

Capítulo segundo

Travesía transpirenaica. Evolución y contexto histórico

Jesús Morales Arruga

Resumen

Desde 1991 se ha venido barajando el proyecto de conectar España y Francia a través de los Pirineos centrales con un túnel de baja cota, enmarcado en un contexto europeo de favorecer las infraestructuras de transporte y comunicación. A pesar de que su desaparición de las prioridades europeas en 2011 ha supuesto un freno para dicha iniciativa, ello no implica que haya desaparecido de las instituciones, especialmente a nivel autonómico, pero sin conseguir apoyo desde el Ministerio de Fomento.

Palabras clave

Transporte y comunicación, infraestructura, travesía transpirenaica, España, Francia, Unión Europea, Aragón

The Transpyrenean journey: evolution and historical context

Abstract

Since 1991, the project of connecting Spain and France through the central Pyrenees with a low-level tunnel has been considered, framed in a European context of favoring transport and communication infrastructures. Although its disappearance from European priorities in 2011 has been a brake on this initiative, this does not mean that it has disappeared from the institutions, especially at the regional level, but without getting support from the Ministry of Development.

Keywords

Transport and communication, infrastructure, Transpyrenean crossing, Spain, France, European Union, Aragon

Introducción

Hace ya más de 35 años que España y Francia son algo más que dos países vecinos con una larga relación de lógicos altibajos a lo largo de los siglos. En 1986, con la entrada de España en la entonces Comunidad Económica Europea, la relación entre los dos países fronterizos pasó de ser solo bilateral a tener un amplio componente multilateral. Los Pirineos, entonces una de las barreras exteriores de la CEE, pasó a ser en ese 1986 una barrera interior. Y en la filosofía de la Unión Europea, las barreras interiores son un obstáculo a superar, ya que dañan principios nucleares como el mercado único y la libertad de movimientos de personas y mercancías.

En este contexto surgió el proyecto de aumentar las conexiones entre Francia y España a través de una travesía transpirenaica. La primera vez que apareció por escrito y de forma clara una referencia expresa a la idea de un túnel de baja cota que ejerciese de travesía ferroviaria por la parte central de la frontera fue en el año 1991. Pese a lo que se podía pensar, no fue un español quien lo planteó. Lo hizo un experto francés y eligió, además, una revista especializada del país vecino para hacerlo¹.

François Pomes, un reputado experto en comunicaciones, publicó un artículo exponiendo la idea de un túnel de baja cota que conectase ambos países. Su propuesta era muy concreta: España y Francia necesitaban tener un tercer paso ferroviario que aliviara la distancia de más de 400 km que hay entre los dos pasos ya existentes (de Hendaya y Portbou) y, para ser viable y complementaria, la conexión debía hacerse por los Pirineos centrales. Pomes concretó más y en su primera aproximación trasladó que podría ser atravesando el macizo pirenaico del Vignemale.

Entre la primera aparición del proyecto de una travesía central del Pirineo (TCP) en una revista científica en 1991 a su inclusión en el Libro Blanco de Transportes² de la Comisión Europea pasaron diez años. De ahí a su aprobación en las redes transeuropeas transcurrieron dos años más. Fue en el Consejo Europeo de invierno de 2003. Entró como uno de los treinta proyectos

¹ En la revista *Chemins de Fer*, publicada por l'Association Française des Amis des Chemins de fer (AFAC).

² *Libro Blanco. La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad.* https://ec.europa.eu/transport/sites/default/files/themes/strategies/doc/2001_white_paper/lb_texte_complet_es.pdf.

prioritarios que debía ser una realidad en el horizonte de 2020. A los pocos años se constató que el ritmo administrativo que estaba llevando el proyecto hacía inviable cumplir ese plazo.

El proyecto de una travesía transpirenaica se mantuvo en la primera división de grandes apuestas europeas entre 2003 y 2011. Ese año Bruselas decidió sacarlo de la lista de proyectos prioritarios (ya ampliada en su horizonte hasta 2030) y lo situó en una segunda categoría de proyectos, que fija como meta su realización para 2050.

Desde su exclusión de las redes transeuropeas prioritarias, el proyecto transpirenaico apenas ha tenido recorrido administrativo, más allá de partidas simbólicas con escasa o nula ejecución en los presupuestos. Sin embargo, aunque a menor intensidad, sí ha mantenido cierto apoyo político, cívico y empresarial y las instituciones que lo apadrinaron mantienen la reivindicación. Así, siguen considerando que, con el paso del tiempo, la necesidad de mejorar la comunicación de mercancías entre España y Francia volverá a situar a la travesía central en una posición relevante ante los dos países y ante la Unión Europea.

Contexto europeo

El planteamiento de la necesidad de un paso por el Pirineo central entre España y Francia hay que analizarlo dentro del contexto de las políticas europeas. Así, no es solo una reivindicación intermitente de varias regiones de España, sino que forma parte de una necesidad global que la Unión Europea tenía identificada desde hacía décadas y que se decidió a asumir de forma ejecutiva en los años noventa: la necesidad de reducir sus barreras interiores y ofrecer las condiciones adecuadas para el desarrollo del mercado interior.

Para conseguir que el mercado interior funcione de forma real, las instituciones comunitarias han tenido identificados en estas décadas dos grandes retos: uno legislativo y otro de infraestructuras. Para afrontar el primero han impulsado numerosos acuerdos normativos con el objetivo de reducir trabas (entre las más conocidas, además del Tratado de Maastricht, está el de Schengen).

Sin embargo, la Comisión Europea constató en los años noventa que solo con normas legales no estaban logrando el libre movimiento de personas y mercancías entre países de la UE. También eran necesarias infraestructuras que eliminasen barreras físicas

entre los países socios. Esta idea, convertida después en política de la Unión, la plasmó la CE en el Libro Blanco *Crecimiento, competitividad y empleo*³ en 1993.

Los tratados de la Unión tenían ya entonces dos principios que debían conseguirse entre sus países miembros: la libre circulación de personas y la de mercancías. La entrada de España en ese reducido club (entonces solo eran doce países) suponía un cambio importante en el papel que había reservado la historia a los Pirineos: de ser un elemento defensivo para ambos países pasó a ser para la Unión Europea un accidente geográfico cuyos efectos económicos debía minimizar. En concreto, junto a los Alpes, la UE ha considerado desde entonces a los Pirineos como un obstáculo para la consecución del objetivo de la libre circulación de sus mercancías.

Para lograr esa libre circulación de productos, la Comunidad Europea ha mantenido dos frentes diferentes. Uno buscaba lograr esa unión quitando frenos burocráticos, legales y económicos. Y desde el otro frente buscaba afrontar el problema puramente geográfico, facilitar las conexiones y reducir los tiempos de comunicación a través de infraestructuras. Para el primero se articuló la Unión Aduanera, entre otros mecanismos, y para el segundo, la Red Transeuropea de Transportes.

La Unión Aduanera fue una realidad a partir de 1968, aunque ya estuvo recogida en el tratado fundacional de 1957. Once años después, los seis miembros de la Comunidad Europea suprimieron los derechos de aduana cobrados entre las fronteras internas. Para valorar la importancia que tiene para la UE el principio de libre circulación de mercancías, hay que tener en cuenta que ese acuerdo entró en vigor bastante antes que el dirigido a hacer efectivo la libre circulación de personas (el acuerdo de Schengen está en vigor desde 1995).

España fue concernida por esa unión desde el momento de su incorporación a la Comunidad Europea. El acta de adhesión de España a las comunidades europeas se firmó en junio de 1985. Y en esa acta se establecía la entrada de este país en la Unión Aduanera de la CE, con tres excepciones territoriales: Canarias, Ceuta y Melilla. Así que la entrada de España en esta Unión Aduanera favoreció la libre circulación de mercancías con el resto de los países miembros a través de la frontera con Francia, pero

³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:51994IE0751&from=ES>.

desde luego no supuso el fin de los obstáculos. Seguía habiendo uno físico, los Pirineos. En aquel momento (igual que ahora), la amplia mayoría de mercancías pasaban a través de la frontera de carretera de la Junquera. Y, aunque aún tardó unos años, pronto se vio que para conseguir una conexión de mercancías que no fuese a saturarse en un plazo medio de tiempo se necesitaba una conexión ferroviaria de gran capacidad.

En 1986 todavía no existía un listado oficial de redes transeuropeas. El primero se aprobó en 1994 y en él no había ninguna referencia a pasos pirenaicos. El listado se aprobó en dos cumbres del Consejo Europeo (las celebradas en Corfú y en Essen en 1994).

En estas reuniones se aprobaron veinticuatro proyectos prioritarios de conexiones transfronterizas⁴. Catorce de ellos eran de transportes y diez, de energía. La travesía central del Pirineo no solo no apareció en el documento definitivo aprobado, sino que tampoco estuvo en ninguno de los borradores que manejaron la Comisión Europea y los países miembros para el documento finalmente aprobado en 1994.



Mapa de prioridades para las redes transeuropeas aprobado en el Consejo Europeo de Essen de 1994

⁴ https://www.europarl.europa.eu/summits/ess2_es.htm.

En lo que se refiere a España, en esas dos cumbres se consideró prioritaria la conexión por AVE Madrid-Barcelona-Perpiñán-Montpellier y Madrid-Vitoria-Dax.

En ambos casos los proyectos estaban orientados a la libre circulación de personas, no de mercancías.

En el apartado de mercancías, la UE incluyó, entre otras prioridades, reducir las barreras entre Francia e Italia (con la conexión Lyon-Turín). Estos dos países también entraron dentro de los proyectos prioritarios en el ámbito de la energía. Sin embargo, los consejos europeos de 1994 no incluyeron entre sus prioridades de redes transfronterizas ningún proyecto de mercancías ni de conexión eléctrica entre España y Francia.

Volviendo a 1994, ni en España ni en Francia había todavía una conciencia relevante de lo que podía suponer una travesía central pirenaica. De esta manera, hasta que no se consolidó en ambos países la reivindicación de un paso de gran capacidad a través del Pirineo central para el tráfico de mercancías, el proyecto simplemente no existía para la UE.

Hecha esta apreciación, el contexto era proclive a que la UE y la TCP se acabasen encontrando en alguna de las revisiones periódicas que hace la Comisión sobre sus proyectos de redes transeuropeas. Una vez que en España y Francia se empezó a analizar en serio esa necesidad de mejorar sus comunicaciones y que el proyecto transpirenaico fue ganando simpatías, era cuestión de tiempo aparecer en algún documento europeo vinculado a las redes transeuropeas.

Los pasos desde la aparición de la propuesta de una travesía transpirenaica hasta su inclusión en las redes transeuropeas prioritarias de la UE

Entre 1991 y finales de esa década la Comunidad Autónoma de Aragón fue analizando, primero internamente, el proyecto, y después se lo fue trasladando al resto de administraciones concernidas. En esta fase encontró el apoyo expreso del Gobierno central y ninguna reticencia significativa entre las comunidades vecinas.

En cualquier caso, la implicación de Aragón no fue automática desde que apareció el artículo de Pomes en 1991. Todavía pasaron varios meses hasta que alguna institución regional se

refirió al proyecto. Por lo que se tiene constancia, la primera institución pública al que le llamó la atención el proyecto fue la Consejería de Ordenación Territorial del Gobierno de Aragón en los años 1992 y 1993. En ese período el responsable de esta consejería, Luis Acín (posteriormente fue alcalde de Huesca), encargó a un ingeniero, Juan José Arenas, un proyecto para analizar si un túnel de esas características sería viable. El ingeniero al que se le encargó este estudio había estado vinculado como responsable a uno de los puentes que comunicaron la isla de la Cartuja con Sevilla con motivo de la Expo de 1992. Aunque no es objeto de este capítulo la parte técnica de ese proyecto, como resumen se puede decir que en su análisis incidió sobre su viabilidad, aludió a que se estaban haciendo túneles más largos y con similar nivel de dificultad en los Alpes y a la vez defendió que el proyecto de reapertura del Canfranc no era en ningún caso una alternativa en lo referente a transporte masivo de mercancías. Estas conclusiones eran decisivas para que en Bruselas pudiese llegar a valorarse un proyecto de estas características.

El consejero Luis Acín formaba parte de un gobierno de coalición PP-PAR presidido por Emilio Eiroa (PAR), que duró solo dos años. En 1993 una moción de censura tumbó a ese ejecutivo, lo que hizo que ese estudio preliminar del proyecto quedase en un cajón entre 1993 y 1995.

Ese año asumió la presidencia de Aragón el también fallecido Santiago Lanzuela (PP), que estuvo al frente de esa comunidad entre los años 1995 y 1999. En este período se volvió a retomar el estudio sobre el proyecto y se le dio consistencia política. Para ello, se llevó a la Comunidad de Trabajo de los Pirineos (un ente en el que están representadas Andorra y todas las regiones francesas y comunidades españolas fronterizas). Además, se elevó también a la Comisión Europea y se lanzaron contactos con los gobiernos español y francés.

Entre las gestiones destaca el compromiso que se logró en noviembre de 1997 de la Dirección General de Transportes de la Comisión Europea, dirigida por el británico Robert Coleman, de que Bruselas apoyaría un proyecto ferroviario por el Pirineo central. Ese apoyo explícito se consiguió en un viaje institucional del presidente de Aragón a las instituciones comunitarias. Además, en los presupuestos autonómicos de Aragón de 1998 se incluyó una primera partida presupuestaria específica para analizar su trazado.

El trabajo de gestiones políticas a favor del proyecto continuó y en noviembre de 1998 se celebró en Zaragoza el seminario «Redes transeuropeas, transporte e infraestructuras en el Pirineo central». En ese seminario se defendió que el futuro del transporte de mercancías en Europa pasaba por su transporte por las regiones del interior de los países.

Cambió el Gobierno de Aragón en 1999 (pasó de estar presidido por Lanzuela a liderarlo Marcelino Iglesias, del PSOE), pero en este caso el apoyo institucional por parte de esa comunidad continuó y se extendió. Iglesias trabajó de forma intensa la relación con las regiones francesas, con el objetivo de buscar su apoyo al proyecto. También mantuvo los contactos con sendos gobiernos centrales, con la Comisión y con el Parlamento Europeo.

Además, apareció en el escenario europeo un nuevo protagonista político, que fue seguramente clave para que la TCP formase ya en la siguiente revisión parte de las redes transeuropeas. En 1999 tocó renovación de la Comisión Europea. El presidente elegido fue el italiano Romano Prodi (ejerció entre 1999 y 2004). España, que en aquel momento tenía derecho a dos miembros en el Colegio de Comisarios, propuso formalmente como candidatas a Loyola de Palacio, hasta entonces ministra de Agricultura, Pesca y Alimentación en el Gobierno de España (presidido entonces por José María Aznar), y a Pedro Solbes (que ejerció también ese cargo en el gobierno anterior, de Felipe González). Solbes fue elegido comisario de Asuntos Económicos y Monetarios y De Palacio fue elegida comisaria de Transportes y Energía. La española Loyola de Palacio, al frente del Área de Transportes de la Comisión Europea, era la persona clave en la revisión que estaba en marcha de las redes transeuropeas y que debía aprobar el Consejo Europeo en los próximos años.

Este nombramiento y todo el trabajo previo hecho desde España sobre el proyecto supusieron el primer hito internacional del paso ferroviario por el Pirineo central: en 2001 la Comisión Europea introdujo la necesidad de un paso por el Pirineo central dentro del documento base para la revisión de las redes transeuropeas.

La Comisión analizó en su Libro Blanco⁵ los «cuellos de botella» que hay en el territorio europeo en el tráfico de mercancías y pasajeros y advirtió especialmente sobre los Alpes y sobre los Pi-

⁵ Ver cita 2.

rineos, además de numerosas actuaciones para mejorar las conexiones entre puertos marítimos y para mejorar la intermodalidad.

En lo que afecta a las conexiones entre España y Francia, la CE expresó que uno de los retos que debía afrontar la UE en sus próximos diez años era «garantizar la permeabilidad de los Pirineos».

El texto señala, tras aludir al incremento constante del tráfico de camiones en esta frontera: «En este contexto, la creación de nuevas capacidades ferroviarias también es inevitable, sobre todo por el centro de los Pirineos. Así pues, la Comisión propone en la revisión de las orientaciones de la red transeuropea que se inscriba como gran proyecto (Anexo III) una travesía ferroviaria de los Pirineos cuyo trazado se deje a discreción de los países interesados».

En ese documento la Comisión anuncia que va a promover seis nuevos proyectos prioritarios. Además de su propuesta de paso por los Pirineos, son:

- Un nuevo eje ferroviario oeste-este de gran capacidad para el transporte de mercancías y de viajeros entre Stuttgart-Múnich y Salzburgo/Linz/Viena.
- El Fehmarn Belt: el puente/túnel para cruzar la barrera natural del estrecho de Fehmarn entre Alemania y Dinamarca.
- Straubing-Vilshofen: el objetivo del proyecto es la mejora de la navegabilidad del Danubio entre Straubing y Vilshofen en Alemania.
- Proyecto de radionavegación por satélite (Galileo).
- Interoperabilidad ferroviaria de la red ibérica de alta velocidad: la diferencia de ancho de vía entre la red de la península ibérica y el resto de la red transeuropea es un obstáculo importante para el funcionamiento eficaz del conjunto del sistema europeo de transporte ferroviario.

Con diferencia, la situación del proyecto pirenaico es la que menos ha evolucionado en estos veinte años. Como resumen de lo sucedido con esos proyectos, en estos momentos Múnich-Salzburgo están comunicados por tren de alta velocidad y el trayecto es de unos noventa minutos. El Fehmarn Belt está en fase de construcción y se espera inaugurarlos en 2029. La actuación sobre el Danubio se ha desarrollado en toda la parte del proyecto técnico, pero no se ha ejecutado; el sistema de satélites Galileo tiene

ya más de veinte satélites operativos y hace varios años que es una realidad el cruce de líneas de alta velocidad de pasajeros entre Francia y España.

La entrada en el Libro Blanco del Transporte elaborado por la Comisión Europea parecía una garantía de éxito para la TCP y su posterior respaldo por parte de todos los países de la UE. Sin embargo, desde la aprobación de esas guías básicas por parte de la CE en 2001 hasta la aprobación por parte del Consejo Europeo de diciembre de 2003 hubo momentos en que se dio por perdida su inclusión en las redes transeuropeas como un eje prioritario.

En este período de transición el problema se situó en Francia. Más allá de los problemas para fijar un trazado exacto (algo que institucionalmente no se ha llegado a solventar y siempre ha sobrellevado en las instituciones europeas, que incluso en su forma de situarla en los mapas oficiales optaban por dibujar una flecha grande para que así no se entendiese como una imposición a ningún municipio concreto), los inconvenientes surgieron con la parte financiera. En Francia empezaron a surgir voces en contra de que su país asumiese la parte del coste que le correspondería del proyecto.

Esa oposición en parte de Francia fue solventada por la comisaria de Transportes, Loyola de Palacio, con más dinero. Lo hizo primero al anunciar a finales de 2001⁶ una mayor aportación pública en la política de financiación de los grandes ejes europeos. Y en 2003, al cambiar el sistema de financiación de estos proyectos⁷. El peso de los fondos públicos comunitarios prometidos para hacer la TCP sería mucho mayor.

Mientras tanto, en España el panorama político respecto al proyecto apuntaba hacia el consenso. El hecho de que el Gobierno de Aragón estuviese en manos del PSOE y el central y la comisaria europea fuesen del PP hacía que la TCP tuviese garantizado el apoyo parlamentario de los dos principales partidos en el Congreso. Incluso logró también durante algunos momentos los apoyos de País Vasco y de Cataluña.

En este contexto, España llegó al momento de revisión de las redes transeuropeas unida a favor de este proyecto. En cuanto

⁶ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_01_1288.

⁷ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/es/ip_03_1322/IP_03_1322_ES.pdfhttps://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0561:FIN:ES:PDF.

a Francia, aunque levantaba menos entusiasmo, también había un grado de apoyo aceptable. Así que el Consejo Europeo de diciembre de 2003, en Bruselas, aprobó la revisión de las redes transeuropeas con la inclusión en ellas de la travesía central del Pirineo.

Hay que hacer una mención al cambio del nombre del proyecto. Inicialmente, en una primera fase, se hablaba del túnel del Vignemale, que implicaba que en la parte española el túnel conectaría por la zona de Biescas y en la francesa, por la zona de Lourdes. Sin embargo, este posible trazado empezó a generar quejas ecologistas en el lado francés, por lo que las instituciones optaron por ir cambiando su denominación y, donde inicialmente se decía «túnel del Vignemale», se pasó a decir «travesía central del Pirineo». Francia llegó a estudiar quince trazados alternativos por su territorio, mientras España también planteó diferentes escenarios.

De 2003 a 2011: el túnel por el Pirineo central, una prioridad para la UE

El Consejo Europeo que se celebró en Bruselas en diciembre de 2003 tomó el acuerdo formal de «la necesidad de eliminar cuellos de botella o completar los tramos que faltan para la circulación de mercancías (tránsito) a través de barreras naturales»⁸, en alusión directa al paso por el Pirineo central.

Ese acuerdo se basó en un documento aprobado por la Comisión Europea el 30 de junio de 2003. El informe se denominó *Proyectos prioritarios para la red transeuropea de transportes de cara a 2020* y fue elaborado por el denominado Grupo de Alto Nivel sobre la red transeuropea de transportes. En ese documento⁹ la Comisión estableció cuatro categorías de proyectos de redes transeuropeas. La que denominaron «Lista Cero» aludía a proyectos que ellos consideraban prioritarios, que estaban en ejecución y que consideraban que, si se apostaba por ellos, podrían estar en funcionamiento antes de 2010.

En la categoría «Lista 1», la CE catalogó dieciocho proyectos que consideraban que podrían ser una realidad antes de 2020. En lo

⁸ <https://www.consilium.europa.eu/media/20819/79657.pdf>.

⁹ https://ec.europa.eu/ten/transport/revision/hlg/2003-06-30-memo_es.pdf.

que afecta a España, la CE incluyó en esa lista al Enlace multimodal Portugal/España con el resto de Europa.

La alusión a la TCP fue en la «Lista 2». La CE agrupó en esa lista a «proyectos menos maduros que también presentan un alto valor añadido europeo». Sin embargo, advirtieron que «el Grupo no ha sido capaz de obtener de todos los países interesados un compromiso de que la construcción comenzaría antes de 2010». Debido a la envergadura del proyecto de la TCP y que ni siquiera tenía aún un trazado concreto establecido, está dentro de lo lógico que Bruselas plantease en 2003 que las obras de la TCP no empezarán antes de 2010. La relevancia es estar en sí entre las denominadas redes prioritarias y que la CE considera que la TCP «presenta un alto valor añadido europeo».

Por último, la CE creó la categoría «Lista 3». En ella incluyeron quince proyectos para los que ya advertían que de momento no podía haber fondos europeos pero que sí deberían valorarse en un futuro. Entre esos quince estaba la «permeabilidad por carretera de los Pirineos», sin concreción respecto a qué parte de los Pirineos.

Este informe del grupo de alto nivel de la Comisión fue el que asumió el Consejo Europeo de diciembre de 2003.

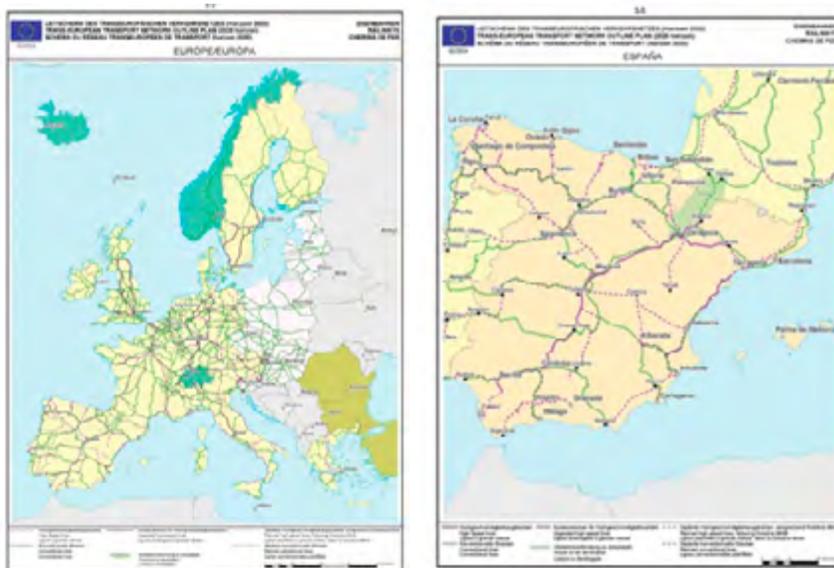
En ese Consejo se incorpora como eje 16 de las redes transeuropeas el Eje ferroviario de mercancías Sines/Algeciras-Madrid-París. Y tiene tres grandes proyectos dentro del eje, uno de ellos, el eje ferroviario de gran capacidad a través de los Pirineos, sin fecha concreta, y otros dos con el horizonte 2010¹⁰.

Ese acuerdo del Consejo Europeo de 2003 se contempla como la revisión aprobada finalmente en 2004 de las redes transeuropeas de transporte. En esa revisión los proyectos prioritarios pasan de catorce a treinta. Hay dos grandes novedades en las condiciones respecto al listado de 2003. Por un lado, se imponen mayores exigencias ambientales. Por el otro, se crea un mecanismo de financiación europeo para hacerlos viables.

Este es el mapa¹¹ de prioridades ferroviarias distribuido por la Unión Europea de los acuerdos de 2003 y 2004.

¹⁰ Los tres grandes proyectos por España del eje son: Nuevo eje ferroviario de gran capacidad a través de los Pirineos; Línea ferroviaria Sines-Badajoz (2010); Línea ferroviaria Algeciras-Bobadilla (2010).

¹¹ Se adjunta la visión general y la sección específica de España.



Como se aprecia en ambos, la aparición de la TCP en su primer mapa oficial europeo fue con una gran flecha, dejando claro que el trazado aún está pendiente de decisión. Así seguiría en todo el tiempo en el que estuvo considerada una prioridad.

La incorporación de la TCP en el listado de prioridades de infraestructuras de la UE tuvo varias consecuencias administrativas. Por un lado, el Gobierno español empezó a incluir partidas para su estudio en los Presupuestos Generales del Estado. Además, Aragón impulsó la llamada Fundación Transpirenaica. A través de ella, Bruselas financió el llamado Proyecto Pirene. En él participaron administraciones españolas y francesas. Su objeto de estudio eran «las necesidades de conexión de las regiones del sudoeste europeo».

El proyecto, surgido tras numerosas negociaciones a varias bandas, estuvo formado por el Gobierno de Aragón, la agrupación Eurosud Team (una asociación pública sobre transportes que reúne a las regiones y agentes económicos del sur francesas y que estaba presidido por el presidente del equivalente al Consejo Económico y Social de la región francesa de Occitania, Jean-Louis), la Réseau Ferré de France, la Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo (Portugal) y tres entes de Andalucía (Agencia Pública de Puertos de Andalucía), Castilla-La Mancha (Consejería de Ordenación del Territorio y Vivienda) y la

Comunidad Valenciana (Instituto Portuario de Estudios y Cooperación de la Comunidad Valenciana).

Como todo proyecto que se financia con fondos Feder, estaba vinculado a varias regiones europeas. En este sentido, la unidad lanzada respecto al proyecto era un reflejo de la estrategia que siguieron los primeros impulsores de la travesía central para intentar su éxito.

En este sentido, la entrada en las redes transeuropeas en 2003 coincidió con el socialista Marcelino Iglesias en el Gobierno de Aragón. Durante esos años el presidente de esa comunidad se reunió con numerosas autoridades españolas, francesas, portuguesas y marroquíes. Estos contactos parecen reflejar la estrategia de visualizar que la travesía central del Pirineo era un proyecto común de varios países y que beneficiaba a varias regiones europeas y a países fronterizos. Así, se consideró clave incorporar en diferentes momentos, por ejemplo, a representantes de centros logísticos marroquíes. En esta línea, Iglesias llegó a mantener una reunión con el primer ministro de Marruecos, Abbas El Fassi, en el Palacio Real de Rabat en 2009.

Durante varios años las administraciones que impulsaban que la mejora de las conexiones ferroviarias entre España y Francia se hiciese por el Pirineo central actuaron con escasa competencia interna. Era un proyecto de aparente consenso dentro de España y tanto sus interlocutores franceses como Portugal actuaron dándole apoyo político. También Marruecos, en la parte que le correspondía como socio muy relevante para la UE.

Hay que tener en cuenta que parte de las reticencias a la creación de una conexión de gran capacidad entre Francia y España (ya sea por el Pirineo central o por otras zonas) se han vinculado históricamente al temor de que los productos agrícolas marroquíes pudiesen llenar el mercado europeo a precios menores que los producidos en el continente. Desde Francia esta preocupación ha sido relativamente estable, y en su caso se hacía también extensiva a los propios productos españoles.

El caso es que esta aparente falta de reticencias dentro de España fue solo temporal. Volviendo al inicio, la decisión que promovió la CE en 2003 en lo que afectaba a España tenía dos elementos: planteaba como prioridad un paso por el Pirineo central para mercancías y también planteaba mejorar la operatividad de las líneas de pasajeros por los dos ejes ya existentes. Era un acuerdo que concernía directamente a Aragón (la TCP), País Vasco (co-

nectar una futura Y vasca con Francia) y Cataluña (conectar con alta velocidad).

Sin embargo, el consenso que encontró inicialmente el conjunto de la propuesta europea comenzó a romperse a partir de 2005. Apenas hubo oposición relevante a las mejoras que estaban aprobadas como prioritarias para la conexión de pasajeros por los dos extremos, pero sí empezaron a surgir voces contrarias a la travesía central del Pirineo.

Aunque en el primer momento del proyecto las únicas críticas que surgían a la TCP tenían un componente ambiental, en esta fase ya no tenían esa connotación. El proyecto de un paso por el Pirineo central fue empezando a encontrar contestación intenta dentro de España por parte de algunas instituciones de las comunidades levantinas que consideraron que esa propuesta era incompatible con otra que habían empezado a apadrinar: la que después se ha llamado corredor mediterráneo, y que plantea el transporte de mercancías por todo el litoral hasta Francia.

Los gobiernos autonómicos de Cataluña y Valencia, algunos de sus medios de comunicación más relevantes, asociaciones empresariales, sindicatos y universidades se adhirieron a un manifiesto en 2010 para exigir al Gobierno central que corrija el «error de 2003». Según interpretaron, el error fue permitir que se apostase solo por la TCP como prioridad europea en el tráfico de mercancías.

Así, reclamaron incluir el corredor mediterráneo en la lista de proyectos a ejecutar con celeridad por las instituciones comunitarias y dejar de contar con la travesía pirenaica¹². Lo hicieron a través de la llamada «declaración de Valencia», coordinada por un *lobby*, Ferrmed¹³, creado expresamente para potenciar el corredor mediterráneo en las redes transeuropeas. Esa declaración fue objeto de numerosos actos públicos desde 2009 hasta la salida de la travesía central del Pirineo de las redes transeuropeas

¹² https://www.heraldo.es/noticias/aragon/cataluna_valencia_reactivan_lobby.html.

¹³ Según exponen en su página web: «La Asociación sin ánimo de lucro FERRMED quedó oficialmente constituida y registrada en Bruselas el día 5 de agosto de 2004. Se trata de una asociación de carácter multisectorial, creada a iniciativa del mundo empresarial, para contribuir a: la mejora de la competitividad europea a través de la promoción de los llamados «Estándares FERRMED», la potenciación de las conexiones de los puertos y aeropuertos con sus respectivos *hinterlands*, la impulsión del gran eje ferroviario de mercancías Escandinavia-Rin-Ródano-mediterráneo occidental y a un desarrollo más sostenible a través de la reducción de la polución y de las emisiones de gases que afectan al cambio climático.

prioritarias y la entrada del corredor mediterráneo¹⁴. El problema para el proyecto de túnel transpirenaico es que las instituciones que promovían el proyecto por el eje mediterráneo consideraban que eran incompatibles.

Los avances de la TCP como prioridad europea se manifestaron con cierta claridad al menos hasta 2007. Ese año la Comisión Europea aprobó la primera inyección de fondos europeos directamente desde una institución para el túnel transpirenaico. Fueron 5 millones de euros. La aprobación llegó a instancias de Francia y España, que pidieron esos 5 millones para elaborar un informe preliminar de la línea con el compromiso de aportar otros 5 millones entre los dos Estados.

Pese a avances como este, también hubo decisiones que comprometían el futuro del proyecto. Como ejemplo, España y Francia llevaban más de un lustro negociando la creación de una nueva conexión eléctrica transfronteriza. En 2008 ya se había tomado el acuerdo de que esta conexión sería soterrada y una de las propuestas que se barajaban era que se hiciese también por el Pirineo central. Sin embargo, en la cumbre bilateral que se celebró entre los dos países en enero de 2008 el acuerdo que se llevó es que la conexión eléctrica fuese a través de Cataluña, no de Aragón. El acuerdo lo cerraron los presidentes Nicolas Sarkozy y José Luis Rodríguez Zapatero. En esa cumbre bilateral hubo tres acuerdos¹⁵ referentes a la conexión mediterránea, a la conexión atlántica y a la travesía transpirenaica de gran capacidad. Este último era el menos concreto y el más corto de los tres. La única decisión, y suponía *de facto* un retraso, es darse hasta 2013 para el estudio preliminar del trazado.

En la cumbre bilateral que celebraron ambos países con los mismos presidentes en junio de 2009 la situación fue bastante decepcionante para la TCP. En esa cumbre —sobre la que se había generado alguna expectativa relevante, ya que como preparación Sarkozy había asegurado que «los Pirineos no pueden ser una

¹⁴ <https://www.lavanguardia.com/economia/20110913/54215155282/acto-unitario-de-todos-los-empresarios-del-mediterraneo-en-defensa-del-corredor.html> <https://reportajes.lavanguardia.com/corredor-mediterraneo-corredor-central/> <https://murciaeconomia.com/art/4517/los-empresarios-del-mediterraneo-reclaman-al-gobierno-que-de-prioridad-al-corredor> <https://www.lasprovincias.es/alicante/201512/02/generalitat-empresariado-exigen-gobierno-20151202140938.html>.

¹⁵ https://es.ambafrance.org/IMG/pdf/3_DECLARATION_commune_VE_Alter_E.pdf?1708/889c366a1a11c45a00b8aa8e21c7e5ff77c62a33.

barrera infranqueable entre Francia y España»— se constató, sin embargo, que la TCP ya no era prioritaria dentro de la relación bilateral. En ese sentido, en la cumbre se acordó el compromiso de que «Barcelona estará comunicada en alta velocidad con Lyon en cuatro años». Sin embargo, respecto a las mercancías, se eliminó cualquier referencia de plazos y se repitió un compromiso que se había asumido en 2008 referente a «crear una agrupación europea de interés económico» que centralice las actuaciones sobre la TCP. Esta agrupación finalmente se creó meses después.

Esa cumbre empezó a dejar claro que las previsiones de España y Francia respecto a la TCP no eran las más optimistas. Y apenas se necesitó un mes más para que se constataste formalmente. En julio de 2009 España debía enviar a la Comisión Europea sus propuestas para la siguiente revisión de las redes transeuropeas. El documento lo elaboró el Ministerio de Fomento (en ese período dirigido por el socialista José Blanco) y en él se incluyó por primera vez la propuesta española de que el corredor mediterráneo formase parte de las redes transeuropeas como un proyecto prioritario¹⁶. A la vez, en ese listado se eliminó toda referencia a la travesía central del Pirineo. Este aspecto fue decisivo para el posterior golpe de gracia a la TCP en las prioridades europeas. Esa nueva postura del Gobierno de España estuvo además acompañada por unas declaraciones del ministro de Fomento, que se interpretaron como una corrección a la visión del Gobierno central respecto a las prioridades de conexiones entre los dos países. «Voy a dar al corredor mediterráneo la relevancia que no se le había dado», explicó Blanco al presentar esa lista y anunciar una reunión con el comisario de transportes de la UE, Antonio Tajani.

En esa época se vivieron pasos adelante y pasos atrás. Si un paso atrás fue que se excluyese a la TCP del documento que elaboró el Ministerio de Fomento, en octubre de ese mismo año se dio un paso adelante. Así, el 20 de octubre de 2009 España y Francia constituyeron la Agrupación Europea de Interés Económico para la travesía central del Pirineo. Según explicó entonces ese mismo ministerio, se trataba de «un paso decidido» a favor de ese proyecto. Los estatutos de la agrupación europea los firmaron el presidente de Adif y el director general delegado de la Red Ferroviaria Francesa (RFF). La agrupación creada tenía capacidad jurídica para captar ayudas europeas e impulsar los informes necesarios y los trabajos previos para desarrollar la TCP.

¹⁶ https://elpais.com/diario/2009/06/12/catalunya/1244768857_850215.html.

En este punto, hay que incidir que la TCP ya contaba en España con partidas presupuestarias del Estado, pero que apenas se ejecutaban. Por ejemplo, los presupuestos del Estado para 2008 destinaron 400.000 euros para estudios previos vinculados a la TCP. Sin embargo, en el informe de la Intervención General del Estado sobre ese presupuesto se señaló que se quedaron sin utilizar 362.000 euros.

El último intento de evitar su salida de las redes prioritarias

El nuevo proyecto —destinado a que el tráfico de mercancías fuese por Levante y relegando la posibilidad de hacerlo cruzando el Pirineo central— iba sustancialmente rápido y contaba con notables apoyos dentro del Gobierno español. Esta circunstancia llevó a los territorios que apostaban por la TCP a exhibir de forma pública su adhesión y a ser más proactivos que hasta ese momento. Como ejemplo, el 2 de junio de 2010 se dio una inédita foto que unió al presidente socialista de Aragón, Marcelino Iglesias, con la presidenta popular de Madrid, Esperanza Aguirre. El acto, que se celebró en Madrid, contó además con representantes diplomáticos de Portugal, Francia y Marruecos y con consejeros autonómicos de Andalucía, Extremadura y Castilla-La Mancha. En ese acto se firmó una declaración de apoyo expreso a la TCP¹⁷.

¹⁷ El texto completo del manifiesto, titulado *Declaración de apoyo al corredor central ferroviario de la península ibérica a través de la travesía central de los Pirineos*, decía: «CONSTATANDO Que el aumento constante y exponencial de los intercambios económicos, tanto en el interior de la península ibérica como de esta con el resto de la Unión Europea, hace de estos territorios un núcleo de desarrollo fundamental para el crecimiento económico de la UE ampliada, Que la península ibérica es, por su situación y condiciones geográficas, una inmensa plataforma logística y un nodo central para los intercambios de la Unión Europea con el resto del mundo; Que los puertos de España y Portugal son un punto estratégico de primer nivel para la entrada y salida de mercancías hacia el resto de continentes, y que una vez estas mercancías llegan a tierra, necesitan salidas eficaces y medioambientalmente sostenibles que las canalicen; Que en la actualidad el transporte transfronterizo de la península ibérica con Francia está alcanzando un nivel de saturación importante y que el aumento previsto de los tráficos hace imprescindible la búsqueda de nuevas soluciones; Que el sector logístico es primordial en la Europa actual para el crecimiento económico de sus territorios, y para ser eficaz debe basarse en la intermodalidad y el uso eficiente de cada modo de transporte; Que el mercado único de la Unión Europea exige que se eliminen todas las barreras, incluidas las físicas y geográficas, a los intercambios de personas y mercancías en todo el territorio europeo; Que el transporte actual debe ser respetuoso con el medio ambiente, según las políticas europeas y nacionales, fomentando la reducción de los agentes contaminantes y aumentando los niveles de seguridad; Que, en definitiva, y para optimizar el desarrollo económico de la península ibérica, es

Ese texto aludía a la apuesta logística de todas las autonomías concernidas, a la evidencia de que «el transporte transfronterizo de la península ibérica por carretera, en particular a través de los Pirineos, está saturado», y que la solución pasa por «la realización urgente del eje número 16».

En otro párrafo se reitera, además, que consideran que ese proyecto y el corredor mediterráneo son plenamente compatibles. «Considera que la defensa y puesta en marcha de este corredor es complementaria a otros corredores de transporte que se plantean en la península ibérica», decía.

Este párrafo es una de las diferencias que marcan en la estrategia entre los promotores de los dos ejes. Así, los políticos que defendían la TCP, una vez que apareció la propuesta del corredor mediterráneo, evitaron confrontar con ella y señalaron de forma insistente con que ambas podían ejecutarse a la vez. Sin

necesario contar con una red eficaz y eficiente de transportes, que permita todos los enlaces necesarios, así como la continuidad de las conexiones hacia el resto de Europa. Manifiesta la necesidad prioritaria de mejorar las conexiones viarias y ferroviarias del sudoeste europeo, para canalizar eficazmente todas las mercancías que atraviesan sus territorios, ya sea con origen o destino en la península ibérica o en tránsito, para ser distribuidas posteriormente hacia el resto de Europa. Solo así pueden optimizarse las posibilidades de desarrollo económico existentes. Solicita, en particular, la realización urgente del CORREDOR CENTRAL FERROVIARIO DE LA PENÍNSULA IBÉRICA A TRAVÉS DE LA TRAVESÍA CENTRAL DE LOS PIRINEOS, hasta 2011 eje prioritario para Europa, eje n.º 16 de la Red Transeuropea de Transporte, un corredor ferroviario de gran capacidad y altas prestaciones, que partiendo de los puertos de Sines y Algeciras atraviesa la península ibérica y el centro de los Pirineos por medio de un túnel de baja cota para llegar a París, distribuyendo las mercancías provenientes de Asia, África y América al conjunto de la UE. La travesía central del Pirineo abre un nuevo corredor europeo que conecta el sudoeste europeo con los países del norte y el este, irrigando su zona central. Considera la construcción de esta infraestructura transfronteriza como una pieza clave para hacer realidad la política europea de transportes, y como solución óptima a los inminentes problemas de saturación del transporte por carretera, la contaminación medioambiental, la accidentabilidad y los costes crecientes del transporte. Defiende la búsqueda de fórmulas viables de financiación mediante la participación conjunta de agentes públicos y privados. Solicita a los gobiernos implicados en la construcción de este eje, tanto nacionales como europeos, que hagan lo posible por lograr su puesta en marcha de manera urgente. Expresa su apoyo explícito a toda acción de promoción y defensa de este corredor, esencial para el desarrollo económico y la cohesión de los territorios del sudoeste europeo, pero igualmente necesaria para optimizar los intercambios de la península ibérica con el resto del mundo. Apoya la creación de una red organizada que soporte y promueva la construcción del CORREDOR CENTRAL FERROVIARIO DE LA PENÍNSULA IBÉRICA A TRAVÉS DE UN TÚNEL DE BAJA COTA POR EL PIRINEO CENTRAL, compuesta por todas aquellas entidades institucionales, económicas, empresariales, sociales, etc., que hayan manifestado su apoyo a la realización de esta infraestructura en los plazos más breves.»

embargo, entre los promotores del corredor mediterráneo, con una estrategia que el tiempo ha mostrado que era más pragmática, siempre se dejó claro que consideraban que uno debía tener prioridad sobre el otro y exigieron que el Gobierno central así lo señalase.

Otro de los signos que mostraron el devenir que le esperaba a la TCP en las redes transeuropeas fue el posicionamiento de su coordinador en la Comisión Europea. Bruselas, ante la evidencia de que no todos los ejes transeuropeos avanzaban a un ritmo admisible, nombró a varios coordinadores de ejes, que tenían como misión tutelar su desarrollo. La Comisión nombró a un coordinador para los proyectos transfronterizos entre España, Francia y Portugal. El elegido fue el italiano Carlo Secchi. En una entrevista publicada en 2010 en *Heraldo de Aragón*, Secchi explicó que la TCP era «necesaria», pero que sus plazos no iban a ser los que en ese momento se marcaban en las redes transeuropeas. Entre otros aspectos, afirmó (y el tiempo ha demostrado que acertó) que la TCP no tendría un proyecto antes de 2020. Hay una frase muy clara sobre su posición en 2010, siete años después de que la propuesta entrase en las redes transeuropeas y que fijaban 2020 como horizonte del proyecto. «No se puede esperar un milagro. Los grandes proyectos de los Alpes necesitaron muchísimos años para su preparación, y aquí no solo hay que construir un túnel de cuarenta kilómetros, sino conectarlo con la red española.»

En el caso de la TCP, además del problema de que no llegó a tener trazado en este período, está el asunto de la financiación. Y volviendo al contexto de 2010, la situación económica era bastante peor que la de 2003. Así, el coordinador señaló que a los plazos en sí del proyecto había que valorar los posibles problemas de financiación. «Existe el riesgo de que los gobiernos reduzcan el gasto público proponiendo decisiones; y aplazar inversiones en infraestructuras es más fácil que hacerlo en otras materias.»

Exclusión de la travesía transpirenaica de las prioridades de la UE

Las palabras del coordinador de la Comisión para el proyecto tardaron poco en convertirse en duros hechos para la travesía transpirenaica. En julio de 2011 la CE acordó reducir de treinta a diez los ejes financiados prioritarios, a los que puso el año 2030 como fecha límite para ser una realidad. Y entre esos diez dejó de estar la travesía central del Pirineo. A la vez, en el listado entró el corredor mediterráneo y se mantuvieron las conexiones

prioritarias que ya había en el eje atlántico. El mapa¹⁸ que aprobó la Comisión en lo que afecta a las conexiones Francia-España es bastante claro: se vuelve al esquema de conexiones solo por los extremos. La decisión de la Comisión Europea la confirmó y detalló posteriormente la Eurocámara, el Consejo en un reglamento¹⁹ y la ratificó el Consejo Europeo que se celebró en diciembre de 2013.



En esa decisión de 2003 hay una exclusión de la travesía pirenaica en las redes transeuropeas, pero se puede considerar parcial, no completa. Así, las instituciones europeas, apoyándose en la propuesta del Gobierno español, dejaron la travesía por el Pirineo central fuera de los proyectos considerados prioritarios (la lista se denominó formalmente The Core Network, y en España se tradujo como 'Red Básica'). Sobre estos, la UE se comprometió a hacer todos los esfuerzos para que estén terminados en 2030. Son nueve grandes corredores transeuropeos ferroviarios y uno marítimo (las llamadas *autopistas del mar*).

Sin embargo, la Comisión creó una segunda división de proyectos, con un horizonte de ejecución más amplio, el de 2050 (esta

¹⁸ https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/ten-t_en

En color verde está representado el corredor mediterráneo, mientras que el color amarillo representa el corredor atlántico.

¹⁹ Reglamento (UE) 1315/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, sobre las orientaciones de la Unión para el desarrollo de la Red Transeuropea de Transporte, y por el que se deroga la Decisión 661/2010/UE. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R1315&from=ES#d1e252-26-1>.

lista se denomina The Comprehensive Networks, y en España se ha traducido como 'Red Global'). La Comisión incluyó en esta segunda red la travesía central del Pirineo, como hizo también con los otros proyectos transeuropeos que se cayeron de la lista principal en esa última revisión. El objetivo trasladado por la Comisión Europea es que los países vayan financiando estudios y prospecciones sobre esos proyectos, que se tendrían que acometer una vez terminada la red básica.

Aunque han pasado diez años desde esa decisión, apenas ha habido cambios de calado. Así, ha habido revisiones en el listado europeo, pero ninguno positivo que afecte a la conexión por el Pirineo central. Por ejemplo, Aragón solicitó que se incluyese la conexión entre Zaragoza y Valencia como un ramal del corredor mediterráneo y así poder optar a la financiación que eso conlleva y acelerar los plazos de ejecución. Sin embargo, la propuesta no fue aceptada. Sí han tenido más suerte otras iniciativas²⁰ de ampliar el corredor mediterráneo y el atlántico (como, por ejemplo, extender el eje mediterráneo hasta Huelva o incluir la conexión marítima hasta Baleares).

Tras su exclusión como prioridad europea

A nivel político, la salida de la travesía central del Pirineo de las prioridades europeas en 2011 supuso un freno muy relevante a la iniciativa. Durante varios años siguieron consignándose partidas en los presupuestos del Estado como un gesto político, pero, por ejemplo, en los presupuestos actualmente en vigor (2021), no existe ya como concepto dentro de las cuentas del Ministerio de Fomento.

Esta circunstancia no implica que haya desaparecido de las instituciones. Por ejemplo, el Senado aprobó una moción en febrero de 2021 en la que se instaba al Gobierno central a retomar los planes de la TCP. La iniciativa la presentó un senador del Partido Aragonés (PAR) y se aprobó con una amplia mayoría (224 votos a favor, 25 en contra y 10 abstenciones). Los votos a favor fueron de PP, PSOE, Ciudadanos, VOX y CC. En contra votaron los diputados de ERC, Bildu, Junts per Catalunya, Más Madrid, Geroa Bai y Compromís. Mientras, los senadores del PNV optaron por la abstención.

²⁰ <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/mfom/Paginas/2018/060618-corredores.aspx>.

Este reparto de fuerzas se ha repetido de forma frecuente cuando se trata de mociones o de otro tipo de iniciativas parlamentarias sin capacidad de forzar al Gobierno. Otro tipo de iniciativas, como las enmiendas al presupuesto que pedían volver a incluir la TCP en las cuentas estatales, han tenido menos suerte y han sido todas rechazadas.

En cuanto al apoyo autonómico, se puede decir que el proyecto ha vuelto a la casilla de salida. Aragón mantiene formalmente la existencia de la fundación transpirenaica y, cuando lanza alguna iniciativa, encuentra el apoyo de representantes de Castilla-La Mancha y Madrid. Pero sin que la propuesta tenga el suficiente peso como para conseguir que el Ministerio de Fomento del momento (ha habido tres presidentes del Gobierno diferentes desde que la travesía pirenaica quedó excluida de la red básica) traslade a Bruselas la petición formal de su reincorporación.