se establece así un procedimiento de codecisión complejo, aunque ordinario en el seno de la UE, pues se supedita a la condición de que el Estado miembro afecto por el diseño de las RTE acepte el proyecto (López Basaguren, 2006:223).
- ³ El Libro Blanco de Transporte plantea como objetivo prioritario la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) asociadas al sector del transporte en un 60% con respecto a los niveles de 1990 estableciendo como horizonte temporal el año 2050.

⁴ Focalizar la intervención comunitaria en los elementos con el mayor valor añadido europeo; desarrollar terminales multimodales en puertos marítimos y fluviales y en centros logísticos urbanos; implantar tecnologías inteligentes e interoperables que optimicen la capacidad y el uso de la infraestructura; mejorar los criterios de evaluación *ex-ante* de proyectos para identificar aquellos que tengan tasas de rentabilidad social positivas; sincronizar las inversiones y las obras en estructuras de corredores multimodales de mercancías, destinados a potenciar el transporte ferroviario de media y larga distancia y su integración con la navegación interior; y establecer fuentes de financiación diversificadas, tanto públicas como privadas.

⁵ “a) garantizar la mayor accesibilidad y conectividad de todas las regiones de la Unión, tomando en consideración el caso específico de las islas, las redes aisladas y las regiones escasamente pobladas, remotas y ultraperiféricas; b) garantizar la integración óptima y la interoperabilidad de los modos de transporte; c) construir los enlaces pendientes y eliminar los cuellos de botella, especialmente en los tramos transfronterizos;

d) fomentar la eficiencia y la sostenibilidad en el uso de las infraestructuras y, en caso necesario, incrementar la capacidad; e) mejorar o mantener la calidad de las infraestructuras en cuanto a la seguridad, la protección, la eficiencia, el clima y, llegado el caso, la resiliencia frente a las catástrofes, el comportamiento medioambiental, las condiciones sociales, la accesibilidad para todos los usuarios, en particular para las personas mayores, las personas con movilidad reducida y los pasajeros con discapacidad, así como la calidad de los servicios y la continuidad de los flujos de tráfico; f) implantar y desplegar las aplicaciones telemáticas y promover un desarrollo tecnológico innovador”.

⁶ European ^{Rail} Traffic Management System.

92

⁷ La Comisión se reserva la posibilidad de adoptar actos de ejecución para las dimensiones transfronterizas y horizontales de los planes de trabajo dependiendo de los progresos realizados, los retrasos producidos o la actualización de los programas nacionales de infraestructuras.

⁸ Si bien es cierto que estas ayudas específicas no pueden considerarse como un instrumento de financiación hasta la aprobación en 1992 del “Reglamento (CEE) n° 3359/90 del Consejo relativo al establecimiento de un programa de acción en el ámbito de la infraestructura de transporte con vistas a la realización del mercado integrado de los transportes”.

⁹ La asignación a dichos proyectos de ayudas con cargo al Fondo de Cohesión debe cumplir las normas de conformidad establecidas en el artículo 92 ⁶ del Reglamento (UE) n° 1303/2013.

¹⁰ Bulgaria, Croacia, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Grecia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Portugal, República Checa y Rumanía.

¹¹ Trans European Network - Transport

¹² Connecting Europe Facility.

¹³ [COM (2013) 940 final], de 7 enero de 2014.

¹⁴ Las prioridades horizontales del CEF vienen determinadas en la Parte I del Anexo del Reglamento 1316/2013: cielo único europeo- sistema SESAR; sistemas de aplicaciones telemáticas para el tráfico viario, ferroviario, por vías navegables interiores y marítimo -STI, ERTMS, SIF y VTMS-; gestión y servicios innovadores en puertos marítimos, autopistas del mar y aeropuertos de la Red Básica, así como infraestructuras seguras y protegidas; sistemas de propulsión alternativos, transportes inteligentes, eficiencia energética, mejora de la interoperabilidad, la seguridad y protección de personas y del transporte de mercancías, reducción de costes externos, etc - artículo 33, letras a) a d), del Reglamento n° 1315/2013 -.

¹⁵ En lo que se refiere a la evaluación, la Comisión tiene previsto utilizar el procedimiento de dos fases del Programa 2007-2013 del Programa de la RTE-T, con una primera evaluación externa organizada por la Agencia Ejecutiva con expertos de la UE independientes y una segunda evaluación interna en la Comisión. El dictamen motivado y emitido por los evaluadores externos es de carácter consultivo para



la Comisión, quien tiene discreción para desviarse del consejo de los evaluadores externos siempre que justifique debidamente sus decisiones.

- ¹⁶ La Comisión se reserva el derecho de financiar un proyecto parcialmente y de reducir el ámbito de la propuesta del proyecto si ésta contiene elementos que no se ajustan a las prioridades de financiación establecidas en el Reglamento del CEF. También prevé la reducción o supresión de la asistencia financiera si se comprueba que los resultados de la propuesta no se adecuan a las prioridades del programa o se presentan demoras importantes en la ejecución.
- ¹⁷ Las propuestas de proyectos se evalúan prestando especial atención a los planes de trabajo de los corredores de la Red Básica, que constituirían un elemento esencial para establecer el orden de prioridad de los proyectos en el marco del CEF.
- ¹⁸ A partir del 1 de enero de 2017, las convocatorias podrán asimismo asignar los fondos recuperados de los proyectos que no den resultados conformes con las decisiones de financiación en vigor, con arreglo al artículo 12 del CEF, en lo que se refiere a la posibilidad de anulación, reducción, suspensión y supresión de una subvención.
- ¹⁹ Decisión de Ejecución C (2015) 7358 de la Comisión, de 30 de octubre de 2015, que modifica la Decisión de Ejecución C (2014) 1921 de la Comisión por la que se establece un programa de trabajo plurianual para 2014 para la asistencia financiera en el ámbito del Mecanismo «Conectar Europa» — Sector del transporte para el período 2014-2020.
- ²⁰ EIB Working Papers 2013 / 02: *Private Infrastructure Finance and Investment in Europe*.
- ²¹ Más información en: “The Europe 2020 Project Bond Initiative - Innovative infrastructure financing”. Sitio web: <http://www.eib.org/products/blending/project-bonds/index.htm>
- ²² *Project Bond Credit Enhancement* (PBCE).
- ²³ El Banco selecciona y evalúa los proyectos de acuerdo a sus propios estándares analizando la estructura y el precio del instrumento de mejora de la calidad crediticia seleccionado para el proyecto, pero aunque lleva a cabo un seguimiento no actúa como un controlador de crédito.
- ²⁴ Esta Iniciativa dirigida a mejorar la solvencia de un promotor que necesite recaudar financiación privada adicional es sustancialmente distinta a los llamados “Eurobonos” o “Bonos de estabilidad”, donde la emisión de bonos se realiza para proveer fondos de financiación a los gobiernos de los Estados miembros.
- ²⁵ La auditoría *ad-hoc* externa de la fase piloto de “Project Bond Initiative” (PBI) se concluyó en junio de 2014. El informe final proporciona las principales conclusiones y recomendaciones observadas con la fase piloto de esta iniciativa y presenta argumentos sobre la manera de optimizar la ejecución de la fase principal del PBI. En general, el informe considera que el progreso de la implementación de la fase piloto del PBI fue satisfactorio, mientras que propone que se reflejen ajustes para el instrumento de deuda contenido en la parte III del Anexo I del Reglamento MCE. El informe final se puede consultar en la web: http://ec.europa.eu/dgs/economy_finance/evaluation/pdf/mid_term_eval_pbi_pilot_phase_en.pdf
- ²⁶ Resulta de especial relevancia que la primera transacción exitosa en virtud de la *Project Bond Initiative* se llevase a cabo, en julio de 2013 en España, para el proyecto de almacenamiento subterráneo de gas Castor. Proyecto que se encuentra suspendido y con causa judicial abierta en el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 4 de Vinaròs, que investiga supuestas irregularidades en la aprobación del depósito de gas natural submarino y su supuesta vinculación con los terremotos registrados en septiembre de 2013. Aunque aún hay que esperar a la resolución judicial y existe una falta de consenso en la comunidad científica a la hora de relacionar el *fracking* con estos sísmos; González (2014: 301) afirma que sin que se pueda descartar la opción de que terremotos de estas magnitudes hubiesen

llegado a ocurrir en la zona de manera natural, es muy improbable que la clara correlación espacial y temporal con la inyección sea puramente casual..

²⁷ Se han creado los Fondos de Inversión a Largo Plazo Europeos (FILPE), de carácter privado, que también pueden invertir en proyectos de infraestructuras de transporte. Para más información, consultar Rojo, C. (2015).

²⁸ *Guarantees for transport infrastructure cash-flow.*

²⁹ En contraposición, existe otra modalidad concesional de instrumento financiero, denominado *project finance*, que se basa en la capacidad generadora de recursos del propio proyecto de inversión para garantizar el pago de las obligaciones derivadas de la financiación del mismo. En el *project finance*, la amortización del principal y el pago de intereses se realiza a través de los *Cash Flows* generados por el proyecto y por tanto la financiación no se sustenta en las garantías por los promotores ni en los activos del proyecto (Mendizabal et al, 2000:87).

³⁰ Otro instrumento financiero de capital es el Instrumento de Capital Riesgo, que inyecta recursos en fondos de inversión dedicados a aportar capital a los proyectos de RTE.

³¹ BEI, Caisse des Dépôts et Consignations, Cassa Depositi e Prestiti, Instituto de Crédito Oficial, Kreditanstalt für Wiederaufbau, PKO Bank Polski.

³² En España el ratio entre inversión pública en infraestructura de transportes y PIB ha disminuido del 1,35% en 2012 al 0,88% en 2014.

