

NUEVOS INSTRUMENTOS DE FINANCIACIÓN PARA LA POLÍTICA COMÚN DE INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE: ¿UNA ALTERNATIVA AL SISTEMA DE SUBVENCIONES TRADICIONAL?

CÉSAR MUÑOZ MARTÍNEZ

Profesor Ayudante Doctor del Departamento Economía Aplicada
Universidad Nacional de Educación a Distancia

cmunoz@cee.uned.es

RESUMEN: Este trabajo tiene por objeto analizar la evolución del régimen específico para la concesión de ayudas financieras comunitarias en el ámbito de la Redes Transeuropeas de Transporte, realizando un análisis de contenido de los principales actos normativos que se han ido prorrogando y ampliando en los sucesivos periodos de programación; prestando especial atención al Mecanismo “Conectar Europa” como instrumento financiero que ha centralizado, coordinado y optimizado los recursos comunitarios de la línea presupuestaria de la RTE-T en un único fondo estructurado.

PALABRAS CLAVE: Red Transeuropea de Transporte, infraestructura de transporte, Mecanismo Conectar Europa.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.- II. ORIGEN DE LA POLÍTICA EUROPEA DE INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE.- III. NORMAS GENERALES PARA LA CONCESIÓN DE AYUDAS FINANCIERAS COMUNITARIAS EN EL ÁMBITO DE LAS REDES TRANSEUROPEAS: 1. La creación de una línea presupuestaria para financiar proyectos de interés común: El Reglamento (CE) nº 2236/95 del Consejo. 2. La necesidad de mejorar las conexiones infraestructurales transfronterizas con los nuevos Estados miembros: El Reglamento (CE) nº 807/2004. 3. El aumento del porcentaje de cofinanciación comunitaria en los proyectos de la RTE: El Reglamento (CE) nº 680/2007. 4. La revisión de la política de la RTE-T, una apuesta por el ferrocarril como modo más sostenible con el medio ambiente: El Reglamento (CE) nº 67/2010.- IV. EL MECANISMO CONECTAR EUROPA: 1. Conflicto competencial en la delegación de facultades de desarrollo de actos legislativos: STJUE de 17 de marzo de 2016, asunto C-286/14. 2. Prioridades de inversión y convocatorias del Mecanismo Conectar Europa. - V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

NEW FINANCING INSTRUMENTS IN THE FIELD OF TRANS-EUROPEAN NETWORKS: AN ALTERNATIVE TO THE TRADITIONAL SUBSIDY SYSTEM?

ABSTRACT: This paper delves into the evolution of the general rules for the granting of community financial aid in the field of trans-European networks. We focus on the financial instruments and the intense discussions on budgetary measures that have been carried out between the various European institutions in order to support the development of these networks.

Finally, paying particular attention to the Connecting Europe Facility which has centralized, coordinated and optimized the Community resources of the TEN-T financial instruments to support the development of these networks Trans-European Transport

KEYWORDS: Trans-European Transport Network, transport infrastructure, Connecting Europe Facility.

I. INTRODUCCIÓN

La historia de la Red Transeuropea de Transporte (RTE-T) es en buena medida la cronología de su financiación. La preocupación por la financiación de los proyectos de Essen¹ llevó a regular la línea presupuestaria de la RTE-T, incluso antes de la aprobación de las primeras orientaciones que desarrollaban la política de infraestructuras europea, consensuada en el artículo 171 del Tratado CE tras la reforma de Maastricht².

En este trabajo analizaremos la evolución del régimen específico para la concesión de ayudas financieras comunitarias en el ámbito de la RTE-T, realizando un análisis de contenido de los principales actos normativos que se han ido prorrogando y ampliando en los sucesivos periodos de programación: Reglamento (CE) n° 2236/95, Reglamento (CE) n° 807/2004, Reglamento (CE) n° 680/2007 y Reglamento (CE) n° 67/2010. La principal aportación de los apartados 2 y 3 de este comentario normativo es la reordenación del acervo comunitario de las grandes líneas de actuación en la financiación de la política común de infraestructuras.

La instrumentalización de la Red Transeuropea de Transporte (RTE-T), como medio de acción de la Política Común de Transportes y como vehículo de integración de las cuatro libertades fundamentales, ha evidenciado endémicas disimetrías entre sus objetivos y la disposición de medios económicos, especialmente en las inversiones de

¹ En diciembre de 1994 se celebra el Consejo Europeo de Essen, que establece en su Anexo I la primera lista de proyectos prioritarios de Transporte y Energía. Los catorce proyectos de transporte que componen esta lista se seleccionaron de una terna de cuarenta y siete que habían sido reseñados con anterioridad por el *Grupo Christophersen*. Los proyectos a financiar fueron escogidos por ser los que otorgaban mayores garantías financieras y disponían de mayor respaldo político de los Estados afectados. Si bien el Consejo de Essen supuso la superación de la tradicional indiferencia política del Consejo en materia de transporte, el comportamiento de los Estados a la hora de implementar los proyectos volvió a adolecer de decisión y claridad para ejecutar las prioridades europeas, debido a que la carga financiera de los proyectos era soportada y gestionada, en gran medida, por los Estados miembros.

² MÉNDEZ-NAVIA, F., *Red Transeuropea de Transporte (TNT-T). Incidencia de su desarrollo en la competitividad del Puerto de Gijón*, Fundación Alternativas y Autoridad Portuaria de Gijón, Gijón, 2015, p.38.

proyectos transfronterizos. El aumento de la contribución comunitaria, el establecimiento de estructuras de gobernanza para favorecer la cooperación transnacional, la imposición de mecanismos de control y de fiscalización de los proyectos o la definición de los corredores como instrumentos de realización de las redes de infraestructuras europeas han sido aspectos de crucial importancia para romper con la fragmentación presupuestaria y establecer una nueva política europea de infraestructuras que se cristalizó con la redacción del Reglamento del Mecanismo Conectar Europa. Este instrumento financiero regula y canaliza la financiación de la RTE-T en el presente período presupuestario (2014-2020), sin perjuicio de la continuidad de otro tipo de contribución comunitaria como los fondos estructurales y las garantías del Banco Europeo de Inversiones y del Fondo Europeo de Inversiones.

Aprovechando la contemporaneidad del proceso de evaluación intermedia del Mecanismo en el año 2018, en el apartado 4 presentamos este nuevo marco de actuación en lo que se refiere a las normas y los límites máximos de cofinanciación prefijados en el Reglamento (UE) nº 1316/2013³ y sus derivaciones normativas en la definición de las prioridades de financiación de los programas de trabajo y en la implementación de los mismos a través de las convocatorias de concesión de ayudas financieras a la RTE-T. En el último apartado, esbozamos una serie de recomendaciones para seguir avanzando en la definición de un marco normativo innovador que fomente modelos de financiación que permitan ejecutar las necesidades de inversión identificadas en las redes de infraestructuras europeas.

II. ORIGEN DE LA POLÍTICA EUROPEA DE INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE

Hasta principios de la década de los setenta⁴, la Comunidad Europea no se planteó la necesidad de desarrollar una política de infraestructuras. Durante estos años, la

³ 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 (DO L 348 de 20 de diciembre de 2013, p. 129).

⁴ Originalmente, la Comunidad Europea no tenía competencias explícitas en el campo de la política de infraestructuras (Erdmenger, J., “Transeuropäische Netze im Bereich Verkehr”, *EUREG Europäische Zeitschrift für Regionalentwicklung*, núm. 3, 1996, pp. 6-15). Las primeras iniciativas de la Comisión Europea se concentraron en un procedimiento de consulta para mejorar la coordinación de las políticas nacionales de infraestructuras (Sichelschmidt, H., “The EU programme “trans-European networks” -a critical assessment-”, *Transport Policy*, Vol.6 (3), 1999, pp. 169-181). En la década de los sesenta, el Banco Europeo de Inversiones (BEI) comenzó a otorgar préstamos para proyectos de infraestructura con implicaciones para toda la Comunidad y desde 1975, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) comenzó a financiar infraestructuras de transporte en regiones de menor desarrollo económico (Ross, J.L., “*Linking Europe. Transport Policies and Politics in the European Union*”, Westport Conn, London, 1988).

Comisión perfiló la política común de infraestructuras con la publicación de la Comunicación de 30 de junio de 1976⁵, que se materializó en dos instrumentos jurídicos: la Decisión 78/174/CEE del Consejo, que instituía un procedimiento de consulta y creaba un Comité en materia infraestructural; y la Propuesta de Reglamento relativa a la ayuda de proyectos de interés comunitario, que pretendía crear un sistema de ayudas permanentes para financiar proyectos de interés comunitario⁶.

En los años posteriores, se iniciaron diversas tentativas para introducir elementos de financiación comunitaria para el desarrollo de redes de interés comunitario como el “*Memorandum sobre el papel de la Comunidad en el desarrollo de las infraestructuras de transporte*”⁷. Sin embargo, estos avances no tuvieron una repercusión práctica hasta que en 1982 se aprobó el Reglamento (CEE) nº 3600/82, que formalizaba la primera concesión de una subvención comunitaria a un proyecto de infraestructura dentro del marco específico de la política común de transportes⁸.

En 1985 se produce un cambio de rumbo, pues a pesar de que el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas desestimó el recurso de la Comisión y del Parlamento Europeo en el *asunto 13/83*⁹ contra el Consejo en las pretensiones de omisión de establecer un marco general de la política común de transportes y de abstenerse de pronunciarse sobre las dieciséis propuestas planteadas por la Comisión, el fallo de esta sentencia constituye un hecho histórico al condenar al Consejo por violación del Tratado, en virtud del artículo 175 TCEE, al haberse abstenido de garantizar la libre prestación de servicios en materia de transportes internacionales y de establecer las condiciones con arreglo a las cuales los transportistas no residentes podían prestar servicios de transportes en un Estado miembro -obligaciones previstas en las letras a) y b) del artículo 75.1 del TCEE-.

Las implicaciones de esta sentencia provocaron una actitud más activa del Consejo y estimularon a la Comisión a presentar varios informes encaminados a definir el concepto de interés comunitario y a recoger una serie de proyectos susceptibles de beneficiarse de ayudas comunitarias. Subsiguientemente, en 1986 se sentaron las bases de la actividad comunitaria en esta materia con la aprobación del Consejo de la “*Propuesta de*

⁵ Comunicación de la Comisión al Consejo, COM (76) 336, 30.06.1976.

⁶ IZQUIERDO DE BARTOLOMÉ, R., “La Política Común de Infraestructuras de Transporte y su financiación mediante los fondos e instrumentos comunitarios”, *Revista de Obras Públicas*, nº Abril-Mayo, 1986, pp. 273-286, p: 274.

⁷ Memorando de la Comisión, “El papel de la comunidad en el desarrollo de las infraestructuras de transportes”, COM (79) 550 final, 14.11.79.

⁸ MARTÍNEZ ÁLVARO, O., *Treinta años de la política de transportes de la Comunidad Europea*, Centro de Publicaciones del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, Madrid, 1989, p.320-321.

⁹ Sentencia de 22 de mayo de 1985, Parlamento Europeo c. Consejo, 13/83, EU: C: 1985:220.

*Reglamento relativa a la concesión de un apoyo financiero en el marco de un programa de infraestructura de transporte a medio plazo*¹⁰, que delimitó los objetivos de la política común de infraestructuras homogeneizando los criterios para evaluar el interés comunitario de los proyectos¹¹ y elaborando un mapa esquemático que recogía los corredores de carretera, ferrocarril y vía navegable que constituían las redes de interés de comunitario. Tras este documento, se aprobó el Reglamento (CEE) nº 4059/86 del Consejo, de 22 de diciembre, que establecía los límites máximos de la ayuda financiera comunitaria para los proyectos que habían sido definidos en el programa de 1985.

Con la firma del Acta Única Europea en 1986 se aumentó el número de ámbitos de actuación por los que el Consejo podría decidir por mayoría cualificada, modificando así la necesidad de un acuerdo unánime para aprobar actuaciones relacionadas con la política de transporte. Este hecho unido a la consagración de la política de cohesión económica y social, con la redacción del artículo 23 que añadía el Título V al TCEE - *Artículos 130 A y 130 B*-, situó a las infraestructuras de transportes como el soporte físico que permitiría la libre circulación de bienes y personas en la consolidación del mercado único.

Tras años de constantes oposiciones del Consejo para aprobar las iniciativas de la Comisión en lo que se refiere a la creación de un fondo financiero permanente para configurar redes de interés comunitario, en 1990 se aprobó el Reglamento (CEE) nº 3359/90 del Consejo relativo al establecimiento de un programa de acción en el ámbito de la infraestructura de transporte con vistas a la realización del mercado integrado de los transportes en 1992. Este acto normativo supuso un salto cualitativo con respecto a los documentos antecesores, pues estableció un programa de financiación plurianual de tres años y seleccionó siete proyectos prioritarios. Tres de estos proyectos afectaban al territorio español: alta velocidad ferroviaria Sevilla-Madrid-Barcelona-frontera francesa; Oporto-Lisboa-Madrid; y el enlace por la carretera transpirenaica de Somport. Aunque este Reglamento se considera preliminar a los acuerdos del Consejo de Essen de 1994, las partidas para su financiación -328 millones de ecus- fueron insuficientes para ejecutar los mismos según el calendario previsto.

Los Estados miembros decidieron no incrementar sus aportaciones al presupuesto comunitario para financiar los proyectos prioritarios. De esta forma, las partidas

¹⁰ Propuesta de Reglamento (CEE) del Consejo relativa a la concesión de un apoyo financiero en el marco de un programa a plazo medio de infraestructura de transporte (DOCE C 288, de 15 noviembre de 1986, p.6).

¹¹ También pretendía establecer un instrumento estable de financiación distinto a las subvenciones anuales específicas realizadas en los Reglamentos (CEE) nº 3620/84 (DOCE L 333/58, de 21 diciembre de 1984, p.215) y 4059/86 (DOCE L 378/24, de 31 diciembre de 1986, p.24).

asociadas a estas infraestructuras debían provenir de los fondos de la política regional - FEDER-. Ello generó un debate entre los países menos desarrollados que tenían mayores partidas asignadas como receptores de los fondos estructurales y los países del norte y centro de Europa que accedían a esos saldos para financiar las infraestructuras que recorrían sus territorios. A pesar de que esta coyuntura pudo constituir un freno al desarrollo de esta política, la prioridad que se otorgó a las infraestructuras como instrumentos para la realización del mercado interior y como garantes de la cohesión económica y social suscitó la redacción del Título XII dedicado a las Redes Transeuropeas en el Tratado de Maastricht¹².

El artículo 129 C del Tratado CE -actualmente 171 TUE- estipula los instrumentos de intervención en el ámbito de las RTE. En lo que se refiere a la planificación y desarrollo de infraestructuras establece dos instrumentos: la elaboración de un conjunto de orientaciones relativas a los objetivos, prioridades, grandes líneas de actuación e identificación de los proyectos de interés común; y la exigencia de coordinación entre los Estados miembros y la Comisión en el desarrollo de las políticas nacionales de infraestructuras que puedan afectar a los objetivos de las RTE. De otra parte, los instrumentos financieros se materializan en forma de estudios de viabilidad, de garantías de crédito o de bonificaciones de interés; además de la contribución financiera realizada a través del Fondo de Cohesión.

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 compartida¹³ y condicionada¹⁴ a los planes infraestructurales nacionales limitó, en sus

¹² El Título XII del Tratado de Maastricht -en la actualidad Título XVI del TUE- dedicado a las Redes Transeuropeas señala los objetivos de la competencia de atribución comunitaria: “favorecer la interconexión e interoperabilidad de las redes nacionales en aras de la consecución del mercado interior y del reforzamiento de la cohesión económica y social de las regiones de la Comunidad” - Artículo 129B del Tratado de Maastricht, actualmente 170 TUE-.

¹³ 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- “las orientaciones y proyectos de interés común relativos al territorio de un Estado miembro requerirán la aprobación del Estado miembro del que se trate”.

¹⁴ Este carácter de competencia condicionada es ampliamente explicado por López Basaguren (2006), al señalar que la Comunidad Europea tiene una limitada capacidad de intervención en el diseño de las RTE, en la medida en que la programación y ejecución de esta política está condicionada por las planificaciones infraestructurales nacionales. Del mismo modo, las políticas infraestructurales de los Estados miembros también quedan parcialmente condicionadas por las decisiones comunitarias en materia de RTE, en la medida en que la no inclusión de una infraestructura como actuación prioritaria o beneficiaria de las ayudas financieras comunitarias podría significar la inviabilidad económica de esta infraestructura nacional. (LÓPEZ BASAGUREN,

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.

Diseñado y consensuado el armazón estructural de la política de las redes transeuropeas en el Tratado de Maastricht, a partir de 1993 se inicia un largo y conflictivo procedimiento de elaboración de las Decisiones que fijarán las “orientaciones” comunitarias para el desarrollo de las redes transporte, energía y telecomunicaciones e identificarán los proyectos de interés común europeo¹⁵. En este mismo año, el Libro Blanco de la Comisión “*Crecimiento, competitividad y empleo*”¹⁶ ya había subrayado que la competitividad y el empleo de la Comunidad dependían en gran medida del establecimiento de un soporte infraestructural que actuase como catalizador de la economía permitiendo implementar el principio de libre circulación de bienes y personas.

Tras las propuestas del Libro Blanco de 1993 y con objeto de definir las directrices generales de actuación para la implementación de las redes y de efectuar la primera lista formal de proyectos de interés comunitario se constituyó el Grupo Christophersen. El informe de este Grupo diseñó algunas de las medidas más importantes en el ámbito de la RTE-T, dirigidas especialmente a facilitar la obtención de financiación: influyó en la creación del Fondo de Cohesión¹⁷ y en la habilitación de partidas presupuestarias destinadas a las RTE; apoyó la reforma de los Reglamentos de los Fondos Estructurales y del Programa PHARE¹⁸ para que se dedicasen partidas desde estos fondos a la financiación de las redes transeuropeas intracomunitarias y extracomunitarias; intervino en la creación del Fondo Europeo de Inversiones en 1994; y recomendó reformar la legislación de competencia para incorporar capital privado en la financiación de infraestructuras a través de asociaciones público-privadas.

La Unión Europea, por medio de esta política de cofinanciación, pretendía coordinar y promover los proyectos de infraestructuras de interés comunitario definidos en el

A., “Las infraestructuras de red en la UE: las Redes Transeuropeas de transportes y de energía”, *Ekonomiaz*, núm. 63, 3º cuatrimestre, 2006, pp.212-235, p.219).

¹⁵ GARRIDO CUENCA, N., “Política común de transporte y redes transeuropeas. Orígenes y retos. Hacia un renovado modelo de la política de infraestructuras para la Europa del Tratado de Lisboa”, *Estudios de la Unión Europea*, 2011, pp. 457-499, p.465. GARRIDO CUENCA, N., “*Redes transeuropeas, transporte y ferrocarril. Marco jurídico comunitario y aplicaciones al caso español*”, Esperia Publications, London, 2011, 366 p.

¹⁶ Libro Blanco de la Comisión, “Crecimiento, Competitividad y Empleo, Retos y Pistas para en el siglo XXI”, COM (93) 700, 5-12-1993.

¹⁷ Reglamento (CEE) n°792/93, de 30 de marzo de 1993, por el que se establece un instrumento financiero de cohesión (DOCE L 79, de 1 abril de 1993, p.74); y Reglamento (CE) 1164/94, de 16 de mayo de 1994, por el que se crea el Fondo de Cohesión (DOCE L 130, de 25 de mayo de 1994, p.1).

¹⁸ Reglamento (CEE) n°1628/94, de 4 de julio de 1994, relativo a la ejecución de un programa de cooperación transfronteriza entre países de Europa central y oriental y Estados miembros de la Comunidad en el marco del programa PHARE (DOCE L 171, de 6 de julio de 1994, p.14).

Consejo de Essen de 1994, estableciendo una serie de medidas destinadas a superar las complejas condiciones de financiación y de regulación jurídica e institucional que se daban en este ámbito.

III. NORMAS GENERALES PARA LA CONCESIÓN DE AYUDAS FINANCIERAS COMUNITARIAS EN EL ÁMBITO DE LAS REDES TRANSEUROPEAS

1. La creación de una línea presupuestaria para financiar proyectos de interés común: El Reglamento (CE) n° 2236/95 del Consejo

Como hemos mencionado con anterioridad, hasta la aprobación del Reglamento (CE) n° 3359/90, la financiación de las infraestructuras de transportes, al margen del FEDER, era residual y de carácter específico. A raíz de su definición como política comunitaria en el Tratado de Maastricht, la financiación de las Redes Transeuropeas deja de estar fragmentada presupuestariamente estableciéndose un enfoque por programas basado en la habilitación de una nueva línea presupuestaria asociada a los proyectos prioritarios seleccionados.

En virtud del apartado 1 del artículo 129 C del TCE, el Reglamento (CE) n° 2236/1995¹⁹ reguló la línea presupuestaria RTE definiendo las condiciones, modalidades y procedimientos de concesión de ayudas comunitarias en favor de proyectos de interés común en el campo de las redes transeuropeas de infraestructuras de transporte, telecomunicaciones y energía.

En el ámbito del transporte, este Reglamento se aprobó para servir de instrumento financiero a la Decisión n° 1692/96/CE relativa a las "Orientaciones Comunitarias para el Desarrollo de la Red Transeuropea de Transporte"²⁰, que se constituyó como marco general de referencia para delimitar los objetivos -*artículo 2*-, las grandes líneas de actuación -*artículo 4*-, las prioridades de acción -*artículo 5*- y la lista de proyectos de interés común de la Red Transeuropea de Transporte -*Anexo III*-.

Entre las formas de ayuda financiera previstas en el Reglamento se encontraban: a) la cofinanciación de estudios preparatorios, de viabilidad y de evaluación económica y técnica de los proyectos con el límite máximo del 50% del coste total del estudio; b) las bonificaciones de intereses sobre préstamos concedidos por el Banco Europeo de Inversiones u otras entidades financieras; c) la contribución a las primas de garantías de

¹⁹ Reglamento (CE) n° 2236/95, del 18 de septiembre de 1995 por el que se determinan las normas generales para la concesión de ayudas financieras comunitarias en el ámbito de las redes transeuropeas (DOCE L 228, de 23 de septiembre de 1995, p.1).

²⁰ Decisión n° 1692/96/CE, de 23 de julio de 1996, sobre las orientaciones comunitarias para el desarrollo de la Red Transeuropea de Transporte (DOCE L 228, de 9 de septiembre de 1996, p.1).

créditos del Fondo Europeo de Inversiones o de otras entidades; d) las subvenciones directas a las inversiones cuando así se estimase conveniente.

Aunque estas ayudas comunitarias eran compatibles entre sí, estaban sujetas a las siguientes condiciones: a) que el proyecto se viese obstaculizado por dificultades financieras; b) que no superasen el importe mínimo considerado necesario para la puesta en marcha del proyecto; c) que el importe total no superase el 10% del coste total de la inversión; d) que los proyectos no fuesen concesionarios de otras fuentes de financiación comunitarias. Adicionalmente, para la selección de los proyectos beneficiarios se establecieron los siguientes criterios: a) contribución a la consecución de los objetivos de las redes; b) viabilidad económica potencial; c) madurez del proyecto y efecto de estímulo de la intervención de la Unión; d) efectos directos o indirectos sobre el medio ambiente y el empleo; e) coordinación temporal de las diferentes partes del proyecto, especialmente en el caso de los proyectos transfronterizos.

A pesar de la determinación de estas normas generales, la escasa dotación presupuestaria a esta línea en las Perspectivas Financieras 2000-2006, la nula coordinación entre las instituciones que tenían partidas presupuestarias afectas a la financiación de infraestructuras de transportes y las posiciones nacionalistas de los Estados retrasaron la ejecución de los proyectos de interés común, definidos en la Decisión nº 1692/96/CE, evidenciando problemas en la financiación de las infraestructuras transnacionales.

2. La necesidad de mejorar las conexiones infraestructurales transfronterizas con los nuevos Estados miembros: El Reglamento (CE) nº 807/2004

El Libro Blanco de Transportes de 2001 "*La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad*"²¹ puso de relieve la insuficiencia e inadecuación de las redes de transportes, los retrasos en la construcción de la RTE-T debidos a la falta de financiación y la necesidad de mejorar las conexiones de las regiones periféricas a los mercados centrales en aras de una ampliación de los límites unionistas. En consecuencia, la Comisión propuso revisar las orientaciones establecidas en la Decisión nº 1692/96/CE en dos etapas.

La primera, que se centraba en la actualización de los proyectos de interés europeo definidos en Essen al marco de adhesión de los nuevos Estados miembros del Este Europeo, no fue aceptada por el Consejo. A raíz de este rechazo, la Comisión creó el Grupo Van Miert cuyo informe se materializó en una lista de proyectos prioritarios que

²¹ El Libro Blanco de Transportes de la Comisión Europea, "La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad" Comisión Europea, COM (2001) 370 final, 19.11.2001.

finalmente fueron definidos en la Decisión nº 887/2004/CE. Se estableció así un nuevo esquema director que introducía mecanismos para aumentar la coordinación operativa y financiera, mediante la designación de “*coordinadores europeos*”, y precisaba el concepto de “*interés europeo*” como condición *sine qua non* que debían cumplir los proyectos para acceder de forma prioritaria a los recursos destinados a las RTE.

Las ideas propuestas en el Informe Van Miert impregnaron también la modificación del Reglamento (CE) nº 2236/95 del Consejo por el que se determinan las normas generales para la concesión de ayudas financieras comunitarias en el ámbito de las redes transeuropeas. Así pues, el 21 de abril de 2004, se aprobó el Reglamento (CE) nº 807/2004²² que incrementó, de forma excepcional, el porcentaje de financiación comunitaria hasta el 20% del coste total de los proyectos, cuyo objetivo fuera eliminar los puntos de estrangulamiento o finalizar tramos pendientes, siempre y cuando esos tramos fuesen transfronterizos o superaran barreras naturales, garantizaran la interoperabilidad de las redes nacionales, fueran respetuosos con el medio ambiente y contribuyeran a la integración del mercado interior en una Europa ampliada -Artículo 5.1-. Aunque se hace referencia en las consideraciones, no se incorpora en este acto normativo ningún precepto relativo al establecimiento de un marco legal para la creación de asociaciones público-privadas en la financiación de las infraestructuras europeas.

3. El aumento del porcentaje de cofinanciación comunitaria en los proyectos de la RTE: El Reglamento (CE) nº 680/2007

Las partidas presupuestarias asignadas a la red transeuropea de transporte en el marco financiero plurianual 2007-2013 -8.013 millones de euros-, eran insuficientes para acometer las inversiones pendientes en los proyectos prioritarios de la RTE-T definidos en la Decisión nº 1692/96/CE -250.000 millones de euros-. En este contexto, la Comisión estimó necesario complementar actuaciones tanto en el ámbito de la financiación pública, aumentando el porcentaje de cofinanciación comunitaria, como en el de la financiación privada, movilizándolo a inversores institucionales, impulsando la formación de asociaciones público-privadas y estudiando la creación de un instrumento específico de garantía para cubrir riesgos post-construcción en las infraestructuras de la RTE-T.

²² Reglamento (CE) nº 807/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de abril de 2004, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 2236/95 del Consejo por el que se determinan las normas generales para la concesión de ayudas financieras comunitarias en el ámbito de las redes transeuropeas (DOUE L 143, de 30 de abril de 2004, p.46).

Con estos objetivos de fondo, el 20 de junio de 2007, se aprueba el Reglamento (CE) nº 680/2007²³, que sustituía al anteriormente mencionado y que se caracterizó por aumentar la tasa de cofinanciación de los proyectos prioritarios de la RTE-T a un 20% con carácter general y hasta un 30% para los que afectasen a tramos transfronterizos; para los proyectos no prioritarios, el porcentaje de cofinanciación se estableció en un 10% -*artículo 6.2*-. Sin embargo, este Reglamento se distinguió por introducir una serie de instrumentos financieros innovadores, en las letras b, d y e del artículo 6.1, relacionados con procedimientos de garantía de préstamos o mecanismos destinados a facilitar capital de riesgo para estos proyectos.

Como resultado, se constituyó un instrumento de garantía de préstamos emitido por el Banco Europeo de Inversiones en favor de una liquidez “*stand-by*” para proyectos de interés común que cubría los riesgos del servicio de la deuda derivados de la insuficiente demanda de tráfico en los primeros años de explotación, en aquellos casos en los que la viabilidad financiera de la infraestructura dependiese de peajes. También, se establecieron sistemas de financiación para proyectos, creados y explotados por un inversor privado que recibiría pagos periódicos tras la fase de construcción de la infraestructura y participaciones en fondos de inversión para facilitar las inversiones en capital de riesgo.

4. La revisión de la política de la RTE-T, una apuesta por el ferrocarril como modo más sostenible con el medio ambiente: El Reglamento (CE) nº 67/2010

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*”²⁴. Este documento significó las lagunas de financiación de la RTE-T, reflexionando sobre las opciones que debían implementarse para incentivar la participación del sector privado en la realización de las infraestructuras. De otro modo, también resaltó la necesidad de establecer procedimientos armonizados de selección de proyectos basados en evaluaciones socioeconómicas que empleasen análisis coste-beneficio.

²³ Reglamento (CE) nº 680/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2007, por el que se determinan las normas generales para la concesión de ayudas financieras comunitarias en el ámbito de las redes transeuropeas de transporte y energía (DOUE L 162, de 22 de junio de 2007, p.1).

²⁴ Libro Verde RTE-T de la Comisión Europea, “Revisión de la política. Hacia una red transeuropea de transporte mejor integrada al servicio de la política común de transportes”, COM (2009) 44 final, 4.11.2009.

Por el contrario, el Reglamento (CE) nº 67/2010²⁵ no representa novedad jurídica alguna, pues era una mera actualización como versión codificada del Reglamento (CE) nº 2236/96 en lo que se refería a la tabla de correspondencia prefijada en su Anexo III. Únicamente, es de destacar que, en consonancia con la estrategia de trasvase modal que se definiría posteriormente en el Libro Blanco de Transportes de 2011, se remarcaba - *artículo 1.4*- 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%. También, volvía a incidir en la importancia de maximizar el efecto multiplicador de los instrumentos financieros comunitarios en el marco de asociaciones entre el sector público y el sector privado.

En todo caso, durante el año 2010, la Comisión confeccionó el marco de revisión de las acciones que definirían la futura planificación de la RTE-T presentando el documento de trabajo denominado "*Consulta sobre la futura política de la Red Transeuropea de Transporte*"²⁶. En lo que se refiere a las conclusiones relacionadas con los instrumentos financieros de la RTE-T, emitidas por el grupo de expertos nº 5, se apuntó la necesidad de construir un marco de financiación europeo integrado en el que se coordinasen los programas de la RTE-T y las aportaciones del Fondo de Cohesión y de los Fondos Estructurales, constituyendo la antesala de lo que años más tarde se denominaría Mecanismo Conectar Europa.

IV. EL MECANISMO CONECTAR EUROPA

El 28 de marzo de 2011, la Comisión publicó el Libro Blanco de Transportes: "*Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte: por una política de transportes competitiva y sostenible*"²⁷, que representó una actualización del Libro Blanco de 2001 y de su revisión de 2006. En lo que concierne a infraestructuras, se esbozó un nuevo marco de financiación caracterizado por: la coordinación de las estrategias de inversión de los programas de la RTE-T y de los Fondos de Cohesión²⁸ y Estructurales²⁹; la

²⁵ Reglamento (CE) nº 67/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, por el que se determinan las normas generales para la concesión de ayudas financieras comunitarias en el ámbito de las redes transeuropeas (DOUE L 27, de 30 de enero de 2010, p.20).

²⁶ Consulta sobre la futura política de la Red Transeuropea de Transporte de la Comisión Europea, COM (2010) 212 final, 4.5.2010.

²⁷ El documento original de la Comisión Europea [COM (2011) 144 final] fue reemplazado en su versión en español por la COM (2011) 144 final/2, 22.08.12.

²⁸ Las contribuciones financieras por medio del Fondo de Cohesión a los proyectos de la RTE-T ya está definida en los antiguos artículo 129 B y 130 D del Tratado de Maastricht. La tasa de cofinanciación alcanza como máximo al 85% del coste del proyecto subvencionado, siempre y cuando el Estado miembro en el que se realiza la infraestructura sea beneficiario de dicho fondo.

supeditación de la cofinanciación comunitaria a la garantía de una programación presupuestaria nacional suficiente y al compromiso de cumplir un calendario de planificación y ejecución del proyecto; y la creación de un proceso normalizado de contratación pública y de mecanismos de pagos para desarrollar las asociaciones público-privadas.

El 11 de diciembre de 2013, se combinan las orientaciones de desarrollo de la RTE-T contenidas en el Reglamento (UE) nº 1315/2013 con las disposiciones para la concesión de ayudas financieras del Reglamento (UE) nº 1316/2013 con objeto de fortalecer el vínculo entre las prioridades políticas y los recursos financieros de la RTE-T.

El Reglamento (UE) nº 1315/2013 derogó tanto la Decisión nº 661/2010/UE como el enfoque de desarrollo de la RTE-T basado en la selección de proyectos prioritarios, instaurando una metodología de planificación de doble capa compuesta por una Red Global, garante del principio de cohesión territorial y social, y una Red Básica, instrumentalizada a través de corredores multimodales que unirán los puntos de importancia estratégica.

En un contexto de debate presupuestario caracterizado por la negociación del marco financiero plurianual de 2014-2020, la Resolución de 8 de junio de 2011 del Parlamento “*Invertir en un futuro: un nuevo marco financiero plurianual (MFP) para una Europa competitiva, sostenible e integradora*” y el *Pacto por el Crecimiento y el Empleo* pusieron de relieve la necesidad de crear un mecanismo que coordinase y optimizase las sinergias entre los instrumentos financieros de la RTE-T y otras fuentes de financiación comunitarias. Con el pretexto de superar esta fragmentación presupuestaria, se aprobó el Reglamento (UE) nº 1316/2013, por el que se creaba el Mecanismo “*Conectar Europa*” -en adelante MCE-.

Este Mecanismo tiene por objeto 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. El MCE tiene una dotación financiera para el presente periodo presupuestario (2014-2020) de 33.242 M de €³⁰, de los que 26.250 M €

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.

²⁹ La adaptación realizada por el Reglamento (CEE) nº 2083/93 estableció de modo explícito la posibilidad de que los recursos del FEDER se destinaran a proyectos de la RTE-T que contribuyeran al crecimiento del potencial económico y al desarrollo de las regiones comprendidas en el objetivo número uno. 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. Es necesario reseñar que estas ayudas son incompatibles con los Fondos de Cohesión para un mismo proyecto.

³⁰ Sin embargo, el Reglamento (UE) nº 2015/2017, por el que se crea el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE), reguló la transferencia de 2.800 M de € del MCE a este fondo,

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 bloquearon, hasta el 1 de enero de 2017, 11.305 M € que fueron transferidos desde el Fondo de Cohesión para gastos de proyectos realizados en los Estados miembros concesionarios de dicho fondo -*artículo 5*-. Llegado el *deadline* de esta reserva presupuestaria, todos los recursos transferidos del Fondo de Cohesión al MCE habían sido comprometidos a un proyecto de infraestructura de transportes.

En el sector de los transportes, los recursos presupuestarios se destinarán a la contribución de los objetivos específicos definidos en el artículo 4 y en la parte IV del Anexo I del presente Reglamento: el 80% a eliminar los cuellos de botella, mejorar la interoperabilidad del transporte, construir los enlaces pendientes y, en particular, acondicionar los tramos transfronterizos, fundamentalmente en los proyectos prioritarios que completan los nueve corredores de la red básica; el 5% a garantizar un sistema de transporte sostenible y eficiente a largo plazo, que haga posible la descarbonización de todos los modos de transporte mediante la transición a tecnologías hipocarbónicas innovadoras y eficientes en el uso de la energía; y el 15% a optimizar la integración e interconexión de los modos de transporte y potenciar la interoperabilidad de los servicios de transporte al tiempo que se garantiza la accesibilidad de las infraestructuras de transporte.

La ayuda financiera se ejecutará en forma de subvenciones, instrumentos financieros y contratos públicos, siempre y cuando las acciones financiadas contribuyan a: ejecutar la red básica o la red global de conformidad con los capítulos II y III del Reglamento (UE) nº 1315/2013; implantar el ERTMS³¹ y reducir el ruido de los trenes de mercancías en las principales rutas de los corredores de mercancías definidos en el Reglamento (UE) nº 913/2010; estudios de proyectos de interés común o los transfronterizos recogidos en el Anexo de la Decisión nº 661/2010/UE; otras acciones de apoyo a programas consistentes en gastos de asistencia técnica y administrativa -*artículo 7*-.

En lo relativo a los porcentajes de financiación establecidos en el artículo 10, se mantiene el límite máximo del 50% del coste subvencionable para los estudios y se aumenta el porcentaje de subvención para la realización de obras desagregando por modo de transporte y objetivo de la acción. Para las redes de ferrocarril, el límite es del 20%, aunque si las acciones resuelven cuellos de botella puede incrementarse hasta un 30% y hasta el 40% si ejecutan tramos transfronterizos o se consideran acciones de refuerzo de la interoperabilidad ferroviaria. Para las vías navegables interiores, el 20 %

reduciendo el importe inicial del MCE a 30.400 M de €, quedando la partida dedica a transportes con un importe de 24.050 M de €.

³¹ *European Rail Traffic Management System.*

de los costes subvencionables, aunque el porcentaje podrá ascender hasta el 40% cuando las acciones vayan dirigidas a suprimir los cuellos de botella o ejecuten tramos transfronterizos. Sin embargo, las acciones que ejecutan tramos de carretera transfronterizos únicamente recibirán hasta el 10% del coste subvencional, en línea con la estrategia de trasvase modal definida en el Libro Blanco de 2011.

Otras acciones cuyo porcentaje de cofinanciación es del 20% son: las dedicadas al transporte terrestre que desarrollen las plataformas logísticas multimodales o los enlaces de la red de carreteras con puertos y aeropuertos; las destinadas a la reducción del ruido de los trenes de mercancías; o las acciones que respalden nuevas tecnologías innovadoras. En lo que respecta a las subvenciones para sistemas y servicios de aplicaciones telemáticas, se financia el 50% de los componentes terrestres del ERTMS, de SESAR³², de los SIF³³ y del VTMS³⁴ y el 20% de sus componentes de abordaje, excepto para el ERTMS donde éste porcentaje también alcanza el 50%. Además, se financian los servicios de transporte de mercancías y las áreas de estacionamiento protegidas en la red básica de carreteras con hasta un 20 % de los costes subvencionables y las acciones de apoyo al desarrollo de las autopistas del mar en un 30%. Excepcionalmente, el porcentaje máximo de financiación para proyectos propuestos por Estados Miembros concesionarios del Fondo de Cohesión podría alcanzar el 85%.

En un contexto económico caracterizado por la restricción del crédito bancario para proyectos complejos a largo plazo y en el que los programas de inversión nacionales se han visto reducidos por las políticas de control del déficit público, la Comisión Europea creyó conveniente crear instrumentos innovadores que proporcionasen una alternativa a las tradicionales subvenciones. A este efecto, la Parte del Anexo I del presente Reglamento, regula los procedimientos y condiciones para el uso de los siguientes instrumentos financieros en el marco del MCE: créditos y garantías facilitados por instrumentos de reparto de riesgo³⁵, en particular mecanismos de mejora crediticia y

³² *Single European Sky ATM Research.*

³³ Servicios de Información Fluvial.

³⁴ *Vessel Traffic Management Information System.*

³⁵ El instrumento de reparto de riesgo para créditos y garantías está diseñado para crear capacidad de riesgo adicional en las entidades encargadas, permitiendo que las mismas ofrezcan deuda subordinada y preferente, consolidada o no, a los proyectos y empresas con objeto de facilitar el acceso de los promotores a la financiación bancaria. Si la financiación de la deuda es subordinada, en el orden de prelación quedará por detrás de la deuda prioritaria, pero por delante del capital y de la financiación conexa relacionada con el capital (DO L 348 de 20 de diciembre de 2013, p. 165).

obligaciones para la financiación de proyectos³⁶ (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)³⁷.

Por otra parte, el artículo 12 fortalece la condicionalidad de las ayudas financieras aumentando los casos en los que concurre causa de anulación, reducción, suspensión o supresión de la subvención, especialmente cuando exista retraso en la ejecución de la acción. También se fijan unos criterios de concesión, de acuerdo con el artículo 17.5, en los que se indica que se tendrán en consideración las siguientes orientaciones generales: “a) *madurez de la acción en el desarrollo del proyecto*; b) *idoneidad del plan de aplicación propuesto*; c) *efecto de estímulo del apoyo de la Unión en la inversión pública y privada, cuando sea aplicable*; d) *necesidad de superar obstáculos financieros como la falta de financiación del mercado*; e) *cuando sea aplicable, impacto económico, social, climático y medioambiental, y accesibilidad*; f) *dimensión transfronteriza, cuando sea aplicable*”.

En síntesis, este Reglamento regula las normas para la concesión de ayuda financiera, la lista que identifica los proyectos prioritarios como corredores de la Red Básica, en consonancia con el Reglamento (UE) nº 1315/2013 y los límites máximos de cofinanciación comunitaria para cada tipo de acción. Sin embargo, este acto normativo otorga a la Comisión poderes para adoptar actos delegados que: a) establezcan los criterios de selección y adjudicación de las distintas convocatorias de proyectos de los programas de trabajo anuales y plurianuales - *artículo 17*-; b) que desarrollen las prioridades de financiación que se reflejarán en los programas de trabajo -*artículo 21.3*-.

Aunque la adopción de los actos delegados constituye un paso previo al inicio de la implementación del programa de trabajo y de la puesta a disposición de los fondos para los proyectos, la aprobación del Reglamento delegado (UE) nº 275/2014 de la Comisión, de 7 de enero de 2014, que modificó el anexo I del Reglamento (UE) nº 1316/2013, ha

³⁶ La Iniciativa de Obligaciones para la Financiación de Proyectos (MFP 2007- 2013 y Europa 2020) permite que el Banco Europeo de Inversiones 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, M., “El Banco Europeo de Inversiones: un activo para el crecimiento en Europa”, *Cuadernos de Ciencias Económicas y Empresariales*, nº 63, 2012, pp. 137 -151, p. 149).

³⁷ El objetivo del Instrumento de Capital será contribuir a superar las deficiencias de los mercados europeos de capital proporcionando inversiones de capital y cuasi capital. Los importes máximos de la contribución de la Unión se limitarán al 33 % de la magnitud del fondo de capital objeto de la acción; o bien la coinversión de la Unión en un proyecto no excederá el 30 % del capital total de una empresa (DO L 348 de 20 de diciembre de 2013, p. 167).

generado una controversia en el marco del principio de equilibrio institucional y de la interpretación del artículo 290 TFUE, por la que ha tenido que pronunciarse el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en la *sentencia de 17 de marzo de 2016, Parlamento Europeo c. Comisión Europea, C-286/14, EU: C: 2016: 156*.

1. Conflicto competencial en la delegación de facultades de desarrollo de actos legislativos: STJUE de 17 de marzo de 2016, asunto C-286/14

El considerando 59 del Reglamento (UE) nº 1316/2013 exponía que *“en el sector del transporte, a fin de tener en cuenta los posibles cambios en las prioridades políticas y en las capacidades tecnológicas, así como en los flujos de tráfico, deben delegarse en la Comisión los poderes para adoptar actos con arreglo al artículo 290 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) en lo relativo a la adopción de modificaciones de la parte I del anexo I y a la definición de las prioridades de financiación de las acciones subvencionables de conformidad con el artículo 7, apartado 2, que habrán de reflejarse en los programas de trabajo”*.

De acuerdo con el artículo 21, apartado 3, del Reglamento (UE) nº 1316/2013 se otorga a la Comisión los poderes para adoptar actos delegados con arreglo al artículo 26, al efecto de desarrollar las prioridades de financiación que se reflejarán en los programas de trabajo a que se hace referencia en el artículo 17 durante la vigencia del MCE.

El 7 de enero de 2014, la Comisión adopta el Reglamento Delegado (UE) nº 275/2014, por el que se establecen las prioridades de financiación en el ámbito del transporte que afectarán a los programas de trabajo plurianuales y anuales. A tenor del artículo 1 de este Reglamento Delegado, se añade el texto que figura en el anexo de este Reglamento como parte VI del anexo I del Reglamento (UE) nº 1316/2013 con el título *“Prioridades de financiación del transporte a efectos de los programas de trabajo plurianuales y anuales”*.

El 11 de junio de 2014, el Parlamento Europeo apoyado por el Consejo de la Unión Europea, presenta recurso de anulación del Reglamento Delegado (UE) nº 275/2014, con arreglo al artículo 263 TFUE, argumentando que al añadir una parte VI al Anexo del Reglamento (UE) nº 1315/2013 en lugar de adoptar un acto delegado distinto, la Comisión se extralimitó en el ejercicio de los poderes que le otorgaba el artículo 21.3 del Reglamento (UE) nº 1315/2013.

Declarada la admisibilidad del recurso por el Tribunal de Justicia, el Parlamento alegó que en el artículo 290 TFUE, apartado 1, se introduce claramente una diferenciación entre los poderes para modificar un acto legislativo y los poderes para completar tal acto, y lo argumenta de la siguiente manera: *“con el verbo «modificar», los autores del Tratado*

FUE han querido abarcar los supuestos en los que se confiere a la Comisión la facultad de introducir formalmente cambios en un acto legislativo. Así pues, la facultad delegada de «modificar» conlleva la de suprimir determinada parte, sustituirla por otra o modificar de otra forma algún artículo o, incluso, un anexo de ese acto. El verbo «completar», en cambio, alude a la facultad de añadir nuevas disposiciones, de manera que el acto legislativo, sin ser formalmente modificado, se completa en virtud de un acto distinto»³⁸.

A juicio del Parlamento, los poderes que el referido artículo 21.3 otorga a la Comisión, facultan a ésta para completar el Reglamento (UE) nº 1316/2013 mediante la adopción de medidas que desarrollen las prioridades de financiación, y no para modificarlo como así se explicita en otras disposiciones del acto normativo. La delegación de los poderes para definir las prioridades de financiación dentro de los límites establecidos por los objetivos generales y específicos enunciados en dicho Reglamento debe reflejarse en los programas de trabajo que adopte la Comisión mediante actos de ejecución. Por consiguiente, la institución parlamentaria entiende que el legislador decidió introducir una «fase intermedia» entre el establecimiento del régimen legal básico del programa de financiación del MCE, que se recoge en el propio Reglamento, y la aplicación específica de este programa mediante los correspondientes actos de ejecución³⁹.

Por contra, la Comisión alega que la diferenciación entre «completar» y «modificar» un acto legislativo en el sentido del artículo 290.1 TFUE carece de pertinencia, puesto que el caso de autos no tiene por objeto la integración del concepto «desarrollar» en las categorías de delegación del artículo 290.1 TFUE sino la habilitación para «desarrollar» las prioridades de financiación en los términos del artículo 21.3 del Reglamento (UE) nº 1316/2013. A tal efecto, para la Comisión, el citado precepto no especifica el modo en que la misma debe desarrollar las prioridades de financiación, de lo cuál cabe deducir que, siempre que ello no implique una modificación sustancial del Reglamento, es perfectamente posible añadir una nueva parte a su anexo I. Además, La Comisión aduce que, al adoptar el Reglamento impugnado, respetó la «fase intermedia», prevista por el legislador e invocada por el Parlamento, entre el acto legislativo y la ejecución, limitándose a desarrollar las prioridades de financiación incorporándolas al anexo I del Reglamento (UE) nº 1316/2013 sin que existiese así modificación alguna de las disposiciones del mismo⁴⁰.

³⁸ Sentencia de 17 de marzo de 2016, Parlamento Europeo c. Comisión Europea, C-286/14, EU: C: 2016: 156, apartado 19.

³⁹ Sentencia de 17 de marzo de 2016, Parlamento Europeo c. Comisión Europea, C-286/14, EU: C: 2016: 156, apartados 20 y 21.

⁴⁰ Sentencia de 17 de marzo de 2016, Parlamento Europeo c. Comisión Europea, C-286/14, EU: C: 2016: 156, apartados 24 y 25.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea se pronuncia en el fallo del *asunto C-286/14*, considerando que todo acto delegado debe encuadrarse dentro del artículo 290.1 TFUE, pudiendo bien completar bien modificar el acto legislativo, sin que exista otra categoría autónoma de poderes delegados. En consecuencia, la habilitación a la Comisión para desarrollar las prioridades de financiación del artículo 23.1 del Reglamento (UE) nº 1316/2013 constituye una delegación de poderes a efectos del artículo 290.1 TFUE y procede al emplearse un verbo diferente a los previstos en el citado precepto reconducir la delegación hacia uno de ellos⁴¹.

Con respecto a la inclusión en una u otra categoría de delegación, el Tribunal de Justicia de la UE señala que los poderes otorgados a la Comisión en el artículo 21, apartado 3, del Reglamento (UE) nº 1316/2013 habilita a la referida institución para adoptar actos delegados «*con objeto de desarrollar*» las prioridades de financiación, lo cual significa que está autorizándola para «*completar*» ese Reglamento en el sentido del artículo 290 TFUE. A este respecto, la habilitación del artículo 21.3 no autoriza a modificar elementos que el Reglamento ya ha establecido ni a incorporar elementos nuevos al propio texto del acto legislativo amparándose en el ejercicio de la facultad de “desarrollar”, pues ésta se infiere como una facultad delegada de completar los actos legislativos en aspectos que no hayan sido definidos por el legislador⁴².

De lo anterior se infiere que el ejercicio de un poder delegado para «*completar*» un acto legislativo, en el sentido del artículo 290 TFUE, exige que la Comisión adopte un acto distinto. Por consiguiente, para ejercer los poderes previstos en el referido artículo 21.3, la Comisión estaba obligada a adoptar un acto distinto del propio Reglamento. Al añadir, en virtud del artículo 1 del Reglamento impugnado, una parte VI al anexo I del Reglamento (UE) nº 1316/2013, la Comisión incumplió esta obligación y, de este modo, hizo caso omiso de la diferenciación entre las dos categorías de poderes delegados previstos en el artículo 290.1 TFUE⁴³.

Con estas motivaciones, la STJUE de 17 de marzo de 2016 procedió a estimar el recurso planteado por el Parlamento, anulando el Reglamento delegado (UE) nº 275/2014. No obstante, con objeto de preservar la seguridad jurídica de los programas de trabajo anuales y plurianuales con arreglo a los cuales se organizaban las convocatorias de propuestas para la selección de proyectos de infraestructuras financiados con cargo al MCE que habían utilizado como base jurídica al citado

⁴¹ RODRÍGUEZ MAGDALENO, R., “Los actos de delegación del art. 290 TFUE: una tipología formal y cerrada”, *La Ley Unión Europea*, nº 39, 2016, pp. 1-20.

⁴² *Sentencia de 17 de marzo de 2016, Parlamento Europeo c. Comisión Europea, C-286/14, EU: C: 2016: 156, apartados 47,50 y 53.*

⁴³ *Sentencia de 17 de marzo de 2016, Parlamento Europeo c. Comisión Europea, C-286/14, EU: C: 2016: 156, apartado 57.*

Reglamento, el Tribunal de Justicia decidió mantener los efectos del Reglamento impugnado.

2. Prioridades de inversión y convocatorias del Mecanismo Conectar Europa

Como hemos advertido en el epígrafe anterior, el Reglamento Delegado (UE) nº 275/2014 desarrollaba las prioridades de la política de inversión del Mecanismo Conectar Europa, en virtud de la habilitación del artículo 21.3 del Reglamento (UE) nº 1316/2013. Sin embargo, la anulación del Reglamento Delegado (UE) nº 275/2014 no ha tenido efectos jurídicos retroactivos ni ha menoscabado la seguridad jurídica de los programas de trabajo anuales y plurianuales de las convocatorias de propuestas de proyectos de infraestructuras financiadas con cargo a este fondo. Tras la sentencia de 17 de marzo de 2016, *Parlamento Europeo c. Comisión Europea*, C-286/14, EU: C: 2016: 156, la Comisión aprueba el Reglamento Delegado (UE) 2016/1649, de 8 de julio de 2016, que complementa el Reglamento (UE) nº 1316/2013 en lo relativo al establecimiento de las prioridades de financiación en el ámbito del transporte a efectos de los programas de trabajo plurianuales y anuales del Mecanismo Conectar Europa.

El acto delegado propuesto complementa el Reglamento a fin de enumerar las prioridades de financiación que deberán reflejarse en los programas de trabajo anuales y plurianuales. No obstante, a fin de dar visibilidad a largo plazo al Parlamento Europeo, a los Estados miembros y a las partes interesadas, la Comisión decidió clarificar la asignación de los fondos del MCE a cada prioridad durante el período 2014-2020 en la Comunicación "*Construir la Red Principal de Transporte: Corredores de la Red Principal y Mecanismo Conectar Europa*"⁴⁴. La financiación asignada a cada una de las prioridades tiene en cuenta las condiciones establecidas en el Reglamento del MCE, incluidos los diferentes límites y objetivos. Con arreglo al Reglamento del MCE, la Comisión dará prioridad a los proyectos de alto valor añadido para la Unión, como en particular los proyectos de construcción o mejora de tramos transfronterizos, la eliminación de los cuellos de botella en las principales rutas europeas, y la realización de los enlaces pendientes de la red.

La Tabla 1 ofrece una estimación de los importes de las posibles ayudas financieras asignadas al Mecanismo Conectar Europa. Estas partidas pueden ser modificadas en el momento de adoptar las decisiones de financiación de los proyectos en las convocatorias plurianuales y anuales de los programas de trabajo.

⁴⁴ Comisión Europea, COM (2013) 940 final, 7.1.2014, p.8.

**Tabla 1: Prioridades de financiación y estimación de ayudas financieras del
Mecanismo Conectar Europa**

Prioridades de financiación	Importes indicativos (M €)	Explicaciones
Principales proyectos de enlaces transfronterizos	5.000	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).
Proyectos transfronterizos, de eliminación de cuellos de botella y multimodales de los corredores de la red principal	3.500 – 4.000	<p>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.</p> <p>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)-Saizburgo (AT) y Arad (RO)-Sofia (BG)-Salónica (EL).</p> <p>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.</p>
SESAR	2.300 - 3.000	La implantación del sistema SESAR es una prioridad horizontal del Reglamento del MCE, que necesita de aproximadamente 3.000 M €..
ERTMS	800 - 1.100	El sistema ERTMS es una prioridad horizontal del Reglamento del MCE.
Autopistas del mar	500 - 900	Las autopistas del mar también son una prioridad horizontal del Reglamento del MCE.
Proyectos de la Red Global	600 - 1.000	Estos proyectos están sujetos a un límite del 5% de la dotación para transporte del MCE; 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 MCE.
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 MCE 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 MCE para el transporte, la energía y las telecomunicaciones en el 10%, con un posible aumento de hasta el 20% de la dotación del MCE.
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 MCE y la implementación de la RTE-T. Su límite es el 1% de la dotación de transporte del MCE 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.

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

Aunque esta Comunicación proporciona información sobre el presupuesto potencial y los instrumentos disponibles dentro del MCE, la implementación del programa se está realizando a través de convocatorias de concesión de subvenciones para aquellos proyectos que cumplan las prioridades establecidas en el Reglamento delegado. Las propuestas presentadas deben incluir un análisis coste-beneficio donde se solicita un porcentaje de financiación en función de la prioridad en la que se enmarque el proyecto. La Comisión selecciona los proyectos susceptibles de ser financiados dependiendo de la disponibilidad de recursos del MCE y del valor añadido que proporciona la inversión a la Unión Europea; además la Comisión realiza labores relacionadas con la gestión⁴⁵ de la implementación técnica y financiera del programa que van desde el asesoramiento al seguimiento de los resultados del proyecto salvaguardando que la coordinación del Mecanismo se realice en colaboración con otros programas de financiación comunitaria⁴⁶.

Tras la transferencia de 2.800 M € al Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE) en 2015, la dotación financiera del MCE para el sector de transportes se vió reducida de 26.250 M de € a 24.050 millones, de los cuáles se mantuvo el compromiso de reservar 11.305 M de €, hasta el 1 de enero de 2017 para los Estados miembros beneficiarios del Fondo de Cohesión de 11.305 M de €.

Los programas de trabajo son de dos tipos: - plurianuales en el sector del transporte para proyectos de interés común enumerados en la parte I del anexo I del Reglamento (prioridades horizontales, corredores de la red básica y otros tramos de la red básica). A la ejecución de estos programas plurianuales se dedicará entre el 80% y el 85 % de los recursos presupuestarios previstos para la RTE-T⁴⁶. - anuales, en relación con proyectos de interés común no incluidos en los programas de trabajo plurianuales⁴⁷. El Reglamento prevé que se prioricen los proyectos más maduros, en los que la financiación europea sirva para atraer inversión pública y privada y a superar obstáculos financieros, como la falta de financiación del mercado.

Hasta el momento la Comisión ha anunciado cuatro convocatorias en el sector de transportes, en las dos primeras se recibieron un número excesivo de propuestas por parte de los promotores, por lo que la Comisión ha seleccionado aquellos proyectos de

⁴⁵ La gestión del MCE ha sido encargada a una nueva Agencia, la Agencia Ejecutiva para la Innovación y las Redes (*Innovation and Networks Executive Agency* -INEA-), sucesora de la Agencia Ejecutiva para la RTE-T (TEN-T EA), encargada precisamente de la gestión del programa TEN-T.

⁴⁶ 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-.

mayor valor añadido al tiempo que ha tratado de garantizar una distribución equilibrada geográficamente y modalmente. La primera, en 2014, con una dotación total de 11.930 millones de € en la que se presupuestaron 11.000 millones a los programas plurianuales⁴⁷ y 930 a los anuales⁴⁸, financió finalmente 276 proyectos por un valor de 13.100 M de € -4.800 M de € vinculados al Fondo de Cohesión-.

Como resultado de la evaluación de los proyectos presentados en la segunda convocatoria de ayudas⁴⁹ llevada a cabo en 2015, exclusivamente para los programas plurianuales, el Comité del Mecanismo Conectar Europa financió a propuesta de la Comisión una lista de 195 proyectos de transporte que han recibido 6.700 millones de euros sobre un total de 12.490 millones de euros de financiación solicitada. Entre las propuestas seleccionadas, se recomendó la financiación de 93 propuestas dentro de la dotación dedicada al Fondo de Cohesión cuyo importe ascendió a 5.610 millones de €, cifra que contrasta con los 6.472 millones de euros presupuestados a esta partida en la citada convocatoria. En el marco de la dotación general, se recomendó la financiación de 102 propuestas con 1.070 M de € de financiación recomendada, ligeramente por debajo del presupuesto de la convocatoria, de 1.090 M de €.

En la convocatoria del año 2016, se presentaron 349 propuestas, de las cuales 332 fueron declaradas como elegibles al cumplir los criterios de la convocatoria: 57 para los programas anuales; y 275 propuestas se circunscribían a los programas plurianuales solicitando un importe superior a los 7.400 M de €, casi cuatro veces mayor que el presupuesto indicativo de 1.900 M de €. Sin embargo, la evaluación externa no tuvo en consideración las limitaciones presupuestarias y recomendó la financiación de 71 propuestas de planes multianuales adscritas al Fondo de Cohesión que solicitaban 4.360 M de € y 106 propuestas para el plan multianual general que solicitaban 970 M de €. En lo referente a los programas anuales, se recomendó financiar 2 propuestas para la convocatoria del Fondo de Cohesión, que solicitaban 44,3 M de € y 29 propuestas del programa general que alcanzaban los 205,9 M de €. En consecuencia, los expertos externos recomendaron financiar un total de 208 propuestas para una subvención total de 5.590 M de €, cifra muy por encima del presupuesto indicativo de la convocatoria.

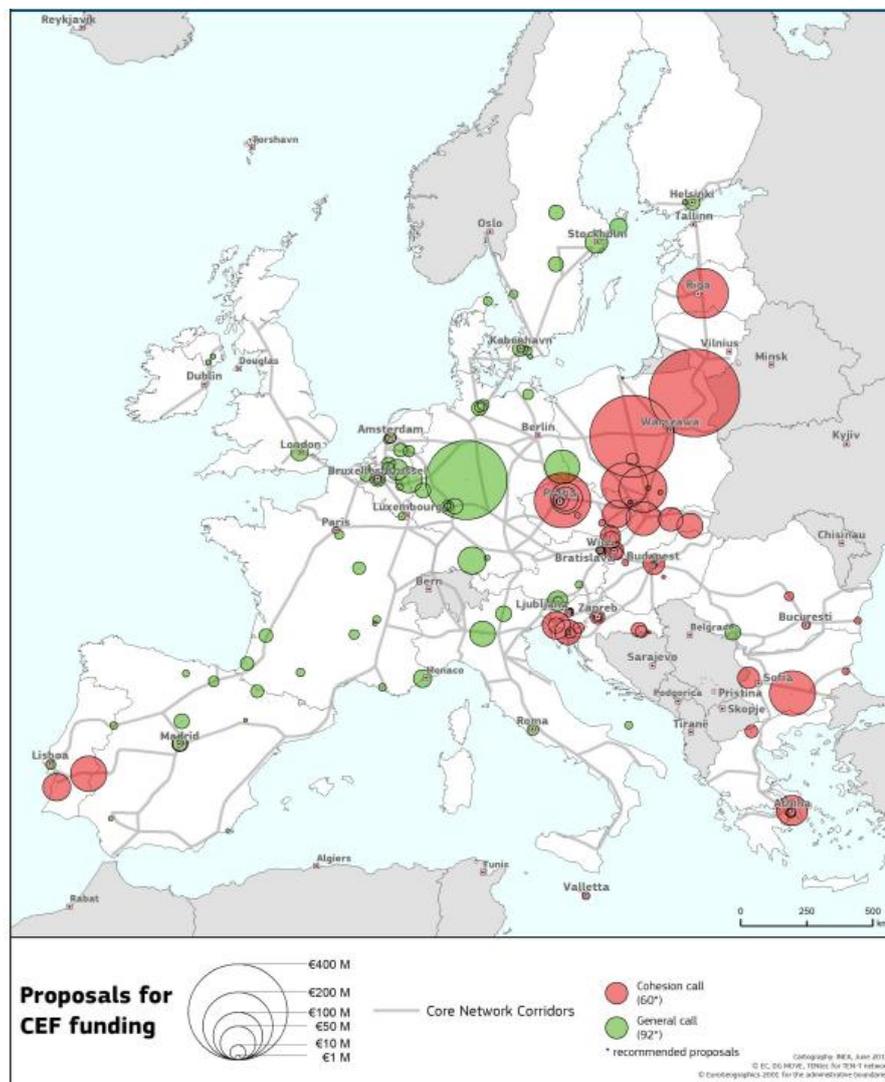
⁴⁷ Decisión de la Comisión Europea, "Establishing a Multi-Annual Work Programme 2014 for financial assistance in the field of Connecting Europe Facility (CEF) - Transport sector for the period 2014-2020", C (2014) 1921 final, 26.3.2014.

⁴⁸ Decisión de la Comisión Europea, "Establishing an Annual Work Programme 2014 for financial assistance in the field of Connecting Europe Facility (CEF) - Transport sector", C (2014) 1919 final, 26.3.2014.

⁴⁹ 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 de la Comisión que modifica la Decisión de Ejecución C (2014) 1921 de la Comisión] (Anexo I).

Posteriormente, se realizó una evaluación interna dirigida por la Dirección General de Movilidad y Transporte que seleccionaría los proyectos beneficiarios de ayuda financiera en función de las limitaciones presupuestarias y de los objetivos y prioridades establecidos en el Mecanismo. Como resultado de la evaluación, se recomendaron 152 propuestas de financiación por valor de 2.660 M de €, de las cuáles 58 proyectos se enmarcan en la convocatoria multianual del Fondo de Cohesión, con 1.770 M de €, 66 propuestas en la convocatoria general multianual, con 660 M de €, 2 propuestas para la convocatoria anual del Fondo de Cohesión, con 27,63 millones de € y 26 propuestas del programa general anual que alcanzaban los 200 M de €.

Imagen 1: Propuestas recomendadas para su financiación en los Programas Multianuales y Anuales del CEF por Estados Miembros



Fuente. Innovation and Networks Executive Agency (2017): *The 2016 CEF Transport Calls for Proposals*. Brussels, 328 p.

En 2017, se han puesto a disposición fondos por valor de 1.000 M de € para proyectos de interés común, tal y como se desgrega en la Tabla 2. Después de haber finalizado el plazo para la reserva del Fondo de Cohesión, la convocatoria de propuestas se mantuvo abierta, desde el 8 de febrero, a todos los Estados miembros de la UE, hasta el 14 de febrero de 2018. Tras la evaluación de los proyectos presentados, las decisiones de financiación y negociación técnica serán publicadas en septiembre de 2018.

Tabla 2: Objetivos, prioridades e importes de los Programas de trabajo plurianuales de la convocatoria de 2017

Objetivos de la financiación ⁵⁰	Prioridades	Importes indicativos (M €)
Objetivo nº 1, Objetivo nº 2 Objetivo nº 3: Dotación general	- Corredores de la Red Básica	450
	- Otras secciones de la Red Básica	100
	- Interoperabilidad ferroviaria	50
	- Sistemas ERTMS	100
	- Nuevas tecnologías e innovación	140
	- Infraestructuras seguras y protegidas	10
	- SESAR: Cielo Único Europeo	40
	- Aplicaciones telemáticas tráfico por carretera (ITS)	40
	- Autopistas del mar	40
	- Nodos de la Red básica	10
- Plataformas logísticas multimodales	20	
Objetivo nº 3:	- SESAR: Cielo Único Europeo	Dotación general 650

Fuente: 4ª Convocatoria del Mecanismo "Conectar Europa. Unidad "Estrategia de inversión en infraestructuras" de la Dirección General de Transporte y Movilidad de la Comisión Europea, 2017.

En el año 2018, en virtud del artículo 27 del Reglamento 1316/2013, la Comisión debe publicar un informe de evaluación intermedia sobre la eficacia y la eficiencia del

programa MCE, con miras a adoptar una decisión sobre la renovación, modificación o suspensión de las medidas -*artículo 5.3 del Reglamento MCE*- . El objetivo general de esta evaluación intermedia es informar sobre el progreso de los objetivos del programa, el uso eficiente de los recursos y el valor añadido europeo de los proyectos que han sido beneficiarios de alguna subvención. Durante el año 2017, se ha realizado un proceso de consulta pública y se han publicados borradores sobre esta evaluación intermedia que parecen indicar una simplificación de la misma, hasta señalar que únicamente se realizará un análisis somero de la estrategia y de la posibilidad de alcanzar los objetivos del programa. En todo caso, considerando que la propia Comisión, ya ha advertido en múltiples ocasiones sobre la necesidad de diversificar las fuentes de financiación de las infraestructuras comunitarias, creemos conveniente establecer una serie de recomendaciones en el apartado de conclusiones.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Los actos normativos que aprobaron las instituciones comunitarias a finales de la década de los años 80 definieron las bases de la política europea de infraestructuras. Sin embargo, los intereses nacionales de los Estados miembros han dilatado la ejecución de los proyectos transfronterizos de la RTE-T, en una primera fase empleando al Consejo como órgano paralizante en lo referente a la aprobación de las iniciativas de la Comisión para la creación de un fondo financiero permanente que configurase redes de interés comunitario, y posteriormente condicionando el desarrollo de la política común de infraestructuras a los planes infraestructurales y presupuestos nacionales.

A lo largo de este trabajo, hemos estudiado la evolución de las normas para la concesión de ayudas financieras en este ámbito, constatando como los distintos procesos de integración económica, ampliación de Estados miembros o reactivación de la actividad económica han tenido una especial incidencia en el impulso de la RTE-T implementando avances en la centralización, coordinación y cofinanciación de las partidas presupuestarias.

El aumento de la contribución comunitaria, el establecimiento de estructuras de gobernanza para favorecer la cooperación transnacional, a través de la figura de los coordinadores europeos⁵⁰, la imposición de mecanismos de control y de fiscalización de

⁵⁰ La planificación infraestructural europea tiene que conjugar los esquemas político-regionales con la promoción de proyectos de interés comunitario; por ello, la figura de los coordinadores europeos resulta necesaria para equilibrar ambos niveles de gobernanza (MARSHALL, T., "The European Union and Major Infrastructure Policies: The Reforms of the Trans-European Networks Programmes and the Implications for Spatial Planning", *European Planning Studies*, vol. 22 (7), 2014, pp.1484-1506). Ahora bien, la coordinación entre los niveles de gobernanza necesita emplear herramientas como los foros consultivos de los Corredores y sus adheridos Grupos de

los proyectos o la definición de los corredores como instrumentos de realización de la red básica han sido aspectos de crucial importancia para romper con la fragmentación presupuestaria anterior y establecer una nueva política europea de infraestructuras que ha sido cristalizada en la redacción del Reglamento del Mecanismo Conectar Europa.

Sin embargo, consideramos que para cumplir con las necesidades de inversión⁵¹ identificadas en la Red Básica de la RTE-T es imperativo aumentar el impacto de los fondos comunitarios empleando instrumentos financieros en forma de préstamos, capital y garantías, en lugar del sistema de subvención tradicional⁵². También deben ponerse en práctica reformas estructurales encaminadas a suprimir los obstáculos a la inversión en los sistemas de infraestructuras de transporte y a promover el desarrollo de las asociaciones público-privadas, todo en ello en el marco del Plan de acción para la creación de la Unión de Mercados de Capitales Europea⁵³.

En este sentido, aunque el Mecanismo Conectar Europa ha empleado instrumentos financieros innovadores para catalizar la financiación pública y privada reduciendo así los perfiles de riesgo de los proyectos de infraestructuras, la mayoría de su presupuesto está siendo distribuido mediante subvenciones destinadas a la asistencia técnica, a la realización de estudios y a la mejora tecnológica, y sólo ocasionalmente a complementar otras fuentes de financiación -un máximo del 8,4% del presupuesto total del MCE-.

Desde nuestra óptica, la utilización de este tipo de instrumentos tiene un papel prioritario en la resolución del endémico problema de financiación de las infraestructuras de la RTE-T; máxime si se tiene en consideración el actual contexto económico, donde la liquidez no se traduce en demanda real de financiación por las barreras regulatorias, la

Trabajo para integrar las iniciativas comunitarias y regionales con los intereses de los *stakeholders* (Öberg, M., Nilsson, K., Johansson, C., "Governance of Major Transport Corridors Involving Stakeholders", *Transportation Research Procedia*, vol. 14, 2016, pp. 860-868).

⁵¹ La velocidad del cambio tecnológico hace imperativo actualizar las necesidades de inversión en infraestructuras definidas hace años. Para ello, la iniciativa reFINE (*Research for Future Infrastructure Networks in Europe*) de ECTP (*European Construction Technology Platform*) tiene como objetivo principal crear una visión europea compartida de cómo se debe especificar, diseñar, construir, renovar y mantener la red de infraestructura de transporte europea multimodal del futuro, y elaborar un SIP (Plan Estratégico de Implementación) que definirá las actividades de innovación requeridas para hacer esta visión una realidad (ZARLI, A., BOURDEAU, L., SEGARA, L., "REFINET: REthinking Future Infrastructure NETWORKS", *Transportation Research Procedia*, vol. 14, 2016, pp.448-456).

⁵² Algunos autores (Proost *et.al.* 2011) abogan por vincular el sistema de subsidios a la proporción de tráfico extranjero que una infraestructura nacional absorbe, empleando las subvenciones para realizar aumentos de capacidad infraestructural; además de una estricta aplicación del principio "*user pays*". Otro aspecto prioritario para atraer financiación privada reside en la necesidad de unificar los fondos en una agencia ejecutiva especializada que tenga autonomía política y financiera. (PROOST, S., DUNKERLEY, F., DE BORGER, B., GÜHNEMAN, A., KOSKENOJA, P., MACKIE, P., VAN DER LOO, S., "When are subsidies to trans-European network projects justified?", *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, vol. 45 (3), 2011, pp.161-170).

⁵³ Comisión Europea, "*Capital Markets Union-Accelerating Reform*", [COM (2016), 601 final], de 14 de septiembre de 2016.

fragmentación y volatilidad de los mercados financieros y la falta de confianza en los proyectos de inversión⁵⁴.

En consecuencia, creemos que es imperativo completar las tradicionales subvenciones con los instrumentos de deuda de riesgo compartidos como la “*Iniciativa de Obligaciones para la Financiación de Proyectos*”⁵⁵, la garantía de préstamos para proyectos de Redes Transeuropeas de Transporte (LGTT)⁵⁶, el Fondo Margarita⁵⁷ o el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE)⁵⁸.

También, es necesario mejorar las garantías establecidas por las administraciones públicas y las instituciones financiadoras a los inversores en infraestructuras (CPP) en aras de corregir las inestabilidades de los mercados financieros, los costes de financiación y con el fin de acelerar los plazos de inicio de las ejecuciones de los proyectos; sería conveniente estudiar otros ejemplos de CPP como la *cession de créances* francesa y el *Forfaitierungs-modell* alemán. En este sentido, resultaría positivo seguir avanzando en la definición de un marco normativo innovador que fomentase los modelos de financiación basados en asociaciones entre el sector público y el privado⁵⁹, con iniciativas que integrasen el Mecanismo Conectar Europa con otros planes de acción como:

⁵⁴ FOECKING, J., “El Plan de Inversiones para Europa”, *Cuadernos económicos de ICE*, nº 91, 2016, pp. 73-80.

⁵⁵ La Iniciativa Europa 2020 de Obligaciones para la Financiación de Proyectos (*Project Bond Initiative*) es un instrumento de riesgo compartido creado por la Comisión Europea y el Banco Europeo de Inversiones para facilitar la emisión de obligaciones que resulten atractivas a los inversores en deuda del mercado de capitales, de modo que las sociedades emisoras puedan financiar proyectos en los sectores de las redes transeuropeas.

⁵⁶ 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.

⁵⁷ 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 el sector transportes, entre otros, especialmente en la realización de la RTE-T, las infraestructuras limpias y los sistemas de transporte híbridos.

⁵⁸ Es un plan de inversiones europeo que invierte en sectores estratégicos prioritarios, como energías renovables, transportes e I+D con objeto de catalizar la financiación privada para invertir en este tipo de infraestructuras europeas.

⁵⁹ Hasta la fecha de publicación de este artículo, el empleo de fondos europeos a la promoción de las Asociaciones Público-Privadas (PPPs) ha sido muy limitado. En España, la utilización de los instrumentos financieros innovadores ha sido residual: LGTT en el proyecto C25-Eix Transversal en Cataluña y Fondo Marguerite en la Autovía del Arlanzón, un proyecto *brownfield* TEN-T. La principal fuente de ayuda han sido los préstamos del BEI a las PPP's que han desarrollado estructuras de financiación flexibles adaptadas a las necesidades de los proyectos, lo que ha permitido mejorar la asequibilidad de la inversión tanto para los prestamistas privados como públicos y aumentar la rentabilidad económica de las infraestructuras. (GARRIDO, L., GÓMEZ, J., BAEZA, M.A., VASALLO, J.M., “Is EU financial support enhancing the economic performance of PPP projects? An empirical analysis on the case of spanish road infrastructure”, *Transportation Policy*, vol. 56, 2017, pp.19-28).

- El Plan de Acción para la creación de la Unión de Mercados de Capitales⁶⁰, especialmente en las propuestas de paquete sobre titulización o la normativa referente al folleto informativo que se puedan implementar en la financiación de infraestructuras.

- El Reglamento relativo a los fondos de inversión a largo plazo europeos (FILPE) como vehículo de financiación transfronteriza de los Corredores de la Red Básica.

- Un Portal Europeo de Proyectos de Inversión que permitiese a los promotores de proyectos radicados en la UE ponerse en contacto con inversores potenciales y compartir con ellos sus ideas y proyectos.

- Un Centro Europeo de Asesoramiento para la Inversión (CEAI) que ofrezca un único punto de acceso para la obtención de orientación y asesoramiento que respalde las inversiones en infraestructura en la UE, similar al utilizado en el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE).

⁶⁰ La Unión de Mercados de Capitales ayudará a los inversores a tomar decisiones con conocimiento de causa y a vigilar los riesgos pertinentes. Por ello, es necesario revisar las calibraciones de Solvencia II, a fin de reflejar mejor el verdadero riesgo de las inversiones en infraestructura, y, a continuación, revisar el tratamiento que el Reglamento sobre los requisitos de capital establece para las exposiciones de los bancos por inversiones en infraestructura. Desde el ámbito nacional, tal y como, expone Sáenz de Vicuña: *“La Unión de Mercados de Capitales que plantea la Comisión Juncker es una nueva ocasión, que desde España debería de apoyarse”* (SÁENZ DE VICUÑA BARROSO, A., “La Unión de Mercados de Valores: una nueva frontera para Europa”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 50, 2015, pp.321-359, p.358).