

**EL EJE MEDITERRÁNEO Y LAS REDES
TRANSEUROPEAS DE TRANSPORTE (RTE-T):
HISTORIA DE UN DESENCUENTRO.
De la cumbre de Essen (1994)
a la dimensión exterior (2006)**

SUMARIO

Introducción

**1. Las Redes Transeuropeas de Transporte
y el eje mediterráneo**

**2. Del primer documento sobre redes ferroviarias
europeas de alta velocidad (1990) a los proyectos
prioritarios de Essen (1994)**

**3. De la decisión 1.692 (1996) al grupo de alto nivel
De Palacio (2006)**

**4. Reacciones a los informes de los grupos de alto
nivel de 2003 y 2005**

**5. Consecuencias del diseño de las RTE-T:
las inversiones entre 1986 y 2002**

**6. Conclusión: el cambio de la metodología
“ascendente” y el horizonte de revisión de 2010**

Bibliografía

EL EJE MEDITERRÁNEO Y LAS REDES TRANSEUROPEAS DE TRANSPORTE (RTE-T): HISTORIA DE UN DESENCUENTRO. De la cumbre de Essen (1994) a la dimensión exterior (2006)

Introducción

Este artículo está dirigido a repasar críticamente el papel que el eje mediterráneo, conformado esencialmente por el País Valenciano, Cataluña y Baleares, junto a los añadidos de Murcia, Andalucía y la región francesa de Languedoc-Roussillon, ha desempeñado en el mapa general de las Redes Transeuropeas de Transporte (RTE-T, conocidas también como TEN-T por sus siglas en inglés), su función y su encaje, si existe. Además, se evalúa la reacción de algunas entidades privadas y públicas de estas regiones ante los planes de la Unión Europea de extender las redes transeuropeas a los países vecinos.

Por ello, efectuaremos una presentación de las redes de transporte europeas y de su evolución desde mediados de la década de 1990, para concluir analizando la relación entre ambas, especialmente a la luz de su último episodio: la dimensión exterior de RTE-T (2006) —esto es, su extensión a los países periféricos de la Unión— y los documentos de alegaciones y opiniones que suscitaron entre actores específicos del eje mediterráneo.

Ciertamente, debemos decir que el eje mediterráneo no existe como tal. No existe desde el punto de vista administrativo o burocrático, aunque cuenta con bases económicas reales, con flujos de intercambio demostrables y con intereses geoeconómicos compartidos (Boira, 2003 *a, b, c*). Esta diferenciación entre un territorio “imaginado” pero con bases “tangibles”, por una parte, y territorio “potencial” con una dinámica económica “real”, por otra, es una de las debilidades del mismo y, tal vez, una de las explicaciones de su escaso papel y de su reducido peso en el mapa que dibuja la propuesta de las Redes Transeuropeas de Transporte RTE-T, al menos hasta el año 2010, cuando se lleve a cabo su revisión. Esta es la explicación de un hecho (la exclusión del eje mediterráneo de la red de transporte transeuropeo),

pero también es su drama. El hecho de no poder articular una respuesta conjunta al diseño de unas redes que no tienen en cuenta las necesidades de esta macrorregión económica se ha demostrado por el conjunto de alegaciones y de informes que diferentes instancias de las comunidades autónomas implicadas —especialmente la valenciana y la catalana, pero también otras como la murciana o la andaluza— han dirigido a Europa, como se verá. El eje mediterráneo se materializa por agregación de testimonios, pero no hay estructuras estables, ni siquiera coyunturales, que le den cuerpo y soporte.

1. Las Redes Transeuropeas de Transporte y el eje mediterráneo

El concepto de *Red Transeuropea* (RTE) aparece ya reconocido en el Tratado de Maastricht de 1992 como un instrumento destinado a incrementar la cohesión económica y social y permitir la libre circulación de bienes y personas (más tarde fue retomado en el Tratado de Amsterdam de 1997 y de Niza de 2001, así como en otros textos que modificaban el tratado básico de la Unión).

En 1993, el Consejo Europeo de Copenhague dio un fuerte impulso político a las RTE al reconocer su efecto potencial en la creación de empleo y en el crecimiento económico. Las áreas en las que se decidió impulsar las redes transeuropeas fueron tres: energía, telecomunicaciones y transporte. La política europea siguió otorgando importancia a las RTE mediante orientaciones comunitarias revisadas periódicamente y en 2003 lanzó la iniciativa de crecimiento con el fin de acelerar las inversiones públicas y privadas en infraestructuras de redes, con el programa *Quick-Start* para proyectos prioritarios. Por lo que se refiere a las redes de transporte (RTE-T), su cronología es relativamente sencilla de establecer (tabla 1), al menos en sus hitos más rele-

TABLA 1 Principales hitos en la configuración de las RTE-T (1990-2006)

Año	Principales hitos
1990	La Comisión adopta un primer plan de redes transeuropeas relacionadas con la alta velocidad ferroviaria.
1993	Las RTE-T adoptan una base legal mediante el Tratado de Maastricht de 1992.
1993	El Consejo Europeo (diciembre) crea el grupo de alto nivel de Christophersen para la elaboración de proyectos prioritarios de transporte y energía.
1994	Consejo de Corfú (junio): asunción de 11 proyectos estratégicos provenientes del Grupo Christophersen más 3 proyectos procedentes de los miembros nórdicos, Irlanda y Reino Unido.
1994	Consejo de Essen (diciembre): confirmación de los 14 proyectos prioritarios de transporte con horizonte final en 2010.
1995	Las RTE-T reciben regulación financiera.
1996	Consejo de Dublín: revisión y confirmación de los proyectos prioritarios de RTE-T.
1996	Decisión nº 1.692/96/EC sobre "Pautas Comunitarias para el desarrollo de la RTE de Transportes".
1998	Primer TEN-T <i>Implementation Report</i> para los trabajos efectuados en el período 1996-1997.
2001	Libro Blanco de los Transportes: "La política europea de transportes de cara a 2010: la hora de la verdad".
2001	Revisión de las "Pautas Comunitarias para el desarrollo de la RTE de Transportes" de 1996, con mayor definición de prioridades, seis nuevos proyectos e inclusión de infraestructuras portuarias y marítimas.
2002	Decisión de Loyola de Palacio, vicepresidenta de la Comisión a cargo de Transportes y Energía de crear un grupo de alto nivel para la revisión de los RTE-T (GAN de Van Miert).
2003	Informe final del grupo presidido por K. Van Miert sobre las RTE-T.
2003	Lanzamiento del programa <i>Quick-Start</i> también para las RTE-T.
2004	Basándose en el informe de Van Miert, la Comisión aprueba 30 proyectos estratégicos (incluidos los 14 de Essen) que deberían iniciarse antes de 2010, con un coste de 225.000 millones de euros.
2004	La Comisión crea el grupo de alto nivel con Loyola de Palacio para estudiar la extensión de las RTE-T a los Estados miembros incorporados recientemente y a los países vecinos de la Unión.
2005	Presentación del informe del grupo de Loyola de Palacio.
2006	Período de consulta pública sobre el informe del grupo de alto nivel de Loyola de Palacio sobre la extensión de la RTE-T.

Fuente: Elaboración propia.

vantes. Si en 1990 ya se exploró la posibilidad de coordinar las líneas ferroviarias de alta velocidad en Europa adoptando los primeros planes de redes de transporte combinado, transporte por carreteras y vías navegables,

no fue hasta el Consejo de Essen de 1994 cuando se redactó una lista de 14 grandes proyectos prioritarios en este campo. A partir de entonces, el camino se ha ido desarrollando con cierta dificultad, y se han ido sucediendo acuerdos de la Comisión e informes de grupos *ad-hoc* creados por la misma.

TABLA 2 Ejes prioritarios de alta velocidad (1990)

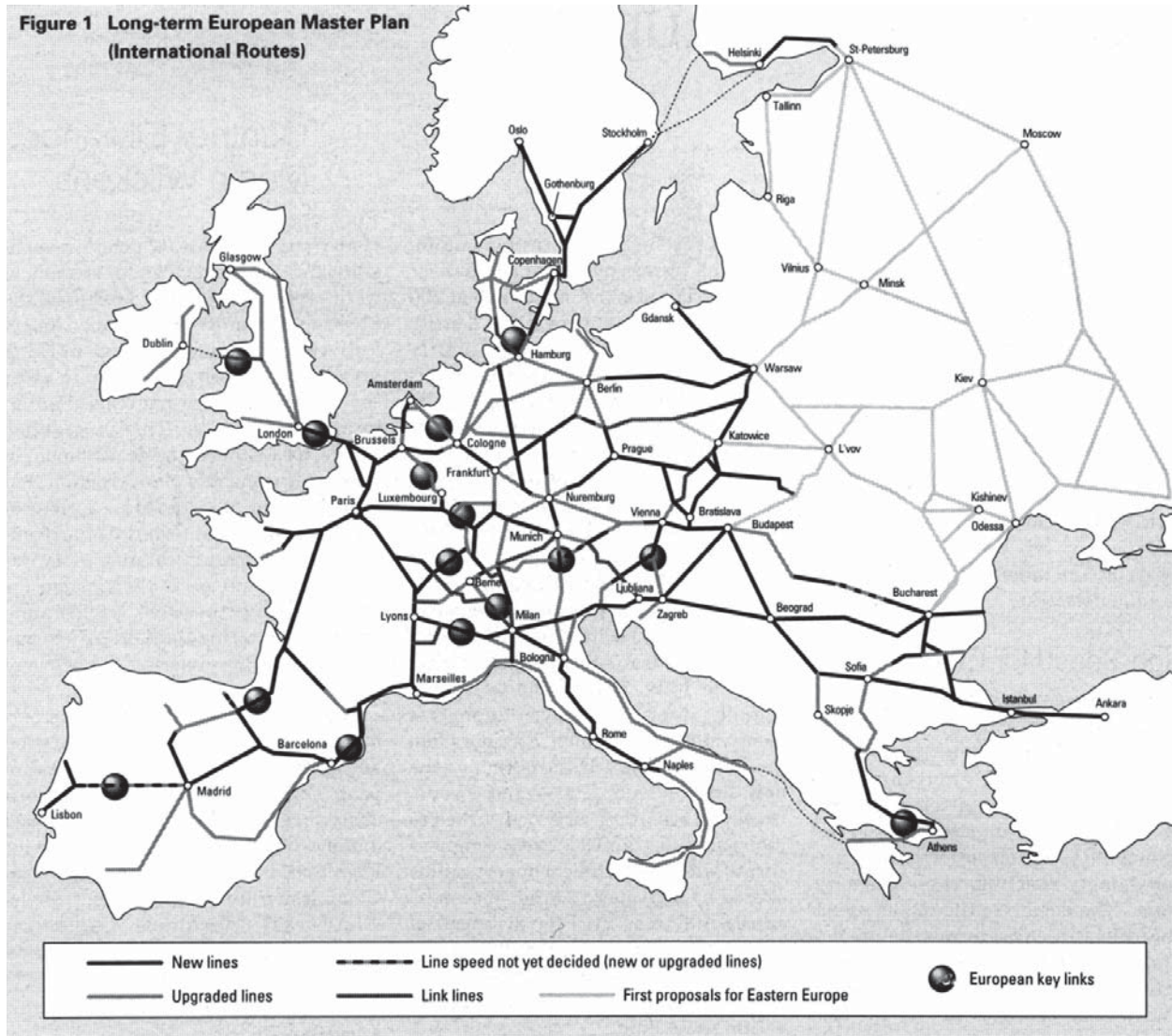
Tramo	Descripción
1	Hamburgo-Copenhague
2	Belfast-Dublín-Holyhead-Crewe
3	Utrecht-Arnheim-Emmerich-Duisburgo
4	Interconexiones en las cercanías de Estrasburgo y Sarrebruck
5	Londres-túnel
6	Bruselas-Luxemburgo
7	Rin-Ródano
8	Lyon-Turín
9	Madrid-Barcelona-Perpiñán
10	a) Oporto-Lisboa-Madrid b) Vitoria-Dax
11	Milán-Basilea
12	Eje del Brennero
13	Tarvisio-Viena
14	Enlaces hacia y en el interior de Grecia

Fuente: Resolución del Consejo de 17 de diciembre de 1990.

2. Del primer documento sobre redes ferroviarias europeas de alta velocidad (1990) a los proyectos prioritarios de Essen (1994)

El 17 de diciembre de 1990, el Consejo de las Comunidades Europeas aprobó una resolución¹ en la que se recogían diversas consideraciones sobre la red europea de trenes de alta velocidad, se estimaba positiva la necesidad de configurar una red interoperativa y se indicaban por vez primera los tramos que se consideraban claves en esta nueva red europea (tabla 2). Para la Península Ibérica se recogían 2 de los 14 tramos propuestos: Madrid-Barcelona-Perpiñán más Oporto-Lisboa-Madrid y Vitoria-Dax (dos opciones del mismo tramo). Según Ellwanger y Wilckens (1994), junto a esta propuesta fue aprobado un *Master Plan for the European High-speed rail Network 2010*, del que forma parte el mapa 1.

¹ Diario Oficial nº C033 de 8 de febrero de 1991, págs. 1-3.



Fuente: Ellwanger and Wilckens, 1994.

Aunque este documento y esta lista sólo hacían referencia a vías de alta velocidad de ferrocarril, algunas de ellas pasaron a engrosar las listas posteriores que manejaron los grupos de alto nivel y los consejos. De este modo se consolidó un hecho: la influencia de la alta velocidad en los mapas de infraestructuras europeos posteriores, tal vez a costa de un cierto olvido de infraestructuras menos vistosas pero claves en el transporte de viajeros y mercancías y, en el caso del eje mediterráneo, más útiles incluso que la alta velocidad de pasajeros.

El siguiente paso se dio en el Consejo Europeo de Bruselas de diciembre de 1993, cuando fueron creados dos grupos de alto nivel (GAN): uno dedicado a las redes de información, presidido por el comisario Bangemann, y otro destinado a las redes de transporte y energía, bajo el mandato del vicepresidente Henning Christophersen. Este último grupo elaboró un informe que sirvió para definir la primera lista formal de proyectos estratégicos de

las redes de transporte transeuropeas, lista que los Consejos Europeos de Corfú (junio) y de Essen (diciembre) certificaron en 1994. Efectivamente, en este año, en la isla de Corfú, se dio el visto bueno a 11 proyectos estratégicos para Europa más otros 3 provenientes de iniciativas ya iniciadas o a punto de serlo en países nórdicos de la Comunidad Europea más Irlanda y Reino Unido. Los 11 proyectos aprobados en Corfú —y posteriormente en Essen— provenían, pues, de un antecedente de los GAN de 2003 y 2005, el conocido como Grupo Christophersen. El recurso a este tipo de comisiones ad-hoc (3 en 10 años) ha sido una característica del desarrollo de las RTE-T.

Efectivamente, este grupo de alto nivel —cuya última reunión se celebró el 3 de junio de 1994— redactó un informe que sirvió de base y modelo para la estructuración de proyectos en años posteriores. Creado a instancias de la petición del Consejo Europeo de 1993 a la

Comisión, el grupo reunió a un representante de cada Estado miembro; en nombre de España participó J. A. Zaragoza, secretario de Estado de Política Territorial y Obras Públicas cuando era ministro José Borrell (en la cartera de Obras Públicas desde 1991). En aquel informe se recogieron 34 proyectos clasificados en tres grupos según la maduración de los mismos. En el primero (11 proyectos) se hallaban los que ya estaban casi finalizados o que iban a ser iniciados en menos de dos años. El segundo (10 proyectos) recogía iniciativas cuya aceleración parecía posible y no se demoraría más allá de 1997, mientras que el último grupo (13 proyectos) estaba formado por planes que necesitarían una maduración mayor o incluso estudios posteriores. Por lo que respecta a España, en esta lista figuraban tres proyectos: la alta velocidad Madrid-Barcelona-Perpiñán y Madrid-Vitoria Dax y la autopista Lisboa-Valladolid (ambos del primer grupo) y el corredor Valencia-Zaragoza-Somport (tercer grupo). Es preciso recordar que el proyecto referido a la alta velocidad ya aparece recogido en el año 1990 en el documento del Consejo relativo al desarrollo de la red europea de trenes de alta velocidad. La importancia del documento de Christophersen es, a nuestro entender, esencial, pues la inclusión de la alta velocidad con origen en Madrid tanto hacia el Mediterráneo como hacia el Atlántico —junto a la autopista también *central* de Valladolid—, ambos en el máximo nivel de prioridad, ha condicionado posteriormente todas las listas de prioridades de la Unión Europea en materia de RTE-T en España hasta prácticamente 2006.

Como el propio informe de Christophersen asegura, la lista final provino tanto de una pequeña relación elaborada en el Libro Blanco de 1993 sobre crecimiento, competitividad y empleo como, sobre todo, de las prioridades de los Estados miembros². En el Libro Blanco sobre crecimiento de 1993, efectivamente, aparecen recogidas de forma sucinta algunas prioridades: “nuevos enlaces transfronterizos de carácter estratégico en el sector ferroviario (eje del Brennero, Lyon-Turín, París-Barcelona-Madrid) o de autopistas (Berlín-Varsovia-Moscú); mejorar la combinación entre los diferentes modos de transporte...; aumentar la interoperabilidad y la eficacia de las redes...”³.

A partir del informe de Christophersen, los Consejos Europeos de Corfú y Essen (ambos en 1994) certificaron las listas de prioridades, como ya se ha dicho; eso sí, limitándolas a las seleccionadas en el grupo primero y, por tanto, centrándose, en el caso español, en las conexiones de alta velocidad desde Madrid y en la autopista Lisboa-Valladolid. El eje Valencia-Aragón desapareció, a partir de Corfú 1994, de los papeles oficiales que publicaba la Unión.

2 *Trans-European networks*. Informe del grupo Christophersen en el Consejo Europeo de Corfú (1994).

3 *Libro Blanco sobre Crecimiento, competitividad y empleo*. COM (43) 700. Final. 5 de diciembre de 1993.

3. De la decisión 1.692 (1996) al grupo de alto nivel De Palacio (2006)

En 1996, se dieron dos momentos importantes para entender la evolución de las RTE-T. En primer lugar, en julio de ese año, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron la decisión número 1.692/96/EC sobre guías estratégicas de la Comunidad para el desarrollo de la red transeuropea de transportes, en la que se recogió una amplia lista de proyectos de interés común. Esta decisión fue reformada en mayo de 2001 para incorporar los puertos interiores de Europa y las terminales intermodales, así como para modificar algún proyecto prioritario concreto. Nuevamente la decisión 1.692 se sometió a reforma en octubre de 2001 y en abril de 2004.

Entre los proyectos de 1996 modificados figura el número 8, que afecta a España. En diciembre de 1996, en el Consejo Europeo de Dublín, y a petición de los gobiernos de Portugal y de España —ésta gobernada ya por José María Aznar desde mayo de aquel año—, el proyecto prioritario número 8 —autopista Lisboa-Valladolid— se transforma en “enlace multimodal entre Portugal y España y el resto de Europa”, de modo que aumentan su ambición y su envergadura.

La decisión 1.692 de 1996 amplía el número de proyectos por vez primera desde Essen hasta 30, con numerosas ramificaciones interiores en cada uno de ellos. Por lo que respecta a España (tabla 3), se encuentran los ya conocidos proyectos número 3 (alta velocidad desde Madrid con el Atlántico y el Mediterráneo) y número 8 (antigua conexión Lisboa-Valladolid modificada ampliamente). En el primer caso, aparecen especificadas nuevas conexiones, como la de Lisboa/Oporto-Madrid. El eje mediterráneo como tal —entendido en su longitud desde la frontera francesa hasta Murcia o Andalucía— sólo apunta con una nota genérica a las autopistas del mar y a la interoperabilidad del ferrocarril de alta velocidad en la Península Ibérica, Madrid-Levante y Mediterráneo, sin más referencias.

Como ya se ha señalado, la decisión 1.692 de 1996 fue reformada en 2001 (mayo y octubre) y en 2004. En mayo de 2001 fueron añadidos puertos de mar, puertos interiores y terminales intermodales en la lista de proyectos y se modificaron algunos criterios de definición de prioridades. En octubre de 2001, la Comisión volvió a proponer algunas modificaciones a la vista del Libro Blanco sobre los Transportes y del Consejo de Europa de Gotemburgo. En el documento aprobado, se incorporó definitivamente, como proyecto específico, la travesía ferroviaria de gran capacidad de los Pirineos, la transformación de la red ibérica en ancho europeo y la incorporación al proyecto número 3 (Madrid-Barcelona-Montpellier) de una línea mixta de transporte de mercancías y ferrocarril de alta velocidad entre Montpellier y Nimes. La argumentación de la Comisión no dejaba duda acerca de la idea de configurar un eje ferroviario al margen del corredor mediterráneo: “Esta ampliación (...) mejorará la rentabilidad del proyecto núm. 3 y

TABLA 3 Proyectos prioritarios en la decisión 1.692 de 1996 referidos a España

Número	Proyecto general	Iniciativa
3	Eje ferroviario de alta velocidad del sudeste de Europa	Lisboa/Oporto-Madrid
		Madrid-Barcelona
		Barcelona-Figueres-Perpiñán
		Madrid-Vitoria-Irún/Hendaya
8	Eje multimodal Portugal/España-resto de Europa	Irán/Hendaya-Dax
		FFCC La Coruña-Lisboa
		FFCC Lisboa-Valladolid
		Autopista Lisboa-Valladolid
		Autopista La Coruña-Lisboa
16	Eje ferroviario de mercancías Sines/Algeciras-Madrid-París	Autopista Sevilla-Lisboa
		Nuevo eje por Pirineos
		FFCC Sines-Badajoz
19	Interoperabilidad del ferrocarril de alta velocidad en la Península Ibérica	FFCC Algeciras-Bobadilla
		Madrid-Andalucía-Noreste
		Madrid-Levante y Mediterráneo
21	Autopistas del mar	Corredor Norte/Noroeste Extremadura
		AM Europa occidental a través del arco atlántico
		AM Europa suroccidental España-Italia

Fuente: Decisión 1.692 de 1996. Anexo III.

acabará el estrangulamiento ferroviario entre Montpellier y Nimes, lo que permitirá *garantizar la continuidad de una autopista ferroviaria entre Sevilla y el norte de Europa*” (la cursiva es nuestra)⁴ (mapa 2). En abril de 2004, la decisión 1.692 fue modificada nuevamente, trasladó a 2020 el plazo de ejecución de algunos proyectos (donde antes se indicaba 2010) y definió 30 proyectos prioritarios a la luz del informe de Van Miert, que se verá inmediatamente.

Efectivamente, la revisión de las RTE-T más importante se produjo cuando a finales de 2002 y principios de 2003 la comisaria Loyola de Palacio creó un segundo grupo de alto nivel sobre infraestructuras de transporte, presidido por el ex comisario Karel Van Miert. Su objetivo era claro: “Identificar los proyectos prioritarios para las redes transeuropeas de transporte en una Unión ampliada”.

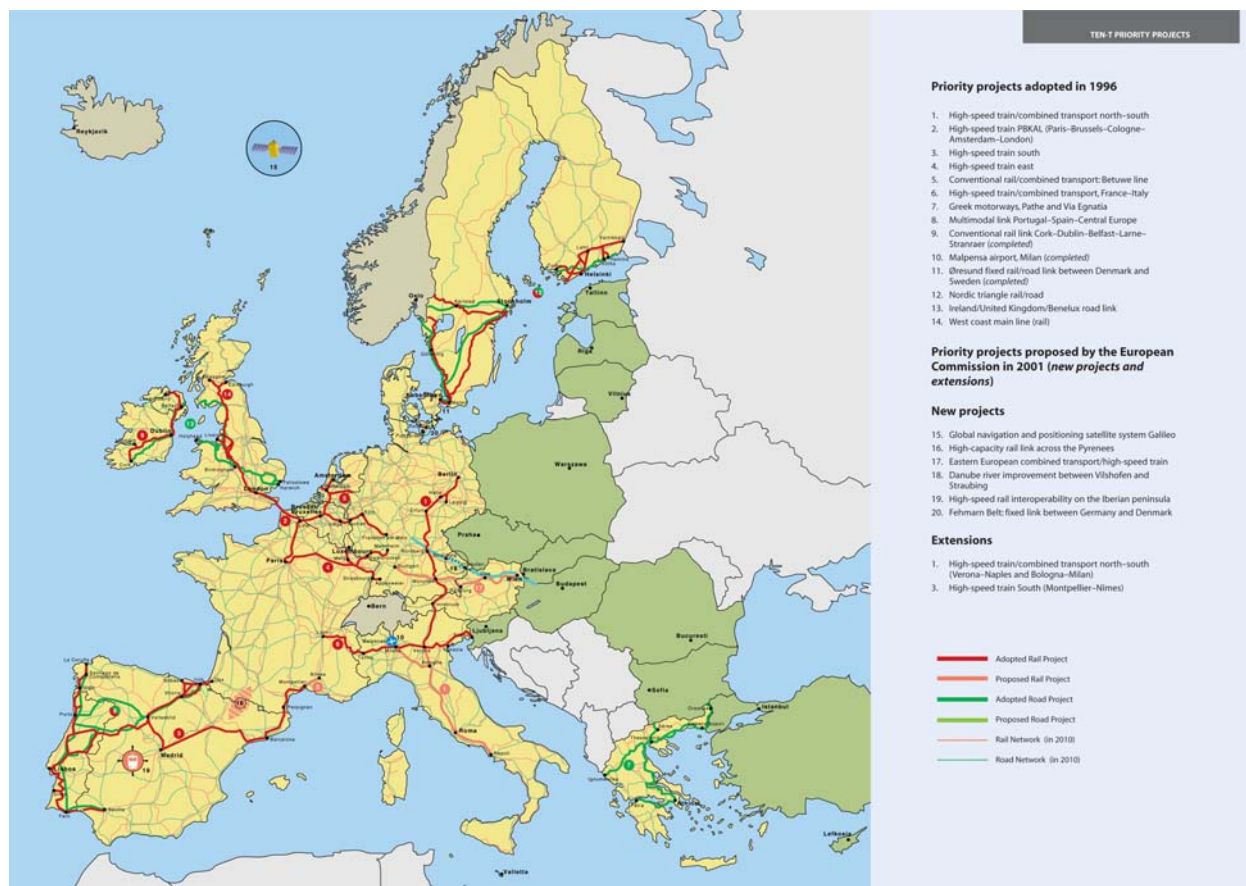
El resultado del trabajo del Grupo Van Miert fue presentado en el verano de 2003 y estructuraba las prioridades en cuatro grandes apartados: Lista 0, Lista 1, Lista 2 y Lista 3. En el primer grupo, Lista 0, figuraban los proyectos en proceso de realización cuya finalización estaba prevista antes de 2010 (esencialmente, los proyectos definidos en Essen 1994 y Dublín 1996). En la Lista 1, los proyectos prioritarios de inicio previsto antes de 2010 (incluido el proyecto Galileo de comunicación por satélite). En la Lista 2, los proyectos prioritarios a largo plazo y en la Lista 3, otros proyectos importantes para la cohesión territorial de Europa. En ninguna lista figu-

raba el corredor mediterráneo en cuanto tal (mapa 3). Como se ha señalado anteriormente, en abril de 2004, el Parlamento Europeo y el Consejo modificaron la decisión 1.692 de 1996 para establecer los 30 proyectos definitivos, aprobados a partir de las recomendaciones del Grupo Van Miert. Era la confirmación de los proyectos prioritarios surgidos más de 10 años antes, en los que el eje mediterráneo no se encontraba representado en forma unitaria y cohesionada.

El último paso hasta hoy que afecta al eje mediterráneo y a las RTE-T es la propuesta de extensión de las redes europeas a los países vecinos de 2005⁵. Realmente, no se trata de una modificación de las prioridades, pero sí de una indudable reafirmación de las mismas basada en el pensamiento estratégico que proyecta estas redes hacia los países limítrofes de la Unión. La Comisión Europea adoptó la decisión de crear un nuevo grupo de alto nivel —el tercero, tras el de Christophersen de 1994 y el de Van Miert de 2002-2003— a partir de un seminario ministerial en Santiago de Compostela en junio de 2004. El grupo fue creado en septiembre de ese año con la misión de estudiar “la extensión de los principales ejes transeuropeos de transporte hacia las regiones y países vecinos”. La presidencia fue encargada a la ex comisaria de Transportes Loyola de Palacio. Aunque, como hemos señalado, el Grupo De Palacio no tenía la misión de reformar las RTE-T, el establecimiento de ejes de comunicación entre la Unión y sus países vecinos —especialmente el norte de África por lo que afecta al eje mediterráneo— supu-

4 Propuesta de decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la decisión núm. 1.692/96/CE. Bruselas, 2 de octubre de 2001. COM (2001) 544 final. 2001/0229 (COD), pág. 18

5 “Redes para la paz y el desarrollo. Extensión de las principales ejes de transporte transeuropeos a los países y regiones vecinas” noviembre de 2005.



Fuente: UE - DG Transportes.

so una consolidación del *mapa* que define el futuro del transporte en Europa y certificó el escaso papel que el eje mediterráneo ha desempeñado en el mismo desde los años noventa del siglo XX. El Grupo De Palacio presentó su informe el 7 de diciembre de 2005 y estableció claramente unas conexiones de los proyectos de la RTE-T con iniciativas para realizar en el norte de África a fin de mejorar la comunicación. Los mapas que acompañaban al informe volvían a dejar al descubierto el nulo papel que el eje mediterráneo ejercía en ellos (mapa 4). Dentro de los trabajos de este grupo, en abril de 2005 se convocó una reunión con los agentes externos para evaluar las líneas estratégicas de este informe, pero, una vez presentado el mismo, cuando se dispuso un segundo período de información pública (enero-marzo 2006), se abrió una oleada de críticas procedentes de diferentes estamentos de las sociedades que componen el eje mediterráneo.

4. Reacciones a los informes de los grupos de alto nivel de 2003 y 2005

La publicación de los informes de los GAN Van Miert y De Palacio generaron una reacción desigual. En verano de 2003, la prensa valenciana —especialmente el periódico *Levante-El Mercantil Valenciano* y la revista *El Temps*— dedicó artículos a tratar el asunto, recogió opi-

niones de expertos sobre la materia y destacó el riesgo que comportaba la marginación del eje mediterráneo en los informes publicados⁶. La polémica generada, por ejemplo, en el semanario en catalán *El Temps* promovió incluso el envío y publicación de una carta aclaratoria de Gilles Gantelet, portavoz de Loyola de Palacio, en la que trataba de demostrar que el informe Van Miert no marginaba al eje mediterráneo⁷. Es preciso reconocer que no hubo grandes reacciones entre las administraciones afectadas ni entre las asociaciones de empresarios, a diferencia, por cierto, de lo que pasó en 2005 con el informe del GAN De Palacio y, sobre todo, de lo ocurrido en el plazo de exposición pública de 2006.

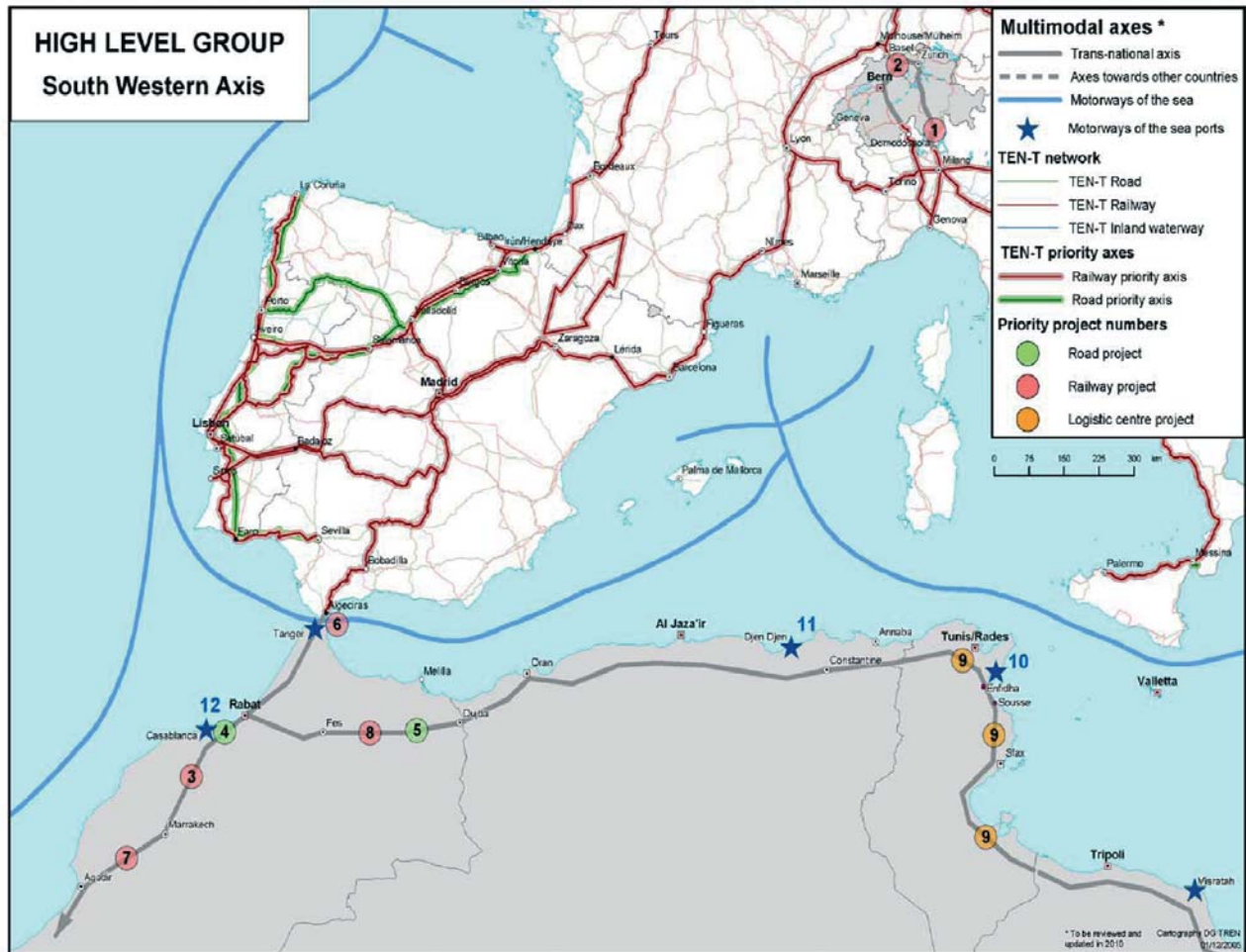
En este caso, es importante señalar que en 2005, respecto al informe sobre la extensión de las RTE-T a los países vecinos de la Unión, tan sólo seis personas procedentes de España —que representaban a cinco instituciones o asociaciones— participaron en las sesiones de debate público sobre el informe que el Grupo De Palacio estaba elaborando en aquellas fechas. Es curioso señalar

6 Pueden verse, como ejemplo y entre otros, las noticias aparecidas en *Levante-El Mercantil Valenciano* (2, 16 y 17 de julio de 2003), *El País* (3 de julio de 2003), *El Temps* (semanas del 8 al 14, del 15 al 21 y del 22 al 28 de julio de 2003) y *El Temps d'Economia* (20-26 de enero de 2004).

7 Esta carta motivó una contestación de quien suscribe, publicada la semana siguiente en esta misma revista.



Fuente: Informes del GAN Van Miert (2003).



Fuente: Informes del GAN De Palacio (2005).

que las seis personas provenían de comunidades del eje mediterráneo: Cataluña, Comunidad Valenciana y Murcia. De hecho, las instituciones o asociaciones que estuvieron presentes en el debate de abril de 2005 fueron la Autoridad Portuaria de Tarragona, la Diputación de Barcelona, el Gobierno de la Comunidad Valenciana —a través de su delegación en Bruselas—, la región de Murcia —también con su representante en la capital europea— y la asociación privada FERRMED, que defiende un corredor ferroviario de mercancías de alta capacidad a lo largo de la costa mediterránea y hasta el corazón de Europa.

Es interesante observar que menos de un año después, y con el informe de De Palacio ya publicado y aprobado, fueron 32 las personas que intervinieron directamente en el debate organizado el 28 de marzo de 2006 después del cierre del período de información pública el 10 de ese mismo mes, de las que 27 procedían de regiones del Arco Mediterráneo: Cataluña, País Valenciano, Baleares, Murcia y Andalucía. Es indudable que, tal vez demasiado a deshora, el eje mediterráneo reaccionaba. Esta reacción fue evidentemente tardía, aunque intensa. Aquellas 30 personas que acudieron a las sesiones que se celebraron en Bruselas representaban a distintas instituciones: la

Cámara de Comercio de Valencia, la Comunidad de Murcia, la asociación FERRMED, diversas instancias de la Generalitat Valenciana, el Gobierno de la Generalitat de Cataluña, el Consejo de Cámaras de Comercio de la Comunidad Valenciana, la Autoridad Portuaria de Alicante, el Gobierno de las Islas Baleares, la Junta de Andalucía, la Autoridad Portuaria de Valencia, la Autoridad Portuaria de Castellón, Puertos de Andalucía, etcétera.

Pero más interesantes que las personas e instituciones concretas que asistieron a aquel debate fueron las alegaciones o informes que diferentes instituciones enviaron a Bruselas dentro del período de información pública abierto por la Comisión sobre el informe De Palacio⁸. Una sencilla relación de quienes presentaron alegaciones proporciona una visión real de la reacción producida en el arco mediterráneo. En la tabla 4 se muestra el detalle de la procedencia de quienes presentaron alegaciones. Puede verse que, de los 19 informes enviados a Bruselas dentro del período de opinión pública, sólo uno (el remitido por la Autoridad Portuaria de

8 Al tiempo de redactar este artículo (julio de 2006), pueden encontrarse los documentos en http://ec.europa.eu/ten/transport/external_dimension/hlg/2006_02_17_tent_consultation/index_en.htm

Gijón) provino de instituciones, asociaciones o ciudadanos de regiones que no conforman el eje mediterráneo.

Para una mejor clarificación, aparecen agrupados por comunidades autónomas (fig. 1) y por tipo de organización de los informantes (fig. 2).

Del análisis de los informes se deducen algunas conclusiones. La primera es la preocupación manifestada por todos los documentos provenientes de regiones del eje mediterráneo por la marginación del mismo en el informe De Palacio, excepto el de la Junta de Andalucía que, a diferencia del Consejo Andaluz de Cámaras de Comercio, no expresaba ninguna demanda específica al respecto. Permitásenos un sencillo ejercicio de citas extraídas de los documentos remitidos a Bruselas ante la petición de la Comisión Europea:

“... No se incorpora una conexión fundamental: el corredor mediterráneo, que actualmente comunica de forma directa el norte de África (a través de Algeciras) con la red transeuropea de transportes, recorriendo toda la franja costera del Mediterráneo de la Península Ibérica hasta Francia, para continuar hacia el resto de Europa” (Cámara de Comercio de Barcelona).

“... han olvidado totalmente el eje mediterráneo (...) incide y agrava el carácter radial de las comunicaciones españolas (...) descarta las posibilidades que ofrece la multimodalidad” (Cámara de Comercio de Murcia).

“... no se comprende que no se desarrolle un eje mediterráneo que desde Barcelona llegue hasta Algeciras pasando por Valencia, Alicante, Almería, Granada y Málaga (...) no se justifica que las RTE tengan un solo eje de penetración en Andalucía, el que va de Madrid a Sevilla, cuando en Portugal hay tres líneas de penetración de las redes y en el Benelux otras tantas” (Consejo Andaluz de Cámaras de Comercio).

“... el corredor mediterráneo no tiene importancia para la Unión Europea (...) El Grupo ha infravalorado el corredor mediterráneo en su papel para el desarrollo y la cooperación con los países del norte de África (...) no proporciona soluciones para la macrorregión del Arco Mediterráneo español (...) las propuestas del Grupo no son buenas para los intereses de la macrorregión mediterránea”⁹ (Consejo de Cámaras de Comercio de la Comunidad Valenciana).

“... la no inclusión del proyecto [de eje mediterráneo ferroviario] supondría una amenaza para la competitividad territorial de las regiones que atraviesa...” (CIERVAL-CEOE).

“Continuando con los ejes prioritarios ferroviarios, en el informe se interrumpe la continuidad de esta red por el Mediterráneo español, desviándose hacia el centro

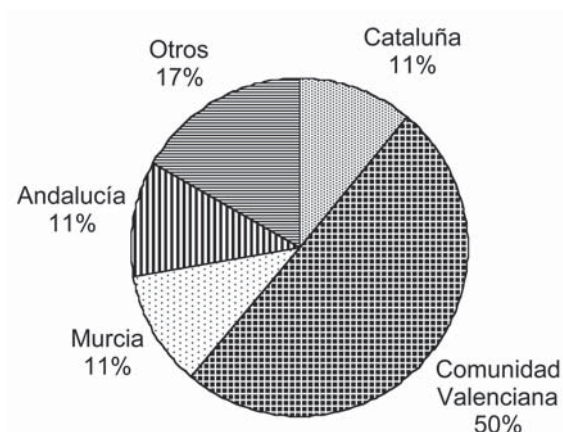
⁹ Texto original en inglés consultable en la web (véase nota 8).

TABLA 4 Instituciones que presentaron su opinión en el período de información pública de 2006

Cámaras de Comercio	Cámara de Comercio de Barcelona
	Cámara de Comercio de Murcia
	Consejo Andaluz de Cámaras de Comercio
	Consejo de Cámaras de Comercio de la Comunidad Valenciana
Ciudadanos	Josep Vicent Boira. Departamento de Geografía de la Universidad de Valencia
Asociaciones empresariales	Confederación de Organizaciones Empresariales de la Comunidad Valenciana (CIERVAL-CEOE)
	Confederación Nacional de la Construcción
Organizaciones modales	Autoridad Portuaria de Alicante
	Autoridad Portuaria de Castellón
	Autoridad Portuaria de Gijón
	Autoridad Portuaria de Valencia
	FERRMED
	Spanish Road Association and European Union Road Federation
Autoridades locales y regionales	Gobierno de Cataluña
	Fundación Comunidad Valenciana-Región Europea
	Gobierno de Valencia
	Junta de Andalucía
	Junta de Murcia
	Ayuntamiento de Valencia

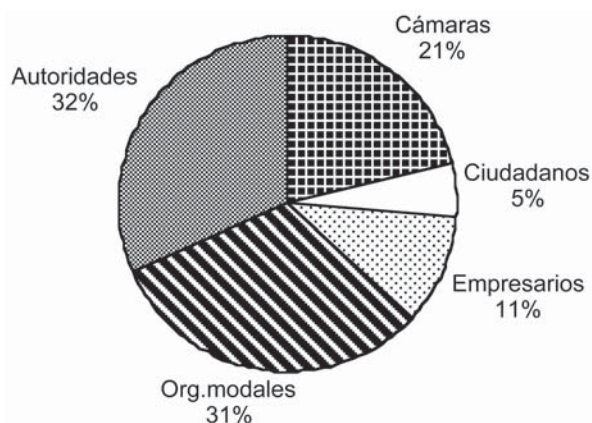
Fuente: Elaboración propia a partir de los documentos de trabajo del GAN De Palacio (véase nota 8).

FIGURA 1 Procedencia geográfica de los informes presentados en el período de información pública del GAN De Palacio (2006)



Fuente: Elaboración propia a partir de la tabla 4.

FIGURA 2 Tipo de asociación de los informes presentados en el período de información pública del GAN De Palacio (2006)



Fuente: Elaboración propia a partir de la tabla 4.

del país y Portugal, quedando aislados los puertos de las regiones periféricas del Este y Noreste de España (...) se echa de menos que el HLG (*High Level Group*) no haya considerado en su totalidad el trazado del eje FERRMED, que además de conectar el norte de Europa con el sur (...) se aproxima a los puertos marítimos y fluviales (...) El estudio efectuado por el HLG sobre las autopistas del mar se considera insuficiente..." (Autoridad Portuaria de Alicante).

"... los cinco grandes ejes transnacionales identificados [por el grupo de alto nivel] implican unas conclusiones para la Comunidad Valenciana que son demoledoras, puesto que discriminan nuestra región de una forma inaceptable" (Autoridad Portuaria de Castellón).

"A este respecto consideramos que a lo largo de las sucesivas revisiones realizadas de la red RTE se ha

consolidado la filosofía radial y de concentración de ejes plasmada desde principios de la década de 1990 en esta área de política de transporte" (Autoridad Portuaria de Valencia).

"Sorprendentemente, no hay proyectos prioritarios de las RTE-T que incluyan requisitos de intermodalidad para otros importantes puertos mediterráneos como Marsella o Valencia, a pesar de su enorme volumen de tráfico (...) Las regiones orientales de España han sido subvaloradas en las directrices europeas para la planificación de los transportes..."¹⁰ (Asociación Española de la Carretera European Union Road Federation).

"El examen de la lista de los 30 proyectos prioritarios de infraestructuras de la Unión Europea deja vislumbrar que el transporte ferroviario de mercancías en el corredor mediterráneo no ha sido suficientemente tenido en cuenta y que no se considera en su totalidad un proyecto prioritario de la red transeuropea de transportes" (Gobierno de la Generalitat de Cataluña).

"Hay que reabrir la lista de trazados elegibles a fin de incluir proyectos que, pese a no figurar entre los 30 seleccionados en su día, sean ahora imprescindibles (...) y parece incuestionable que el enorme impacto que podría tener la conexión ferroviaria con el Magreb a través del Estrecho (...) se vería muy mermada si después no hubiera una salida rápida hacia Europa por el corredor mediterráneo" (Fundación Comunidad Valenciana-Región Europea).

"El eje sudoeste propuesto por el grupo de alto nivel no incorpora el eje mediterráneo español, una área económica en constante desarrollo de vital importancia..." (Gobierno de Murcia).

"El documento crea un gran vacío en el considerado Arco Mediterráneo europeo (...) entre Barcelona y Algeciras (...) al fragmentar el arco mediterráneo español contradice todas las recomendaciones anteriores de la UE" (Ayuntamiento de Valencia).

"En diversos aspectos esenciales, las propuestas del grupo de alto nivel resultan insuficientes e inadecuadas (...) es necesario revisar la omisión de posibles ejes que favorezcan la comunicación entre el sur y el este de Europa sin necesidad de pasar por el centro del continente" (Gobierno de Valencia).

Como puede verse, la semejanza de argumentaciones refuerza la idea de una macrorregión del eje mediterráneo *de facto*, movilizada a consecuencia de unos informes que marginan su territorio de los grandes ejes europeos, pero que encuentra su debilidad precisamente en la falta de una mínima estructura de comunicación y contacto entre las partes implicadas.

¹⁰ Texto original en inglés consultable en la web (véase nota 8).

De forma lógica, prácticamente todos los informes recogidos señalan la necesidad de:

1. Incorporar a los proyectos prioritarios definidos por la Unión Europea un eje ferroviario de ancho internacional y altas prestaciones a lo largo de la costa mediterránea desde Barcelona hasta Algeciras, bien como integrante de un eje de superior dimensión Rin-Ródano-Mediterráneo occidental (defendido por CIERVAL-CEOE y FERRMED, por ejemplo), bien como prolongación del proyecto número 3 hacia el sur (Gobierno de la Generalitat de Cataluña).
2. Concretar en mayor medida el proyecto de las autopistas del mar con referencias explícitas a la intermodalidad, a la conexión de los puertos mediterráneos con la red terrestre de comunicaciones y a las relaciones con el norte de África. Otras propuestas destacables fueron la defensa del eje Kiev-Lisboa como continuación oeste del corredor mediterráneo (puerto de Alicante y Ayuntamiento de Valencia) y la conexión Valencia-Madrid-Lisboa con el corredor mediterráneo (puerto de Valencia).

Ante este aluvión de informaciones y alegaciones, la Comisión Europea ha ido contestando de forma individual a las personas e instituciones implicadas (junio de 2006). En la respuesta de la Comisión se especifica que el informe De Palacio no podía en modo alguno “intervenir sobre las Redes Transeuropeas de Transporte que habían sido definidas en la decisión nº 884/2004/CE del 29 de abril de 2004, del Parlamento Europeo y del Consejo”¹¹, aunque señala que “la Comisión Europea toma, sin embargo, nota de sus argumentos con motivo de las orientaciones de las redes transeuropeas que deberá realizarse en el año 2010”.

Realmente, y en términos estrictos, es cierta la consideración de que la extensión de las RTE-T a países vecinos (materia del informe del GAN De Palacio) no podía reformar la propia RTE-T, pero es también cierto que, como señala la alegación que la Generalitat de Cataluña dirigió a la Comisión en marzo de 2006, ambos documentos podrían haber sido abordados de forma distinta y matizada: “... la CE alega en un principio que el documento sólo refleja los 30 proyectos prioritarios ya definidos en su día por Europa. Puesto que el eje mediterráneo español ferroviario no está incluido, tampoco aparece en la proposición de extensión de la red. No obstante, consideramos que los principales ejes europeos de transporte para el comercio internacional no corresponden forzosamente a los 30 proyectos prioritarios de la red transeuropea”¹². El documento aportado por el Gobierno de Cataluña acertaba al proponer que se ampliara la consideración del asunto:

¹¹ Carta de Edgar Thielmann de fecha 12 de junio de 2006. Director de la Oficina de las RTE y desarrollo tecnológico. Dirección B-Redes Transeuropeas de Energía y Transportes. Dirección General de Energía y Transportes. Comisión Europea.

¹² “Contribución del Gobierno de la Generalitat de Cataluña a la consulta pública a propósito del informe del GAN sobre la extensión de los grandes ejes de transporte transeuropeos. El eje mediterráneo español ferroviario y la viabilidad de las autopistas del mar”. Barcelona, 1 de marzo de 2006.

“Consideramos que, de esta manera, el documento refleja una falta de coherencia por el hecho de que para Europa los proyectos en cuestión están fundamentados en relaciones internas europeas, mientras que para los países del sur los ejes considerados son los que están al servicio de las relaciones con sus países vecinos. Esta incoherencia podría ser corregida definiendo proyectos europeos que contribuyesen realmente a la extensión de la red transeuropea y a la relación con países terceros. El eje ferroviario mediterráneo español de mercancías sería entonces una opción que tener en cuenta”. Ciertamente, el hecho de que el corredor mediterráneo no se hallase entre los 30 de la lista RTE-T difícilmente puede justificar que no se considere idóneo para otras funciones, como la conexión con el norte de África. Este mismo argumento fue esgrimido por el Gobierno valenciano a través de su Fundación Comunidad Valenciana-Región Europea en Bruselas, en su propio documento: “Cuando ahora se intenta diseñar un eje intercontinental que enlace el norte de África y Europa, surge la limitación de que el corredor mediterráneo, al no contarse entre los 30, no es elegible. Esto nos lleva a la situación absurda de que los trenes que lleguen a Algeciras desde Marruecos (...) tendrían que encaminarse hacia Figueres a través de la meseta”¹³.

5. Consecuencias del diseño de las RTE-T: las inversiones entre 1986 y 2002

El diseño de las RTE-T ha tenido, además de la marginación del eje mediterráneo observada en los mapas y en las listas de proyectos, un añadido preocupante, aunque lógico: la concentración de la inversión proveniente de Europa y destinada a las RTE-T en regiones españolas ajenas al eje mediterráneo, especialmente Madrid. De acuerdo con los cálculos efectuados en un documento interno elaborado en 2003 en el seno de la cátedra Ignasi Villalonga, del Institut d’Economia i Empresa Ignasi Villalonga, pudimos concluir que el 43% de los fondos y las subvenciones relacionadas con las RTE-T dedicados a España en el período 1986-2002 fueron a parar de forma exclusiva a proyectos relacionados con infraestructuras de la Comunidad de Madrid, por el 7,8% a Cataluña y el 5,6% a Madrid. Por extensión, el 37% de las subvenciones RTE-T para España fueron a parar a ejes ferroviarios radiales (Madrid-Valencia o Madrid-Barcelona) y sólo el 6,5% al corredor ferroviario mediterráneo, el Valencia-Barcelona. En resumen, la Comunidad de Madrid se encontró, directa o indirectamente, recompensada con el 80% de los fondos promovidos por las RTE-T para España en el período 1986-2002. En estas cantidades dirigidas de forma extraordinaria hacia el centro peninsular primaron tanto los ejes de alta velocidad Madrid-Sevilla como los radiales hacia Valladolid, Valencia y Zaragoza. Indudablemente, la política de RTE-T ha aumentado la

¹³ “Consulta pública sobre la extensión de los grandes ejes transeuropeos. Aportación de la Fundación Comunidad Valenciana-Región Europea”, Bruselas, 1 de marzo de 2006.

concentración de fondos en operaciones que, ni de lejos, han suavizado la tradicional radialidad del diseño de las infraestructuras españolas.

6. Conclusión: el cambio de la metodología “ascendente” y el horizonte de revisión de 2010

Como se ha visto, la construcción de la Red Transeuropea de Transportes se ha ido conformando lentamente desde 1990 hasta 2006 con una metodología que ha reflejado fielmente el espíritu del proceso de unificación europea en los últimos decenios: un intento de incrementar la cohesión —territorial, en este caso— de Europa, pero desde bases y con métodos en los que el peso de los Estados miembros ha sido determinante y condicionante. La evolución de la RTE-T y de las sucesivas listas de proyectos prioritarios ha respondido a un pensamiento práctico “confederal” más que a un espíritu federal. La decisión de Essen (1994) y de la Comisión (en 2004, 10 años después) de establecer una serie de proyectos prioritarios (14 en el primer caso, 30 en el segundo) ha marcado el proceso posterior hasta la actualidad. La prioridad, como se ha evidenciado, se asentaba sobre aspectos que, pese a las declaraciones y los criterios esgrimidos, respondía mucho más a los intereses de los Estados y a reflejar su particular visión del territorio *nacional* que a construir una auténtica cohesión territorial a escala europea. Sólo así se entiende la marginación por parte de las RTE-T de un espacio como el eje mediterráneo, que concentra una gran actividad económica a la que se suma su papel de fachada marítima de relación con el norte de África. Esta crítica no la realizamos solamente nosotros a la vista de los mapas y del reparto de fondos ligados a las RTE-T. El propio informe Van Miert de 2003 (página 72 de la versión en castellano) aconsejaba la modificación de la metodología de definición de prioridades, en un párrafo que ha pasado, desgraciadamente, sin excesiva repercusión: “En vista de la integración de la Red Transeuropea de Transportes, el enfoque ascendente ya no es suficiente en sí mismo para determinar los proyectos prioritarios. *Ningún Estado miembro puede afirmar tener una imagen global de las necesidades de transporte a escala de la Unión ampliada*” (la cursiva es del autor). En consecuencia, se abogaba por la creación de un Observatorio Europeo de Transportes que, entre otras funciones, “ayudaría a la Comisión (...) formulando propuestas para la elección de los proyectos prioritarios...”.

La perspectiva estatal, la propia de cada Estado-miembro —lo que el informe Van Miert define como “enfoque ascendente”—, ha sido la que ha tenido prioridad en este proceso y la que ha marginado al eje mediterráneo de las RTE-T. Y no solamente en los Consejos Europeos, hasta cierto punto una cuestión lógica dado que se trata de reuniones precisamente de Estados miembros, sino en las iniciativas de la propia Comisión. Significativamente, los tres grupos de alto nivel (GAN) creados

entre 1994 y 2004 para tratar el asunto de las RTE-T, se formaron mediante la agregación de representantes de los Estados. En el caso del GAN Van Miert (creado a finales de 2002), el representante español fue Antonio López-Corral, director general de Programación Económica del Ministerio de Fomento, que por entonces tenía como ministro a Francisco Álvarez Cascos (del Partido Popular). A cada Estado miembro le correspondió un representante, a los que se sumaron observadores de los países aspirantes, más un representante del Banco Europeo de Inversiones. De igual forma, para la concreción del GAN De Palacio (otoño de 2004), fue designado nuevamente un representante por cada Estado miembro, más otros de países en vías de incorporación o con relaciones geográficas de proximidad con la Unión Europea. Otra vez, un representante del Ministerio de Fomento, en esta ocasión ya bajo el ministerio de Magdalena Álvarez (del PSOE) —en concreto Pablo Vázquez (director de Prospectiva y Estudios de Transporte)—, fue el elegido para representar a España, a quien acompañó Pilar Castro, jefa de servicio del propio ministerio. Con esta metodología, incluso las iniciativas de la Comisión se dejaron en manos de los Estados miembros y, consecuentemente, de su lógica territorial. No es preciso señalar que en Estados como España, con fuerte tradición centralista y una óptica radial de las infraestructuras, la transposición a escala europea de estos mismos principios fue bastante fiel. De otra manera no se explica que ni siquiera en la Lista 2 de Van Miert —recordemos, aquella configurada por proyectos con “un valor añadido europeo muy alto”— se incluyera el corredor mediterráneo de Algeciras a Francia —e incluso más allá, tanto por el sur como por el norte—, enlazado con los dinámicos puertos del Mediterráneo occidental.

En realidad, la tan perseguida cohesión económica, social y territorial de la Unión Europea, y que la RTE-T pretendía alcanzar, ha descansado en la articulación, a veces forzada, de proyectos individuales presentados por sus diferentes Estados miembros. Siempre que Europa ha propuesto una lista de proyectos prioritarios o ha confeccionado un mapa, lo ha hecho a partir del material proporcionado por altos funcionarios o cargos políticos provenientes de los órganos centrales de los Estados. A nuestro entender, este hecho revela, por una parte, la debilidad de la Unión Europea para conseguir una estructuración que no sea la mera agregación de Estados —y de sus intereses— y, por otra, explica la escasa relevancia que el eje mediterráneo ha tenido en esta historia de las RTE-T. En definitiva, las RTE-T han ido configurándose de forma relacionada y ligada estrechamente a la visión que cada Estado aportaba a las comisiones, los consejos europeos o los grupos de alto nivel. De esta forma, en el caso español, como se ha visto tanto en el análisis de los proyectos seleccionados como de las inversiones realizadas hasta 2002, las RTE-T han supuesto marginación del eje mediterráneo —con el consiguiente riesgo de que su ya de por sí elevado carácter periférico respecto al centro de gravedad europeo

se incremente en el futuro—, transposición a escala europea de los principios de radialidad de la tradicional concepción española en materia de infraestructuras e incremento del propio “carácter radial de las comunicaciones españolas, aumentando la fuerte concentración existente en los transportes españoles” (como afirmaba textualmente el documento de la Cámara de Comercio de Murcia¹⁴ ante el período de exposición pública del informe de De Palacio en 2006). Sólo así se entiende que el eje mediterráneo, que concentra una gran parte de la actividad económica, logística y de transportes de España, no haya sido previsto en ninguno de los proyectos prioritarios emanados de las RTE-T desde 1990 hasta 2006, exceptuando las menciones genéricas a las autopistas del mar y a la convertibilidad en alta velocidad de la red ferroviaria de España, cuestiones que, no siendo

14 Alegaciones de la Cámara Oficial de Comercio de Murcia al GAN sobre la red para la paz y el desarrollo de noviembre de 2005. Murcia.

menores, no alcanzan la concreción de otros proyectos mucho más singularizados.

Con vistas a la revisión de 2010, nadie podrá ya argumentar la falta de objetivos estratégicos por lo que respecta al eje mediterráneo. Se necesita una coordinación de esfuerzos entre gobiernos, asociaciones e instituciones de todo tipo del eje mediterráneo, de Andalucía a Cataluña en este caso, pasando por el Comunidad Valenciana, Murcia y las Islas Baleares —y sin descartar las regiones francesas afectadas— para que esta macrorregión económica cuente, a partir de esa fecha, con proyectos prioritarios para la cohesión de la Unión y el desarrollo de la economía de esta fachada mediterránea. Coordinación de esfuerzos, definición clara de los objetivos estratégicos y de los proyectos prioritarios a escala del eje mediterráneo y política informativa decidida hacia Madrid y Bruselas tienen que ser objetivos que guíen la acción de las sociedades y economías implicadas en los años que restan hasta la revisión de las RTE-T.

Bibliografía

Boira, J.V. (2003 a); “L'eix mediterrani. De les bases intel·lectuals històriques a la realitat econòmica actual”, *Debats Tecnològics*, nº 20, Barcelona.

Boira, J.V. (2003 b); “La perspectiva interregional i l'economia i el territori d'Espanya. L'eix mediterrani”. *Memòria Econòmica de Catalunya 2003*. Cambra de Comerç de Barcelona, págs. 303-315.

Boira, J.V. (2003 c); *Transport per carretera i fluxos interregionals. El paper de l'eix mediterrani*. Documents Euram, núm. 3. Institut Ignasi Villalonga, Valencia.

Ellwanger, G., y M. Wilckens (1994); “High Speed for Europe”. *Japan Railway and Transport Review*, núm. 3.