Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. YVES BOT
presentadas el 3 de septiembre de 2015 [1]

Asunto C-121/14

Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte
contra
Parlamento Europeo,

Consejo de la Unión Europea

«Recurso de anulación — Artículo 91 TFUE — Artículos 170 TFUE y siguientes — Transportes — Redes transeuropeas de transporte — Mecanismo "Conectar Europa" — Ampliación de los corredores ferroviarios de mercancías más allá de Londres — Proyecto de interés común que requiere la aprobación del Estado miembro interesado»

1. Mediante su recurso, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte solicita al Tribunal de Justicia que anule el artículo 29 y el anexo II del Reglamento (UE) nº 1316/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, por el que se crea el Mecanismo «Conectar Europa», por el que se modifica el Reglamento (UE) nº 913/2010 y por el que se derogan los Reglamentos (CE) nº 680/2007 y (CE) nº 67/2010, [2] alegando como motivo principal que las ampliaciones de los corredores ferroviarios iniciales de mercancías que se prevén en tales disposiciones persiguen la realización de los objetivos recogidos en el artículo 170 TFUE y que, por consiguiente, deberían haberse adoptado de conformidad con los artículos 171 TFUE y 172 TFUE.

I. **Marco jurídico**

A. *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*

2. El artículo 91 TFUE establece que:

«1. Para la aplicación del artículo 90, y teniendo en cuenta las peculiaridades del sector de los transportes, el Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, establecerán:

a) normas comunes aplicables a los transportes internacionales efectuados desde el territorio de un Estado miembro o con destino al mismo o a través del territorio de uno o varios Estados miembros;

b) condiciones con arreglo a las cuales los transportistas no residentes podrán prestar servicios de transportes en un Estado miembro;

1 — Lengua original: francés.

2 — DO L 348, p. 129; en lo sucesivo, «Reglamento controvertido».

c) medidas que permitan mejorar la seguridad en los transportes;

d) cualesquiera otras disposiciones oportunas.

2. Cuando se adopten las medidas contempladas en el apartado 1, se tendrán en cuenta los casos en que su aplicación pueda afectar gravemente al nivel de vida y al empleo de ciertas regiones, así como a la explotación del material de transporte.»

3. En el título XVI, que lleva por rúbrica «Redes transeuropeas», el artículo 170 TFUE dispone:

«1. A fin de contribuir a la realización de los objetivos contemplados en los artículos 26 y 174 y de permitir que los ciudadanos de la Unión, los operadores económicos y los entes regionales y locales participen plenamente de los beneficios resultantes de la creación de un espacio sin fronteras interiores, la Unión contribuirá al establecimiento y al desarrollo de redes transeuropeas en los sectores de las infraestructuras de transportes, de las telecomunicaciones y de la energía.

2. En el contexto de un sistema de mercados abiertos y competitivos, la acción de la Unión tendrá por objetivo favorecer la interconexión e interoperabilidad de las redes nacionales, así como el acceso a dichas redes. Tendrá en cuenta, en particular, la necesidad de establecer enlaces entre las regiones insulares, sin litoral y periféricas y las regiones centrales de la Unión.»

4. Además, también incluido bajo el mismo título, el artículo 171 TFUE, apartado 1, prevé lo siguiente:

«A fin de alcanzar los objetivos mencionados en el artículo 170, la Unión:

— elaborará un conjunto de orientaciones relativas a los objetivos, prioridades y grandes líneas de las acciones previstas en el ámbito de las redes transeuropeas; estas orientaciones identificarán proyectos de interés común,

— realizará las acciones que puedan resultar necesarias para garantizar la interoperabilidad de las redes, especialmente en el ámbito de la armonización de las normas técnicas,

— podrá apoyar proyectos de interés común apoyados por Estados miembros y determinados de acuerdo con las orientaciones mencionadas en el primer guión, especialmente mediante estudios de viabilidad, de garantías de crédito o de bonificaciones de interés; la Unión podrá aportar también una contribución financiera por medio del Fondo de Cohesión creado conforme a lo dispuesto en el artículo 177 a proyectos específicos en los Estados miembros en el ámbito de las infraestructuras del transporte.

La acción de la Unión tendrá en cuenta la viabilidad económica potencial de los proyectos.»

5. Por último, el artículo 172 TFUE, que también figura en el título XVI relativo a las redes transeuropeas, establece que:

«El Parlamento [...] y el Consejo, previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, adoptarán con arreglo al procedimiento legislativo ordinario las orientaciones y las restantes medidas previstas en el apartado 1 del artículo 171.

Las orientaciones y proyectos de interés común relativos al territorio de un Estado miembro requerirán la aprobación del Estado miembro de que se trate.»

B. *Reglamento sobre el transporte ferroviario de mercancías*

6. Adoptado sobre la base del artículo 91 TFUE, el Reglamento (UE) nº 913/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de septiembre de 2010, sobre una red ferroviaria europea para un transporte de mercancías competitivo,[3] tiene por objeto establecer las normas para la creación y la organización de corredores ferroviarios internacionales con vistas al desarrollo de una red ferroviaria europea para un transporte de mercancías competitivo. Para ello, establece normas para la selección, organización, gestión y planificación indicativa de las inversiones en relación con los corredores de mercancías.[4]

7. En virtud del artículo 2, apartado 2, letra a), del Reglamento sobre el transporte ferroviario de mercancías, se entenderá por «"corredor de mercancías" todas las líneas ferroviarias, incluidas las líneas de transbordador de ferrocarriles, designadas en el territorio de los Estados miembros o entre Estados miembros y, en su caso, en terceros países europeos, que enlacen dos o más terminales a lo largo de una ruta principal y, cuando proceda, rutas de desvío y los tramos que las conectan, incluidas las infraestructuras ferroviarias y sus equipos y los servicios ferroviarios pertinentes, con arreglo al artículo 5 de la Directiva 2001/14/CE [5]».

8. El capítulo II del Reglamento sobre el transporte ferroviario de mercancías establece la designación y gobernanza de los corredores ferroviarios internacionales. El artículo 3 de dicho Reglamento, que figura en el referido capítulo, tiene el siguiente tenor:

«Los Estados miembros a los que se refiere el anexo convertirán en operativos, para las fechas previstas en el mismo, los corredores de mercancías iniciales indicados en el anexo. Los Estados miembros de que se trate informarán a la Comisión de la creación de los corredores de mercancías.»

9. El anexo de dicho Reglamento dispone:

	«Estados miembros	Rutas principales (1)	Establecimiento de corredores de mercancías
[…]	[…]	[…]	[…]
"Mar del Norte - Mediterráneo"	NL, BE, LU, FR y UK(+)	Glasgow (*)/Edinburgh (*)/Southampton (*)/Felixstowe (*)- London (+)/Dunkerque (+)/Lille (+)/Liège (+)/Paris (+)/Amsterdam (+)-Rotterdam-Zeebrugge (+)/Antwerpen-Luxembourg-Metz-Dijon-Lyon/[Basel]-Marseille (+)	A más tardar el 10 de noviembre de 2013
[…]	[…]	[…]	[…]

(1) "/" significa rutas alternativas. En consonancia con las directrices de la [red transeuropea de

3 — DO L 276, p. 22, y rectificación de errores en DO 2012, L 325, p. 19. Reglamento en su versión modificada por el Reglamento controvertido; en lo sucesivo, «Reglamento sobre el transporte ferroviario de mercancías».

4 — Véase el artículo 1, apartado 1, párrafo primero, de este Reglamento.

5 — Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2001 relativa a la adjudicación de capacidad de infraestructura ferroviaria, aplicación de cánones por su utilización y certificación de la seguridad (DO L 75, p. 29).

transporte (en lo sucesivo, "RTE-T"], en un futuro los corredores atlántico y mediterráneo deberán verse completados por el Eje Ferroviario de Mercancías Sines/Algeciras-Madrid-París, que atraviesa el Pirineo Central mediante túnel de baja cota.

(+) Las rutas señaladas con + se incluirán en los corredores respectivos a más tardar 3 años después de la fecha de establecimiento indicada en el presente cuadro. Las estructuras existentes definidas en los artículos 8 y 13, apartado 1, del presente Reglamento se ajustarán a la participación de nuevos Estados miembros y gestores de infraestructuras en los corredores respectivos. Estas inclusiones se basarán en estudios de mercado y tomarán en consideración el aspecto del transporte existente de pasajeros y mercancías en consonancia con el artículo 14, apartado 3, del presente Reglamento.

(*) Las rutas señaladas con * se incluirán en los corredores respectivos a más tardar 5 años después de la fecha de establecimiento indicada en el presente cuadro. Las estructuras existentes definidas en los artículos 8 y 13, apartado 1, del presente Reglamento se ajustarán a la participación de nuevos Estados miembros y gestores de infraestructuras en los corredores respectivos. Estas inclusiones se basarán en estudios de mercado y tomarán en consideración el aspecto del transporte existente de pasajeros y mercancías en consonancia con el artículo 14, apartado 3, del presente Reglamento.

[...]»

10. Con anterioridad a la modificación introducida por el Reglamento controvertido, el corredor ferroviario de mercancías inicial nº 2 se presentaba de la siguiente manera:

«2.	NL, BE, LU, FR	Rotterdam-Amberes-Luxemburgo-Metz-Dijon-Lyon/[Basilea]	A más tardar el 10 de noviembre de 2013»

11. Los artículos 4 a 6 del Reglamento sobre el transporte ferroviario de mercancías establecen criterios para la creación de corredores de mercancías adicionales y reglas de selección para dichos corredores y su modificación. Disponen lo siguiente:

«Artículo 4

Criterios relativos a los corredores de mercancías adicionales

En la selección de corredores de mercancías adicionales a que se refiere el artículo 5 y la modificación de los corredores de mercancías contemplada en el artículo 6 se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

a) el paso del corredor de mercancías por el territorio de al menos tres Estados miembros, o de dos Estados miembros, si la distancia entre las terminales a las que da servicio el corredor de mercancías es superior a 500 km;

b) la coherencia del corredor de mercancías con la RTE-T, los corredores ERTMS [European Rail Traffic Management System[6]] o los corredores definidos por la RNE [RailNetEurope[7]];

c) la integración de los proyectos prioritarios de RTE-T en el corredor de mercancías;

6 — El ERTMS es un sistema que tiene por objeto armonizar la señalización ferroviaria, que incluye asimismo la detección de trenes sobre las vías férreas.

7 — La RNE es una asociación fundada en 2004 que agrupa a administradores de infraestructuras.

d) el equilibrio entre los costes y los beneficios socioeconómicos que se deriven de la creación del corredor de mercancías;

e) la coherencia del conjunto de los corredores de mercancías propuestos por los Estados miembros para la consecución de una red ferroviaria europea para un transporte de mercancías competitivo;

f) el desarrollo del tráfico de mercancías por ferrocarril y de los flujos comerciales y tráfico de mercancías más importantes a lo largo del corredor de mercancías;

g) en su caso, mejores interconexiones entre Estados miembros y terceros países europeos;

h) el interés de los candidatos en el corredor de mercancías;

i) la existencia de buenas interconexiones con otros modos de transporte, especialmente mediante una red adecuada de terminales que incluya tanto puertos marítimos como instalaciones portuarias tierra adentro.

Artículo 5

Selección de corredores de mercancías adicionales

1. Todo Estado miembro que tenga frontera ferroviaria con otro Estado miembro participará en la creación de un corredor de mercancías como mínimo, salvo en caso de que esta obligación se haya cumplido ya en virtud del artículo 3.

2. No obstante lo dispuesto en el apartado 1, los Estados miembros deberán participar, cuando lo solicite un Estado miembro, en la creación de un corredor de mercancías según lo indicado en el mencionado apartado, o en la prolongación de un corredor existente, con objeto de permitir al Estado miembro limítrofe cumplir la obligación que le incumbe en virtud de dicho apartado.

3. Sin perjuicio de las obligaciones de los Estados miembros de conformidad con el artículo 7 de la Directiva 91/440/CEE, [[8]] si un Estado miembro considera, tras presentar un análisis socioeconómico, que la creación de un corredor de mercancías no interesaría a los candidatos que podrían utilizarlo, o no aportaría beneficios socioeconómicos significativos, o representaría una carga desproporcionada, no estará obligado a la participación exigida en los apartados 1 y 2 del presente artículo, a reserva de que la Comisión adopte una decisión en ese sentido con arreglo al procedimiento consultivo contemplado en el artículo 21, apartado 2.

4. Un Estado miembro no estará obligado a la participación exigida en los apartados 1 y 2 si su red ferroviaria tiene un ancho de vía diferente del de la red ferroviaria principal de la Unión.

5. La creación de un corredor de mercancías será propuesta por los Estados miembros interesados. A tal fin, enviarán en común a la Comisión una carta de intenciones que incluya una propuesta elaborada previa consulta a los administradores de infraestructuras y candidatos interesados, teniendo en cuenta los criterios fijados en el artículo 4.

Para cumplir la obligación exigida en los apartados 1 y 2, los Estados miembros interesados enviarán en común a la Comisión una carta de intenciones a más tardar el 10 de noviembre de 2012.

8 — Directiva del Consejo de 29 de julio de 1991 sobre el desarrollo de los ferrocarriles comunitarios (DO L 237, p. 25).

6. La Comisión estudiará las propuestas de creación de corredores de mercancías a que se refiere el apartado 5 y, de conformidad con el procedimiento de reglamentación contemplado en el artículo 21, apartado 3, adoptará una decisión sobre la conformidad de dichas propuestas con el presente artículo en el plazo máximo de nueve meses desde su presentación.

7. Los Estados miembros de que se trate crearán el corredor de mercancías a más tardar a los dos años de la decisión de la Comisión a la que se refiere el apartado 6.

Artículo 6

Modificación de los corredores de mercancías adicionales

1. Los corredores de mercancías a los que hace referencia el artículo 5 podrán modificarse conforme a una propuesta común de los Estados miembros interesados a la Comisión, previa consulta de los administradores de infraestructuras y los candidatos afectados.

2. La Comisión, de conformidad con el procedimiento de reglamentación a que se refiere el artículo 21, apartado 3, adoptará una decisión sobre la propuesta teniendo en cuenta los criterios fijados en el artículo 4.»

C. *Reglamento (UE) nº 1315/2013*

12. El Reglamento (UE) nº 1315/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, sobre las orientaciones de la Unión para el desarrollo de la Red Transeuropea de Transporte, y por el que se deroga la Decisión nº 661/2010/UE,[9] fue adoptado sobre la base del artículo 172 TFUE. En virtud de su artículo 1, apartados 1 y 2, el Reglamento RTE-T tiene por objeto establecer orientaciones para el desarrollo de una RTE-T con una estructura de doble capa, consistente en la red global y la red básica, que se establece sobre la red global, así como determinar proyectos de interés común, lo que incluye la especificación de los requisitos que se han de cumplir para la gestión de las infraestructuras de la RTE-T.

13. Con arreglo al artículo 2 de este Reglamento:

«1. El presente Reglamento se aplicará a la [RTE-T] según se muestra en los mapas del anexo I. La [RTE-T] comprende las infraestructuras de transporte y las aplicaciones telemáticas, así como medidas de fomento de la gestión y el uso eficientes de dichas infraestructuras, y que permitan la creación y funcionamiento de unos servicios de transporte sostenibles y eficientes.

2. Las infraestructuras de la [RTE-T] comprenden las infraestructuras del transporte ferroviario, del transporte por vías de navegación interior, del transporte por carretera, del transporte marítimo, del transporte aéreo y del transporte multimodal, según se definen en las secciones correspondientes del capítulo II.»

14. De conformidad con el artículo 3, letra a), del Reglamento RTE-T, por «proyecto de interés común» se entenderá cualquier proyecto realizado de conformidad con los requisitos contemplados en el presente Reglamento y en cumplimiento de lo que en él se dispone.

15. El artículo 5, apartado 1, letra a), de dicho Reglamento dispone que la RTE-T se planificará, desarrollará y explotará utilizando de manera eficiente los recursos a través del desarrollo, la mejora y el mantenimiento de las infraestructuras de transporte existentes.

9 — DO L 348, p. 1. Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, en su versión modificada por el Reglamento Delegado (UE) nº 473/2014 de la Comisión, de 17 de enero de 2014 (DO L 136, p. 10) (en lo sucesivo, «Reglamento RTE-T»).

16. Según el artículo 6 del Reglamento RTE-T, el desarrollo gradual de la RTE-T se logrará en particular mediante la aplicación de una estructura de doble capa con un enfoque metodológico coherente y transparente, compuesta de una red global y de una red básica. La red global consistirá en todas las infraestructuras existentes y planificadas de la red transeuropea de transporte, así como de medidas destinadas a fomentar el uso eficiente y sostenible desde el punto de vista social y medioambiental de dichas infraestructuras. La red básica estará compuesta de aquellas partes de la red global que tengan la mayor importancia estratégica para lograr los objetivos de desarrollo de la RTE-T. Dichas redes se determinarán y desarrollarán de conformidad con lo dispuesto, respectivamente, en los capítulos II y III de este Reglamento.

17. A tenor del artículo 7 del citado Reglamento:

«1. Los proyectos de interés común contribuirán al desarrollo de la [RTE-T] mediante la creación de nuevas infraestructuras de transporte, mediante la rehabilitación y la mejora de las infraestructuras de transporte existentes y mediante medidas de fomento de un uso eficiente de los recursos de la red.

2. Todo proyecto de interés común:

a) contribuirá a cumplir los objetivos que queden dentro de por lo menos dos de las cuatro categorías definidas en el artículo 4;

b) será conforme a lo establecido en el capítulo II y, si es relativo a la red básica, será conforme además con lo establecido en el capítulo III;

c) será viable económicamente en función de un análisis de sus costes y beneficios socioeconómicos;

d) demostrará un valor añadido europeo.

3. Un proyecto de interés común podrá abarcar su ciclo entero, incluidos los estudios de viabilidad y los trámites para la obtención de permisos, la ejecución y la evaluación.

[...]»

18. El artículo 32, letra a), del Reglamento RTE-T, que figura en el capítulo II dedicado a la red global, prevé que los Estados miembros prestarán especial atención a los proyectos de interés común que proporcionen servicios eficientes de transporte de mercancías que utilicen la infraestructura de la red global y contribuyan también a reducir las emisiones de dióxido de carbono y otros efectos negativos para el medio ambiente, encaminados a mejorar el uso sostenible de la infraestructura de transporte, incluida su gestión eficiente.

19. Conforme al artículo 42 de dicho Reglamento:

«1. Los corredores de la red básica son un instrumento para facilitar la realización coordinada de la red básica. A fin de conseguir un transporte multimodal eficiente, contribuyendo así a la cohesión a través de la mejora de la cooperación territorial, los corredores de la red básica se centrarán en:

a) la integración modal;

b) la interoperabilidad; y

c) el desarrollo coordinado de las infraestructuras, en particular en los tramos transfronterizos y en los cuellos de botella.

2. Los corredores de la red básica permitirán a los Estados miembros adoptar un enfoque coordinado y sincronizado de las inversiones en infraestructuras para gestionar las capacidades de la forma más eficiente. Los corredores de la red básica apoyarán la implantación general de sistemas interoperables de gestión del tráfico, y cuando proceda, recurrirán a la innovación y las nuevas tecnologías.»

20. En el artículo 43 de dicho Reglamento se definen los corredores de la red básica de la siguiente manera:

«1. Los corredores de la red básica abarcarán los flujos de larga distancia más importantes de la red básica y estarán destinados, en particular, a mejorar los enlaces transfronterizos en el interior de la Unión.

2. Los corredores de la red básica serán multimodales y estarán abiertos a la inclusión de todos los modos de transporte contemplados en el presente Reglamento. Cruzarán al menos dos fronteras y, en lo posible, comprenderán al menos tres modos de transporte, con inclusión, cuando proceda, de las autopistas del mar.»

21. Con arreglo al artículo 44, apartado 1, del Reglamento RTE-T, la lista de corredores de la red básica figura en la parte I del anexo del Reglamento controvertido. Los Estados miembros participarán, con arreglo a lo dispuesto en el capítulo IV del Reglamento RTE-T, en estos corredores de la red básica.

22. Los artículos 45 a 47 del referido Reglamento establecen la estructura de la gobernanza de los corredores de la red básica a fin de facilitar la realización coordinada de los mismos, de acuerdo con los Estados miembros interesados. Para cada corredor de la red básica, se designarán uno o varios coordinadores europeos que contarán con la asistencia de un foro consultivo establecido con el acuerdo de los Estados miembros interesados. Los coordinadores europeos establecerán un plan de trabajo del corredor junto con los Estados miembros interesados.

23. Por último, a tenor del artículo 48 del citado Reglamento:

«1. Se velará por la adecuada coordinación entre los corredores de la red básica y los corredores ferroviarios de mercancías, conforme a lo dispuesto en el Reglamento [sobre el transporte ferroviario de mercancías], para evitar todo posible solapamiento de actividades, especialmente a la hora de establecer el plan de trabajo o de constituir grupos de trabajo.

2. Lo dispuesto en el presente capítulo se entenderá sin perjuicio de las estructuras de gobernanza establecidas en el Reglamento [sobre el transporte ferroviario de mercancías].»

D. *El Reglamento controvertido*

24. De conformidad con su artículo 1, el Reglamento controvertido tiene por objeto establecer el Mecanismo «Conectar Europa». Dicho mecanismo determina las condiciones, métodos y procedimientos para proporcionar ayuda financiera de la Unión a las redes transeuropeas a fin de apoyar proyectos de interés común en el sector de las infraestructuras de transporte, telecomunicaciones y energía y de explotar las sinergias potenciales entre esos sectores.

25. En virtud del artículo 2, número 1, de dicho Reglamento, se entenderá por «proyecto de interés común» todo proyecto identificado en el Reglamento RTE-T, en el Reglamento nº 347/2013 [10] o en un reglamento sobre orientaciones para redes transeuropeas en el sector de las infraestructuras de telecomunicaciones.

26. El anexo I, parte I, del Reglamento controvertido establece, en particular, el corredor de la red básica «Mar del Norte — Mediterráneo». En lo que atañe al Reino Unido, prevé en particular las siguientes rutas:

— Glasgow/Edinburgh — Liverpool/Manchester — Birmingham,

— Birmingham — Felixstowe/London/Southampton,

— London — Lille — Brussel/Bruxelles.

27. En el artículo 29 del Reglamento controvertido dispone que el Reglamento sobre el transporte ferroviario de mercancías queda modificado como sigue:

«El anexo del Reglamento [sobre el transporte ferroviario de mercancías] se sustituye por el texto del anexo II del Reglamento [controvertido]. En consecuencia, los corredores ferroviarios de mercancías revisados seguirán estando sujetos a las disposiciones del Reglamento [sobre el transporte ferroviario de mercancías].»

28. En el anexo II del Reglamento controvertido, el corredor ferroviario de mercancías «Mar del Norte — Mediterráneo» sustituye al corredor ferroviario de mercancías inicial nº 2, que figuraba en el anexo del Reglamento sobre el transporte ferroviario de mercancías antes de su modificación por el artículo 29 del Reglamento controvertido. [11]

29. Así es como se amplió el corredor ferroviario de mercancías inicial nº 2 hasta Glasgow, con la inclusión, en lo que atañe al Reino Unido, de Glasgow, Edimburgo, Southampton, Felixstowe y Londres.

II. **Procedimiento legislativo por el que se adoptó el Reglamento controvertido**

30. En un primer momento, el Reino Unido no participaba en ninguno de los corredores de mercancías iniciales previstos en el Reglamento sobre el transporte ferroviario de mercancías. Posteriormente, sobre la base de estudios socioeconómicos, dicho Estado inició el procedimiento para crear un corredor ferroviario de mercancías adicional, de conformidad con el artículo 5 del citado Reglamento, con el fin de ampliar el corredor de mercancías inicial nº 2 hasta Londres, a través del túnel de La Mancha.

31. El Reino Unido expuso, en su demanda, que, en relación con el Reglamento controvertido, se atuvo a los principios recogidos en su artículo 1. No obstante, durante las negociaciones relativas a la adopción de dicho Reglamento, se presentó una propuesta de modificación del corredor ferroviario de mercancías inicial nº 2 con el fin de ampliarlo hasta Glasgow. Dicha ampliación no fue aprobada por el Reino Unido ni, según sus alegaciones, respaldada por el análisis socioeconómico.

10 — Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de abril de 2013 relativo a las orientaciones sobre las infraestructuras energéticas transeuropeas y por el que se deroga la Decisión nº 1364/2006/CE y se modifican los Reglamentos (CE) nº 713/2009, (CE) nº 714/2009 y (CE) nº 715/2009 (DO L 115, p. 39).

11 — Véanse los puntos 9 y 10 de las presentes conclusiones.

32. Por consiguiente, el Reino Unido se abstuvo en la votación sobre la adopción del Reglamento controvertido y presentó, el 25 de noviembre de 2013, una declaración en la que expuso los motivos de su abstención. [12] Además, la República Federal de Alemania y la República de Letonia presentaron asimismo observaciones en las que expusieron sus inquietudes con respecto a la ampliación, en tales condiciones, de los corredores ferroviarios de mercancías iniciales. [13]

III. **Pretensiones de las partes**

33. El Reino Unido solicita al Tribunal de Justicia que:

— Anule el artículo 29 y el anexo II del Reglamento controvertido, en la medida en que dichas disposiciones amplían más allá de Londres el corredor ferroviario de mercancías inicial nº 2.

— Condene en costas al Parlamento y al Consejo.

34. El Parlamento y el Consejo, así como la Comisión, que interviene como parte coadyuvante, solicitan al Tribunal de Justicia que:

— Desestime el recurso.

— Condene en costas al Reino Unido.

IV. **Sobre la admisibilidad del recurso habida cuenta de la pretensión de anulación parcial del Reglamento controvertido**

35. El Reino Unido considera que el artículo 29 del Reglamento controvertido y su anexo II son partes autónomas que pueden separarse del resto del citado Reglamento. Por consiguiente, precisa que mediante su recurso solicita la anulación parcial de dicho Reglamento, esto es, la anulación de su artículo 29 y de su anexo II.

36. Según reiterada jurisprudencia, la anulación parcial de un acto de la Unión sólo es posible en la medida en que los elementos cuya anulación se solicita puedan separarse del resto del acto. Asimismo, el Tribunal de Justicia ha declarado en reiteradas ocasiones que no se cumple dicha exigencia de separabilidad cuando la anulación parcial de un acto modifica la esencia de éste. [14]

37. El Parlamento, el Consejo y la Comisión coinciden en que procede admitir el recurso de anulación parcial presentado por el Reino Unido.

38. Comparto esta tesis.

39. En efecto, el artículo 29 y el anexo II del Reglamento controvertido pueden separarse de éste considerado en su conjunto. Si se declarara la ilegalidad de dicho artículo y del anexo, el citado Reglamento no dejaría de producir efectos jurídicos, en la medida en que sus restantes disposiciones persiguen un objetivo distinto del previsto en tal artículo y anexo.

12 — Véase el documento del Consejo nº 16096/13 ADD sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea el Mecanismo «Conectar Europa», por el que se modifica el Reglamento nº 913/2010 y se derogan los Reglamentos (CE) n.º 680/2007 y (CE) n.º 67/2010.

13 — *Ibidem.*

14 — Sentencia Comisión/Parlamento y Consejo (C-427/12, EU:C:2014:170), apartado 16 y jurisprudencia citada.

40. Así pues, la esencia misma del Reglamento controvertido consiste en establecer el Mecanismo «Conectar Europa» con el fin de acelerar la inversión en el campo de las redes transeuropeas. [15] Para ello, dicho Reglamento determina las condiciones, métodos y procedimientos para proporcionar ayuda financiera de la Unión a las redes transeuropeas a fin de apoyar proyectos de interés común en el sector de las infraestructuras de transporte, telecomunicaciones y energía. [16]

41. En cambio, el artículo 29 y el anexo II del Reglamento controvertido sólo tienen por objeto adaptar los corredores para el transporte ferroviario de mercancías previstos en el Reglamento sobre el transporte ferroviario de mercancías, así como los corredores de la red básica. Por tanto, su anulación no modificaría en absoluto la esencia misma del Reglamento controvertido.

42. Al ser posible separar el artículo 29 y el anexo II del Reglamento controvertido del resto de sus disposiciones, procede admitir, en mi opinión, el recurso de anulación parcial interpuesto por el Reino Unido.

V. **Sobre el recurso**

43. En apoyo de su recurso, el Reino Unido formula dos motivos.

44. Mediante su primer motivo, sostiene que las modificaciones introducidas en la versión inicial del anexo del Reglamento sobre el transporte ferroviario de mercancías por artículo 29 y el anexo II del Reglamento controvertido, que tuvieron como consecuencia ampliar el corredor de mercancías inicial nº 2, deberían haberse adoptado de conformidad con los artículos 171 TFUE y 172 TFUE, en la medida en que dichas modificaciones persiguen realizar los objetivos previstos en el artículo 170 TFUE.

45. En su segundo motivo, el Reino Unido estima que, dado que dichas modificaciones persiguen realizar los objetivos previstos en el artículo 170 TFUE, las ampliaciones de los corredores ferroviarios de mercancías iniciales, que constituyen «proyectos de interés común» en el sentido del artículo 171 TFUE, apartado 1, y que afectan al territorio del Reino Unido, fueron adoptadas en infracción del requisito de aprobación del Estado miembro interesado previsto en el artículo 172 TFUE, párrafo segundo.

A. *Sobre el primer motivo relativo a una elección errónea de la base jurídica para la ampliación del corredor de mercancías inicial nº 2*

1. Alegaciones de las partes

46. El Reino Unido aduce que la modificación del corredor ferroviario de mercancías inicial nº 2 introducida por el artículo 29 y el anexo II del Reglamento controvertido, en virtud de la cual se amplía el corredor hasta Glasgow, debería haberse adoptado sobre la base del artículo 172 TFUE, que figura en el título XVI del TFUE, relativo a las redes transeuropeas.

47. En efecto, estima que las ampliaciones de los corredores de mercancías iniciales son esenciales para la creación de una RTE-T y, por lo tanto, tienen como fin realizar los objetivos previstos en los artículos 170 TFUE y 171 TFUE. Así lo confirma el hecho de que mediante la ampliación del corredor ferroviario de mercancías inicial nº 2 se persigue adaptar el corredor de la red básica a dicho corredor, lo que constituye uno de los objetivos del Reglamento RTE-T —y, por tanto, del

15 — Véase el considerando 2 del citado Reglamento.

16 — Véase el artículo 1 del citado Reglamento.

artículo 170 TFUE—, de conformidad con el considerando 46 de dicho Reglamento, en el que se indica que «los corredores de la red básica deben estar en consonancia con los corredores ferroviarios de mercancías creados de conformidad con el Reglamento [sobre el transporte ferroviario de mercancías]». A este respecto, el Reino Unido cita asimismo el considerando 16 del Reglamento controvertido, en el que se prevé que «debe garantizarse, si procede, la adaptación geográfica de los corredores ferroviarios de mercancías previstos en el Reglamento [sobre el transporte ferroviario de mercancías] y de los corredores de la red básica con arreglo a la parte I del anexo I del presente Reglamento atendiendo a los objetivos de los instrumentos respectivos, con el fin de reducir la carga administrativa y racionalizar el desarrollo y la utilización de la infraestructura ferroviaria».

48. Por otra parte, el Reino Unido considera que la modificación del corredor ferroviario de mercancías inicial nº 2 persigue precisamente los objetivos del artículo 170 TFUE, apartado 2, que dispone que «en el contexto de un sistema de mercados abiertos y competitivos, la acción de la Unión tendrá por objetivo favorecer la interconexión e interoperabilidad de las redes nacionales, así como el acceso a dichas redes».

49. A este respecto, el Reino Unido explica que los corredores ferroviarios de mercancías y los corredores de la red básica son instrumentos de coordinación que tienen por objeto precisamente mejorar la interoperabilidad de las redes nacionales, así como el acceso a las mismas. Este argumento es corroborado por el artículo 48, apartado 1, del Reglamento RTE-T, que prevé que «se velará por la adecuada coordinación entre los corredores de la red básica y los corredores ferroviarios de mercancías, conforme a lo dispuesto en el Reglamento [sobre el transporte ferroviario de mercancías], para evitar todo posible solapamiento de actividades, especialmente a la hora de establecer el plan de trabajo o de constituir grupos de trabajo».

50. Además, aun cuando es consciente de que ya no puede cuestionar legalmente la base jurídica en virtud de la cual se adoptó el Reglamento sobre el transporte ferroviario de mercancías, el Reino Unido sostiene que el objetivo principal del citado Reglamento es, efectivamente, el cumplimiento de los objetivos previstos en el artículo 170 TFUE, apartado 2, tal como se prevé asimismo en el considerando 5 de dicho Reglamento, que establece que «la creación de corredores ferroviarios internacionales que permitan desarrollar una red europea competitiva de transporte de mercancías por ferrocarril, en la cual los trenes de mercancías puedan circular en buenas condiciones y pasar fácilmente de una red nacional a otra, contribuiría a mejorar las condiciones de utilización de la infraestructura».

51. Asimismo, el Reino Unido no considera necesario, en contra de lo que defienden el Parlamento y el Consejo, que se creen nuevas infraestructuras ferroviarias para que los corredores ferroviarios de mercancías queden incluidos entre los objetivos perseguidos por el artículo 170 TFUE, lo que, por otro lado, tampoco constituye una obligación en el Reglamento RTE-T relativo a la creación de corredores de la red básica.

52. Por último, el Reino Unido opina que toda la cuestión estriba en determinar si la medida adoptada, considerada en su conjunto, constituye fundamentalmente una medida de la política común de transportes o una medida de red, estableciendo así una contraposición entre los artículos 91 TFUE y 170 TFUE, apartado 2. Aunque no niega que el Reglamento sobre el transporte ferroviario de mercancías tiene por objeto favorecer el desarrollo de un transporte ferroviario de mercancías competitivo y eficaz, persiguiendo de este modo los objetivos del artículo 91 TFUE, la finalidad primordial de dicho Reglamento consiste, en realidad, en crear una red integrada por corredores ferroviarios de mercancías fiables, acompañada de mecanismos de cooperación entre los administradores de infraestructuras, lo que promueve la realización de los objetivos establecidos en el Reglamento RTE-T y, por lo tanto, los previstos en el artículo 170 TFUE, apartado 2.

53. Así pues, el artículo 172 TFUE constituye una base jurídica más específica que el artículo 91 TFUE y la modificación del corredor de mercancías inicial nº 2 se debería haber adoptado con arreglo al primer artículo.

54. Según el Parlamento, el Consejo y la Comisión, la circunstancia de que en el preámbulo del Reglamento controvertido se cite únicamente el artículo 172 TFUE como base jurídica se debe a la aplicación de las normas sobre las bases jurídicas. En este sentido, el Parlamento recuerda la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en virtud de la cual la elección de la base jurídica de un acto comunitario debe basarse en elementos objetivos susceptibles de control jurisdiccional, entre los que figuran, en especial, la finalidad y el contenido del acto.[17] Asimismo, invoca la sentencia Comisión/Consejo,[18] en la que el Tribunal de Justicia indicó que, «si el examen de una medida muestra que éste persigue un doble objetivo o que tiene un componente doble y si uno de dichos objetivos o componentes puede calificarse de principal o preponderante, mientras que el otro sólo es accesorio, dicho acto debe fundarse en una sola base jurídica, a saber, aquella que exige el objetivo o componente principal o preponderante».[19]

55. Así pues, el Parlamento, el Consejo y la Comisión consideran que, de conformidad con el artículo 1 del Reglamento controvertido, el objetivo y componente principales o preponderantes de dicho Reglamento consisten en proporcionar ayuda financiera de la Unión a las redes transeuropeas y apoyar proyectos de interés común, mientras que el artículo 29 y el anexo II del referido Reglamento, que modifican el corredor ferroviario de mercancías inicial nº 2, persiguen un objetivo meramente accesorio, esto es, modificar el Reglamento sobre el transporte ferroviario de mercancías con el fin de que los corredores de la red básica estén en consonancia con los corredores de mercancías iniciales. El Parlamento y el Consejo añaden que, en realidad, si se hubiera adoptado un acto distinto a efectos de efectuar dicha modificación, la base jurídica habría sido el artículo 91 TFUE.

56. Por otra parte, entiendo que, según el Parlamento y el Consejo, para formar parte de la RTE-T el corredor debe ser un proyecto en el sentido de que ha de existir la obligación de modificar una infraestructura existente o de crear una infraestructura nueva, lo que no ocurre en el caso de autos. En efecto, la obligación de crear un corredor de mercancías inicial no impone a los Estados miembros la exigencia de construir nuevas líneas ferroviarias. Se limita a exigirles que velen por mejorar la coordinación del transporte de mercancías por ferrocarril en determinadas líneas ferroviarias existentes y mejorar la administración de estas últimas, especialmente por medio de una ventanilla única. El Consejo deduce de ello que la mera utilización de una infraestructura no puede calificarse de «infraestructura» en el sentido del artículo 170 TFUE, apartado 1.

57. Por otro lado, el Parlamento estima que el motivo de la modificación del corredor de mercancías inicial nº 2, esto es, adaptarlo al corredor de la red básica correspondiente, tal como se prevé en el considerando 16 del Reglamento controvertido, no demuestra en absoluto que dichos corredores estén relacionados entre sí ni que ambos tengan como finalidad cumplir los objetivos previstos en el artículo 170 TFUE, apartado 2. A su parecer, con dicha adaptación sólo se pretende racionalizar la utilización de la infraestructura, por los corredores ferroviarios de mercancías, a lo largo de su desarrollo, mediante la creación de la red básica, con el fin, en especial, de reducir la carga administrativa.

58. Asimismo, el Parlamento alega que en el Reglamento sobre el transporte ferroviario de mercancías el término «red» tiene un carácter funcional. En su opinión, si toda medida cuyo efecto consista en mejorar la utilización de infraestructuras, como las previstas en dicho Reglamento, pudiera calificarse de «medida relacionada con las RTE-T», quedarían incluidas así todas las medidas relativas al

17 — Sentencias Comisión/Parlamento y Consejo (C-411/06, EU:C:2009:518), apartado 45 y jurisprudencia citada, y Parlamento/Consejo (C-130/10, EU:C:2012:472), apartado 42 y jurisprudencia citada.

18 — Asunto C-137/12, EU:C:2013:675.

19 — Apartado 53.

transporte en este ámbito, como, por ejemplo, las referentes a la seguridad o las normas sobre tarifas. Una medida de red relativa al transporte ferroviario, según los artículos 11 a 13 del Reglamento RTE-T, únicamente persigue cumplir los criterios de las infraestructuras de transporte y constituye la base para identificar los proyectos de interés común.

59. El Consejo, por su parte, aduce que el Reglamento sobre el transporte ferroviario de mercancías fue adoptado sobre la base del artículo 91 TFUE y no contiene orientaciones acerca de las redes transeuropeas en el sentido del artículo 171 TFUE, apartado 1. Por consiguiente, está comprendido íntegramente en el ámbito de la política común de transportes. En particular, en cuanto al artículo 29 y al anexo II del Reglamento controvertido, señala que la necesidad de garantizar la adaptación geográfica de los corredores ferroviarios de mercancías y de los corredores de la red básica no acarrea la integración de la modificación del corredor de mercancías inicial nº 2 en la RTE-T.

60. En cuanto a la alegación del Reino Unido según la cual para determinar si una medida está comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 170 TFUE, conviene examinar si se trata de una medida de red o una medida de la política común de transportes, el Consejo considera que es preciso remitirse al artículo 9 del Reglamento RTE-T y a los requisitos que se enumeran en el mismo. Asimismo, hace constar que los artículos 11 a 13 de dicho Reglamento se refieren a los componentes de la infraestructura, los requisitos de las infraestructuras de transporte y las prioridades para el desarrollo de la infraestructura ferroviaria. Por consiguiente, una medida perteneciente al ámbito de la RTE-T ha de ser una medida relacionada con las infraestructuras.

61. Por último, el Consejo añade que el artículo 11 del Reglamento sobre el transporte ferroviario de mercancías, que figura en el capítulo III de dicho Reglamento, titulado «Inversión en el corredor de mercancías», no es sino un instrumento de gestión o de coordinación y no obliga a invertir en infraestructuras ferroviarias, rebatiendo con ello la alegación del Reino Unido según la cual dicho Reglamento también cubre proyectos reconocidos como de interés común susceptibles de recibir fondos asignados a la RTE-T.

62. En opinión de la Comisión, el artículo 29 y el anexo II del Reglamento controvertido no están comprendidos en su ámbito de aplicación material. Constituyen una modificación formal del Reglamento sobre el transporte ferroviario de mercancías adoptado sobre la base del artículo 91 TFUE. Por consiguiente, dichas disposiciones se rigen por este último artículo.

63. También, la Comisión considera que las disposiciones acerca de los corredores ferroviarios de mercancías son fundamentalmente instrumentos de coordinación y gestión encaminados a que los servicios de transporte ferroviario de mercancías sean más competitivos. Por tanto, pertenecen únicamente al ámbito de la política común de transporte.

2. Análisis

64. El primer motivo formulado por el Reino Unido se basa en los vicios sustanciales de forma, en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo segundo. Más concretamente, dicho Estado miembro considera que la ampliación del corredor de mercancías inicial nº 2 tiene como finalidad realizar los objetivos previstos en el artículo 170 TFUE, y que la modificación introducida por el artículo 29 y el anexo II del Reglamento controvertido debería, por tanto, haberse realizado de conformidad con los artículos 171 TFUE y 172 TFUE.

65. Si bien dicho Reglamento fue promulgado efectivamente sobre la base del artículo 172 TFUE, el Parlamento y el Consejo, apoyados por la Comisión, consideran que la modificación introducida en el corredor de mercancías inicial nº 2 por el artículo 29 y el anexo II de dicho Reglamento sólo persigue un objetivo accesorio con respecto al que pretende ese mismo Reglamento y que la ampliación de dicho corredor forma parte de la política común de transportes. Por consiguiente, la base jurídica adecuada para esta única modificación, si constituyera un acto separado, sería el artículo 91 TFUE.

66. La cuestión, por tanto, reside en dilucidar si la adaptación geográfica de los corredores ferroviarios de mercancías y de los corredores de la red básica forma parte de la política común de transportes o de la política de la RTE-T. Dicha cuestión reviste una importancia significativa. En efecto, si el Tribunal de Justicia considera que la base jurídica adecuada es el artículo 172 TFUE, el error en la elección del procedimiento decisorio podría haber privado al Reino Unido de su derecho a influir sobre el contenido mismo del acto, en la medida en que el artículo 172 TFUE, párrafo segundo, establece que se requiere la aprobación del Estado miembro afectado por las orientaciones y los proyectos de interés común relativos a las redes transeuropeas, y en la medida en que el Reino Unido no aprueba la ampliación del corredor de mercancías inicial nº 2 hasta Glasgow.

67. Procede recordar que, según reiterada jurisprudencia, «la elección de la base jurídica de un acto de la Unión debe fundarse en elementos objetivos susceptibles de control jurisdiccional, entre los que figuran, en especial, la finalidad y el contenido del acto». [20] «A este respecto, carece de pertinencia la base jurídica empleada para la adopción de otros actos de la Unión que, en su caso, presenten características similares, puesto que la determinación de la base jurídica de un acto debe realizarse teniendo en cuenta su finalidad y su contenido propios». [21]

68. Además, el Tribunal de Justicia ha declarado reiteradamente que «si el examen de un acto de la Unión muestra que éste persigue un doble objetivo o que tiene un componente doble, y si uno de ellos puede calificarse de principal o preponderante, mientras que el otro sólo es accesorio, dicho acto debe fundarse en una sola base jurídica, a saber, aquella que exige el objetivo o componente principal o preponderante». [22]

69. Por tanto, procede determinar a la luz de dicha jurisprudencia si, como sostiene el Reino Unido, la única base jurídica adecuada para las ampliaciones de los corredores ferroviarios de mercancías que resultan del artículo 29 y del anexo II del Reglamento controvertido es el artículo 172 TFUE.

70. Este análisis requiere, en primer lugar, examinar los artículos del TFUE relativos a la política común de transportes y los relativos a las redes transeuropeas. En segundo lugar, conviene dilucidar, a la luz del objetivo y del contenido del artículo 29 y del anexo II del Reglamento controvertido, si el acto de la Unión previsto en dichas disposiciones está o no comprendido en el ámbito de aplicación de los artículos 170 TFUE y siguientes.

20 — Sentencias Reino Unido/Consejo (C-81/13, EU:C:2014:2449), apartado 35 y jurisprudencia citada, y España/Consejo (C-147/13, EU:C:2015:299), apartado 68 y jurisprudencia citada.

21 — Sentencia Reino Unido/Consejo (C-81/13, EU:C:2014:2449), apartado 36 y jurisprudencia citada.

22 — Sentencia Comisión/Parlamento y Consejo (C-43/12, EU:C:2014:298), apartado 30 y jurisprudencia citada.

a) La política común de transportes y las redes transeuropeas

71. Según el artículo 90 TFUE, los objetivos de los Tratados se perseguirán, en materia de transportes, en el marco de una política común de transportes. Entre tales objetivos, el artículo 3 TUE, apartado 3, indica que «la Unión establecerá un mercado interior. Obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. Asimismo, promoverá el progreso científico y técnico».

72. El artículo 91 TFUE, apartado 1, letras a) y b), persigue precisamente alcanzar ese objetivo de creación de un mercado interior proporcionando orientaciones a este respecto al legislador de la Unión. En este sentido, dicha disposición prevé que el legislador de la Unión establecerá «normas comunes aplicables a los transportes internacionales efectuados desde el territorio de un Estado miembro o con destino al mismo o a través del territorio de uno o varios Estados miembros» y «condiciones con arreglo a las cuales los transportistas no residentes podrán prestar servicios de transportes en un Estado miembro».

73. Dicha disposición proporciona al legislador de la Unión la base necesaria para llevar a cabo la liberalización de los servicios y la apertura a la competencia en el sector de los transportes. [23] Por tanto, la citada disposición regula los requisitos de la competencia y el comercio dentro de la Unión. En el sector ferroviario, por ejemplo, son tres los paquetes legislativos sucesivos que han permitido la liberalización progresiva de los servicios y la apertura a la competencia. [24]

74. Por su parte, el artículo 91 TFUE, apartado 1, letras c) y d), versa sobre medidas de carácter no comercial. Así, el legislador de la Unión, en virtud de dicha disposición, establecerá las medidas que permiten mejorar la seguridad en los transportes, así como cualesquiera otras disposiciones oportunas. En relación con la seguridad en los transportes, cabe citar la Directiva 2006/126/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 2006, sobre el permiso de conducción [25] o, en el ámbito fluvial, la Directiva 2009/45/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de mayo de 2009, sobre las reglas y normas de seguridad aplicables a los buques de pasaje. [26]

75. En lo que respecta a la expresión «cualesquiera otras disposiciones oportunas», el Tribunal de Justicia tuvo oportunidad de precisar el alcance de dicho concepto en su sentencia Schumalla. [27] Declaró que las instituciones de la Unión gozan de una amplia facultad normativa por lo que respecta a la adopción de las normas comunes aplicables en materia de política común de transportes. [28] En particular, según dicha sentencia aquellas disposiciones comunes que contribuyen a la eliminación de

23 — Véase la sentencia Parlamento/Consejo (13/83, EU:C:1985:220), apartado 62.

24 — El primer paquete legislativo en materia de transporte ferroviario está integrado por la Directiva 2001/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2001, por la que se modifica la Directiva 91/440 (DO L 75, p. 1), la Directiva 2001/13/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2001, por la que se modifica la Directiva 95/18/CE del Consejo sobre concesión de licencias a las empresas ferroviarias (DO L 75, p. 26), y la Directiva 2001/14. El segundo paquete legislativo relativo al transporte ferroviario está integrado por el Reglamento (CE) nº 881/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, por el que se crea una Agencia Ferroviaria Europea (Reglamento de la Agencia) (DO L 164, p. 1), y la Directiva 2004/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la seguridad de los ferrocarriles comunitarios y por la que se modifican la Directiva 95/18/CE del Consejo sobre concesión de licencias a las empresas ferroviarias y la Directiva 2001/14 (DO L 164, p. 44). El tercer paquete legislativo relativo al transporte ferroviario incluye la Directiva 2007/58/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, por la que se modifican la Directiva 91/440 y la Directiva 2001/14 (DO L 315, p. 44), y la Directiva 2007/59/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre la certificación de los maquinistas de locomotoras y trenes en el sistema ferroviario de la Comunidad (DO L 315, p. 51). Es oportuno citar también la Directiva 2012/34/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de noviembre de 2012, por la que se establece un espacio ferroviario europeo único (DO L 343, p. 32).

25 — DO L 403, p. 18.

26 — DO L 163, p. 1.

27 — Asunto 97/78, EU:C:1978:211.

28 — Apartado 4. Véase, asimismo, la sentencia España y Finlandia /Parlamento y Consejo (C-184/02 y C-223/02, EU:C:2004:497), apartado 29.

las disparidades que pueden falsear sustancialmente las condiciones de competencia en el sector del transporte, resultan «oportunas», en el sentido del artículo 91 TFUE, apartado 1, letra d), para el establecimiento de una política común de transportes. [29] Al amparo de esta disposición, el legislador de la Unión ha adoptado medidas, en especial en los ámbitos fiscal y social. [30]

76. El artículo 170 TFUE tiene por objeto establecer y desarrollar redes transeuropeas con el fin de contribuir a la realización del mercado interior, así como reforzar la cohesión económica, social y territorial, de conformidad con el artículo 26 TFUE y el artículo 174 TFUE respectivamente. Asimismo, el artículo 170 TFUE especifica que las redes transeuropeas tienen por objeto permitir que los ciudadanos de la Unión, los operadores económicos y los entes regionales y locales participen plenamente de los beneficios resultantes de la creación de un espacio sin fronteras interiores.

77. Así, el establecimiento y el desarrollo de redes transeuropeas, en particular las RTE-T, deben favorecer la interconexión de las redes nacionales con el fin de eliminar todo obstáculo a la libre circulación de mercancías y de personas. Con gran frecuencia, tales obstáculos son geográficos, como ocurre con los Alpes entre Francia e Italia, o técnicos, como sucede con la existencia de diferentes sistemas nacionales de a bordo de señalización y de control de velocidad para el transporte ferroviario concebidos para que los trenes reaccionen ante señales transmitidas por los sistemas situados en tierra. Tales obstáculos constituyen necesariamente un freno al establecimiento del mercado interior.

78. En lo que se refiere a la realización de los objetivos previstos en el artículo 174 TFUE, procede recordar que dicho artículo prevé, en sus párrafos primero y segundo, que «a fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Unión, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica, social y territorial» y que «la Unión se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas». En su comunicación sobre la cohesión territorial, [31] la Comisión explica que ésta «consiste en garantizar un armonioso desarrollo de todos [los territorios de la Unión] y lograr que sus habitantes puedan aprovechar al máximo sus características inherentes. Por ello, es un medio para transformar la diversidad en un activo que contribuya al desarrollo sostenible de la UE en su conjunto». [32]

79. En materia de RTE-T, este extremo se traduce en el desarrollo armonioso de la red europea con el fin de ofrecer a los operadores económicos y a los usuarios de transporte un acceso a infraestructuras innovadoras, eficaces y competitivas en todas las regiones de la Unión. [33] Por consiguiente, las RTE-T desempeñan un papel esencial en el desarrollo armonioso del conjunto de la Unión, por cuanto favorecen la movilidad de los actores económicos en condiciones que se pretende sean óptimas con el fin de lograr una mejor distribución de la actividad económica en todo el territorio de la Unión. [34] Dichas redes son las que van a permitir interconectar las regiones de la Unión más remotas con las más céntricas y urbanizadas. Por tanto, constituyen un instrumento al servicio de los operadores

29 — Véanse las sentencias Schumalla (97/78, EU:C:1978:211), apartado 6, y España y Finlandia/Parlamento y Consejo (C-184/02 y C-223/02, EU:C:2004:497), apartado 40.

30 — Véanse, en especial, la Directiva 1999/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 1999, relativa a la aplicación de gravámenes a los vehículos pesados de transporte de mercancías por la utilización de determinadas infraestructuras (DO L 187, p. 42), y la Directiva 2002/15/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2002, relativa a la ordenación del tiempo de trabajo de las personas que realizan actividades móviles de transporte por carretera (DO L 80, p. 35).

31 — Véase la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité de las Regiones y al Comité Económico y Social Europeo, relativa al Libro Verde sobre la cohesión territorial: Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte [COM(2008) 616 final].

32 — Punto 1, p. 4.

33 — Véanse, en especial, los considerandos 2 a 5 del Reglamento RTE-T.

34 — En su comunicación sobre la cohesión territorial anteriormente mencionada, la Comisión observó que «la política de transportes tiene unas implicaciones innegables para la cohesión territorial por sus efectos sobre la implantación de las actividades económicas y el esquema poblacional. Juega un papel particularmente importante en la mejora de las conexiones hacia y en el interior de las regiones menos desarrolladas» (punto 3.1, p. 10).

económicos y de los ciudadanos de la Unión. A este respecto, el lugar que ocupa en el TFUE el título dedicado a las redes transeuropeas no es baladí, en mi opinión, puesto que figura justo después del título XV, que trata de la protección de los consumidores, y antes del título XVII, referente a la industria.

80. En su Libro Verde sobre las RTE-T, [35] la Comisión explica que «la política de transporte aspira a fomentar la seguridad, la protección y la eficiencia, en términos económicos y medioambientales, de los servicios de transporte en el mercado interior y más allá». [36] La política de la RTE-T «debe garantizar el funcionamiento óptimo de los mismos, basándose en una infraestructura integrada e innovadora, acorde con los avances tecnológicos en los sectores de la energía, la infraestructura y los [medios de transporte en los distintos modos de transporte]». [37]

81. Habida cuenta de las consideraciones anteriores, la cuestión reside en dilucidar si el artículo 29 y el anexo II del Reglamento controvertido son meros instrumentos que sirven de forma principal, o incluso exclusiva, para la realización del mercado interior o si van más allá de dicho objetivo y persiguen, en concreto, el desarrollo armonioso del conjunto de la Unión.

b) ¿Está comprendida la ampliación de los corredores de transporte ferroviario de mercancías iniciales en el ámbito de aplicación de los artículos 170 TFUE y siguientes?

82. El artículo 29 y el anexo II del Reglamento controvertido están incluidos en su ámbito de aplicación. Este Reglamento tiene como finalidad establecer un instrumento financiero destinado a financiar los proyectos de interés común realizados en el marco de la política de redes transeuropeas. [38] En concreto, conforme a su considerando 2 persigue acelerar la inversión en el campo de las redes transeuropeas y funcionar como un factor multiplicador de fondos tanto del sector público como del privado.

83. A estos efectos, el Reglamento controvertido precisa los objetivos en cada ámbito considerado. Por ejemplo, en materia de transporte, se indica, en el artículo 4, apartado 2, de dicho Reglamento, que el mecanismo financiero establecido sostiene los proyectos de interés común que persiguen, en particular, eliminar los cuellos de botella, mejorar la interoperabilidad del transporte, realizar conexiones donde no existan y, en particular, mejorar los tramos transfronterizos. Además, dicho Reglamento fija el presupuesto para un período determinado [39] y define las diferentes formas de ayudas financieras, así como las disposiciones financieras necesarias para su aplicación. [40]

84. El artículo 29 del Reglamento controvertido está ubicado en el título último, consagrado a las disposiciones generales y finales. Sólo el considerando 16 del referido Reglamento nos ayuda a entender la razón por la que el legislador de la Unión incluyó el citado artículo 29 en el Reglamento controvertido. Así, el considerando 16 establece que «debe garantizarse, si procede, la adaptación geográfica de los corredores ferroviarios de mercancías previstos en el Reglamento [sobre el transporte ferroviario de mercancías] y de los corredores de la red básica con arreglo a la parte I del anexo I del [Reglamento controvertido] atendiendo a los objetivos de los instrumentos respectivos, con el fin de reducir la carga administrativa y racionalizar el desarrollo y la utilización de la infraestructura ferroviaria».

35 — RTE-T: Revisión de la política — Hacia una red transeuropea de transporte mejor integrada al servicio de la política común de transportes [COM(2009) 44 final].

36 — Punto 1, p. 3.

37 — *Ibidem.*

38 — Véanse los artículos 1 y 3 del citado Reglamento.

39 — Véase el artículo 5 del Reglamento controvertido.

40 — Véanse los capítulos II a V de dicho Reglamento.

85. El objetivo del artículo 29 y del anexo II del Reglamento controvertido es, por tanto, modificar los corredores ferroviarios de mercancías iniciales con el fin de adaptarlos a los corredores de la red básica preseleccionados en el sector de los transportes, que se mencionan en la parte I del anexo I de dicho Reglamento.

86. Sin embargo, esta mera constatación no permite determinar si estas disposiciones entran o no en el ámbito de aplicación del artículo 170 TFUE. En la medida en que tales disposiciones persiguen modificar el Reglamento sobre el transporte ferroviario de mercancías, en su versión inicial, conviene atender al objetivo y al contenido de dicho Reglamento con el fin de determinar si la ampliación de los corredores de mercancías iniciales ejecutada en virtud del artículo 29 y el anexo II del Reglamento controvertido debería haberse adoptado de conformidad con el artículo 172 TFUE.

87. Si bien el título del Reglamento sobre el transporte ferroviario de mercancías podría hacer pensar que su objeto exclusivo o primordial consiste en la mejora del mercado ferroviario interior, el examen de sus preceptos pone de manifiesto que, en realidad, va más allá de una simple armonización de las condiciones del mercado interior en este sector de transporte.

88. Cabe señalar, antes de nada, que el considerando 3 de dicho Reglamento dispone que «para poder ser competitivos frente a otros modos de transporte, los servicios de transporte nacional e internacional de mercancías por ferrocarril [...] precisan una infraestructura ferroviaria de buena calidad y adecuadamente financiada, es decir, que permita la prestación de servicios de transporte de mercancías en buenas condiciones en cuanto a velocidad comercial y velocidad de recorrido y en condiciones de fiabilidad». Precisamente a efectos de optimizar la utilización de la red ferroviaria y garantizar su fiabilidad, el Reglamento sobre el transporte ferroviario de mercancías establece «procedimientos complementarios destinados a reforzar la cooperación entre los administradores de infraestructuras en la adjudicación de franjas ferroviarias internacionales para los trenes de mercancías». [41]

89. En el considerando 5 del referido Reglamento se subraya la necesaria interoperabilidad de las infraestructuras nacionales. En este sentido, prevé que «la creación de corredores ferroviarios internacionales que permitan desarrollar una red europea competitiva de transporte de mercancías por ferrocarril, en la cual los trenes de mercancías puedan circular en buenas condiciones y pasar fácilmente de una red nacional a otra, contribuiría a mejorar las condiciones de utilización de la infraestructura». El considerando 9 del Reglamento sobre el transporte ferroviario de mercancías recalca, asimismo, que es necesario e importante mantener la interconexión de las infraestructuras ferroviarias existentes a la hora de diseñar los corredores ferroviarios de mercancías.

90. En el artículo 1 se prevé que el Reglamento tiene por objeto disponer «normas para la creación y la organización de corredores ferroviarios internacionales de transporte ferroviario de mercancías competitivo con vistas al desarrollo de una red ferroviaria europea para un transporte de mercancías competitivo». Para ello, establece «normas para la selección, organización, gestión y planificación indicativa de las inversiones en relación con los corredores de mercancías».

91. En este contexto, los Estados miembros diseñaron diversos corredores de mercancías iniciales que figuran en un anexo de dicho Reglamento. [42] Entre dichos corredores, se encuentra el corredor de mercancías inicial nº 2 que, tras la modificación introducida por el Reglamento controvertido, pasó a ser el corredor denominado «Mar del Norte — Mediterráneo». Posteriormente, existe la posibilidad de seleccionar y modificar corredores de mercancías adicionales con arreglo al procedimiento previsto en los artículos 4 a 6 del Reglamento sobre el transporte ferroviario de mercancías.

41 — Véase el considerando 4 del citado Reglamento.

42 — Véase el artículo 3 del Reglamento sobre el transporte ferroviario de mercancías.

92. En el artículo 8 del citado Reglamento se prevé que los Estados miembros interesados instituirán, para cada corredor de mercancías, una comisión ejecutiva, y los administradores de infraestructuras interesados establecerán un consejo de administración. Estos órganos se encargarán de garantizar el desarrollo del corredor de mercancías de conformidad con su plan de implantación, con arreglo al artículo 9 de dicho Reglamento.

93. Según el artículo 11 del Reglamento sobre el transporte ferroviario de mercancías, el consejo de administración elaborará y revisará periódicamente un plan de inversiones en infraestructuras en el corredor de mercancías y lo presentará a la comisión ejecutiva para su aprobación. Dicho plan constará, en particular, de la lista de los proyectos de ampliación, renovación o reorganización de las infraestructuras ferroviarias y su equipamiento que estén previstos a lo largo del corredor de mercancías o un plan de instalación de sistemas interoperables a lo largo del corredor de mercancías. [43]

94. Por otra parte, en virtud del artículo 13 del citado Reglamento, el consejo de administración del corredor de mercancías establecerá una ventanilla única que ofrezca a los operadores económicos interesados la posibilidad de presentar en un solo lugar solicitudes de franjas ferroviarias [44] para trayectos situados en el territorio de diferentes Estados miembros.

95. Los administradores de la infraestructura de que se trate crearán franjas ferroviarias internacionales preestablecidas, teniendo en cuenta las necesidades del mercado y previo examen de las necesidades de capacidad. [45]

96. En este sentido, cabe señalar que el Reglamento sobre el transporte ferroviario de mercancías pretende crear y desarrollar de manera coherente y coordinada corredores ferroviarios de mercancías en los que participen o sean consultados todos los operadores del sector de actividad correspondiente.

97. Con arreglo al artículo 2, apartado 2, letra a), del citado Reglamento, se entenderá por corredor de mercancías «todas las líneas ferroviarias, incluidas las líneas de transbordador de ferrocarriles, designadas en el territorio de los Estados miembros o entre Estados miembros y, en su caso, en terceros países europeos, que enlacen dos o más terminales a lo largo de una ruta principal y, cuando proceda, rutas de desvío y los tramos que las conectan, incluidas las infraestructuras ferroviarias y sus equipos y los servicios ferroviarios pertinentes, con arreglo al artículo 5 de la Directiva 2001/14/CE».

98. La opción de desarrollar la red ferroviaria europea estableciendo corredores de mercancías no es trivial. En efecto, el concepto de corredor sirve de fundamento a la toma en consideración de múltiples indicadores y características que permiten el desarrollo armonioso de un territorio. El término corredor ha sido definido, por ejemplo, como una «zona cuya extensión depende de los indicadores utilizados: condiciones geográficas, densidad de población, criterios culturales, ámbitos de influencia, estructuras institucionales, divisiones políticas, etc.». [46] El término «corredor» permite «identificar ejes de transporte [...], determinar procesos para reducir el aislamiento de los territorios interiores [...], justificar el acceso a recursos [...], trazar una red de enlaces urbanos interdependientes que registran un gran número de desplazamientos, enlaces e interconexiones [...] o incluso delinear rutas a diferentes escalas geográficas». [47]

43 — Véase el artículo 11, apartado 1, letras a) y b), del citado Reglamento.

44 — La franja ferroviaria es la zona en la que se pueden situar un determinado número de trenes de velocidad similar y que se suceden muy rápidamente de un punto a otro en un momento dado. En otras palabras, se trata de la capacidad de asignar una infraestructura a la circulación de un tren entre dos puntos de la red ferroviaria.

45 — Véase el artículo 14 del Reglamento sobre el transporte ferroviario de mercancías.

46 — Véase Debrie, J., y Comtois, C., «Une relecture du concept de corridors de transport: illustration comparée Europe/Amérique du Nord», *Les Cahiers Scientifiques du Transport*, nº 58/2010, p. 127, en especial el punto 2.1.1, p. 128.

47 — *Ibidem.*

99. No pongo en duda el hecho de que el Reglamento sobre el transporte ferroviario de mercancías, mediante la creación de corredores de mercancías, pretende mejorar el funcionamiento del mercado interior en el sector del transporte ferroviario. Por otra parte, en este sector en declive desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, toda la normativa de la Unión fue adoptada con miras a redinamizar el sector, que ha perdido pujanza en relación con el transporte por carretera, por mar o por aire.

100. Sin embargo, el examen del contenido del mencionado Reglamento me induce a pensar que su finalidad consiste efectivamente en dar servicio, de manera equilibrada y armoniosa, al territorio de la Unión, a la luz de las necesidades específicas de los operadores interesados, tanto en lo que respecta a las necesidades económicas como en lo que atañe a las necesidades sociales. [48] El artículo 4 del referido Reglamento es especialmente esclarecedor a este respecto. En efecto, exige tener en cuenta diversos criterios para la creación de corredores de mercancías adicionales. La selección de dichos corredores debe llevarse a cabo teniendo en cuenta, en particular, el paso del corredor de mercancías por el territorio de al menos tres Estados miembros, o de dos Estados miembros, si la distancia entre las terminales a las que da servicio el corredor de mercancías es superior a 500 km, la coherencia del corredor de mercancías con la RTE-T, los corredores ERTMS o los corredores definidos por la RNE, la integración de los proyectos prioritarios de RTE-T [49] en el corredor de mercancías o el equilibrio entre los costes y los beneficios socioeconómicos que se deriven de la creación del corredor de mercancías. [50]

101. El Reglamento sobre el transporte ferroviario de mercancías responde, por tanto, a mi parecer, al doble objetivo perseguido por la política de redes transeuropeas que se menciona en el artículo 170 TFUE, a saber, establecer el mercado interior o garantizar su funcionamiento (artículo 26 TFUE) y promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Unión, reforzando su cohesión económica, social y territorial (artículo 174 TFUE).

102. Por otro lado, parece que el propio legislador de la Unión tuvo presente la creación de corredores de mercancías que contribuyeran al desarrollo de la RTE-T. Así, en los trabajos preparatorios que dieron lugar a la adopción de dicho Reglamento se indica lo siguiente:

El corredor de mercancías tiene por objeto permitir la explotación de servicios ferroviarios de transporte de mercancías nacionales e internacionales en el territorio de al menos dos Estados miembros, y presenta la característica de formar parte de la RTE-T. [51]

103. En una de sus alegaciones, el Parlamento, el Consejo y la Comisión sostienen que el Reglamento sobre el transporte ferroviario de mercancías no puede incluirse en el ámbito de aplicación de los artículos 170 TFUE y siguientes ya que es necesario que el acto de que se trate tenga la finalidad de crear nuevas infraestructuras ferroviarias.

104. No comparto esta opinión.

48 — La idea de la Comisión, en su propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre una red ferroviaria europea para un transporte de mercancías competitivo [COM(2008) 852 final], era en particular «crear un sistema de transporte al servicio de [los] ciudadanos y [de las] empresas [de la Unión] lo más limpio y eficaz posible» (punto 1.1).

49 — Procede recalcar que el concepto de «proyectos prioritarios», utilizado en el artículo 4, letra c), del Reglamento sobre el transporte ferroviario de mercancías, fue sustituido de conformidad con el artículo 58, apartado 2, del Reglamento RTE-T. Este último indica, en efecto, que «las referencias a los "proyectos prioritarios" relacionados en el anexo III de la Decisión nº 661/2010/UE [del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de julio de 2010, sobre las orientaciones de la Unión para el desarrollo de la red transeuropea de transporte (DO L 204, p. 1)] se entenderán como referencias a la "red básica" definida en el presente Reglamento».

50 — Véase el artículo 4, letras a) a d), del citado Reglamento.

51 — Véase la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo citada en la nota 48 (p. 13); los documentos del Parlamento A7-0162/2010 (p. 47) y P6_TA(2009)0285 (p. 7), y el documento del Consejo 11069/5/09 REV 5 ADD 1.

105. En primer lugar, no hay ninguna disposición del Reglamento que permita concluir que el establecimiento de corredores de mercancías y de medidas que favorezcan su gestión y utilización de manera eficaz requiera la creación de infraestructuras físicas. En mi opinión, quizá resulte incluso necesario recurrir a la creación de infraestructuras para lograr la interoperabilidad entre las infraestructuras de los Estados miembros que, cabe recordar, se pretende alcanzar mediante el establecimiento de dichos corredores,[52] ya que la interoperabilidad se define como la «capacidad de las infraestructuras de un modo de transporte para permitir flujos de tráfico seguros e ininterrumpidos que alcancen los niveles de rendimiento exigidos por dicha infraestructura o modo».[53]

106. En segundo lugar, el requisito de creación de nuevas infraestructuras físicas no se desprende en absoluto del tenor de los artículos 170 TFUE y 171 TFUE.

107. Con arreglo al artículo 170 TFUE, apartado 1, la Unión contribuirá al establecimiento y al desarrollo de redes transeuropeas en los sectores de las infraestructuras de transportes, de las telecomunicaciones y de la energía. El establecimiento de redes transeuropeas no implica necesariamente la creación de nuevas infraestructuras y puede apoyarse, en parte, en las infraestructuras nacionales ya existentes. Así lo confirman los considerandos 7 y 8 del Reglamento RTE-T que indican, respectivamente, que «[la] [RTE-T] se compone en gran medida de las infraestructuras existentes» y que «[dicha RTE-T] debe desarrollarse *mediante la creación de nuevas infraestructuras de transporte, la rehabilitación y la mejora de las infraestructuras ya existente*, y mediante medidas que promuevan una utilización de la misma basada en el consumo eficiente de recursos».[54]

108. Además, de conformidad con el artículo 170 TFUE, apartado 2, la acción de la Unión tendrá por objetivo favorecer la interconexión e interoperabilidad de las redes nacionales, así como el acceso a dichas redes. En mi opinión, dicha interconexión e interoperabilidad debe establecerse en las redes nacionales existentes.

109. Por último, el artículo 171 TFUE, apartado 1, segundo guión, menciona las acciones orientadas claramente a garantizar la interoperabilidad de las redes, haciendo hincapié en las normas técnicas. Tales acciones no requieren necesariamente la creación de nuevas infraestructuras. Por otro lado, la interoperabilidad ferroviaria es uno de los objetivos previstos en las orientaciones de la Unión, definido en el Reglamento RTE-T. En efecto, a tenor del considerando 2 de dicho Reglamento, «se podría aumentar la interoperabilidad ferroviaria mediante soluciones innovadoras destinadas a mejorar la compatibilidad entre sistemas, como por ejemplo equipos de a bordo y vías de ancho múltiple». Si bien este último sistema requiere, sin lugar a dudas, la realización de obras en los raíles y, por tanto, en la propia infraestructura ferroviaria, no ocurre lo mismo con los equipos de a bordo. Además, según el considerando 5 de dicho Reglamento «el Libro Blanco [[55]] insta al despliegue de tecnología de información y comunicación relacionada con el transporte para asegurar una gestión mejorada e integrada del tráfico y para simplificar los procedimientos administrativos mediante una mejor logística del transporte de mercancías, el seguimiento y la localización de la carga, y una programación y flujos de tráfico optimizados. Puesto que *dichas medidas fomentan la gestión y el uso eficientes de las infraestructuras de transporte, deben entrar en el ámbito [de dicho] Reglamento*».[56]

52 — Véase el considerando 5 del citado Reglamento.

53 — Véase el artículo 3, letra o), del Reglamento RTE-T.

54 — El subrayado es mío.

55 — Libro Blanco de la Comisión titulado «Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte — Por una política de transportes competitiva y sostenible» [COM(2011) final/2].

56 — El subrayado es mío.

110. De este modo, el artículo 2, apartado 1, del Reglamento RTE-T especifica, en particular, que la RTE-T comprende las infraestructuras de transporte y las aplicaciones telemáticas, así como medidas de fomento de la gestión y el uso eficientes de dichas infraestructuras, y que permitan la creación y funcionamiento de unos servicios de transporte sostenibles y eficientes. De ello se desprende que las medidas que no entrañan la creación de nuevas infraestructuras físicas, en el sentido de nuevas líneas ferroviarias, están pese a ello comprendidas en el ámbito de aplicación del Reglamento dedicado a la RTE-T.

111. Si fuera necesario que un acto de la Unión previera la creación de nuevas infraestructuras para que éste estuviera incluido en el ámbito de aplicación del artículo 170 TFUE, se limitarían considerablemente, a mi parecer, las posibilidades de adoptar tales actos no sólo en el sector de los transportes, sino también en el de las telecomunicaciones y la energía, que son otros sectores integrados en la red transeuropea. Las redes transeuropeas, con independencia de que pertenezcan al sector de transportes, al de telecomunicaciones o al de la energía, no se limitan a las infraestructuras físicas. Engloban todas las medidas que sean susceptibles de contribuir a realizar los objetivos previstos en el artículo 170 TFUE.

112. A la luz de las anteriores consideraciones, estimo que la ampliación de los corredores de mercancías iniciales, que se prevé en el artículo 29 y en el anexo II del Reglamento controvertido, se encuentra comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 170 TFUE relativo a las redes transeuropeas.

113. Por consiguiente, el primer motivo relativo a la elección errónea de la base jurídica para la ampliación del corredor de mercancías inicial nº 2 es fundado.

114. Ahora queda por dilucidar si el legislador de la Unión debería haber solicitado al Reino Unido la aprobación de dicha ampliación, de conformidad con el artículo 172 TFUE, párrafo segundo.

B. *Sobre el segundo motivo, basado en la infracción del artículo 172 TFUE, párrafo segundo, por incumplimiento del requisito de aprobación del Estado miembro interesado*

115. Mediante su segundo motivo, el Reino Unido alega que la ampliación del corredor de mercancías inicial nº 2 fue adoptada infringiendo el artículo 172 TFUE, párrafo segundo, en la medida en que ese precepto prevé que «las orientaciones y proyectos de interés común relativos al territorio de un Estado miembro requerirán la aprobación del Estado miembro de que se trate».

1. Alegaciones de las partes

116. El Reino Unido formula dos alegaciones en apoyo de su segundo motivo, a saber, que la ampliación del corredor de mercancías inicial nº 2 constituye un proyecto de interés común, y que afecta al territorio del Reino Unido.

a) La ampliación del corredor de mercancías inicial nº 2 constituye un proyecto de interés común

117. El Reino Unido estima que las modificaciones resultantes del artículo 29 y del anexo II del Reglamento controvertido son «proyectos de interés común», en el sentido del artículo 172 TFUE, párrafo segundo. Así, tales modificaciones, que tienen por efecto ampliar el corredor de mercancías inicial nº 2, se determinaron en el marco de las orientaciones establecidas a efectos de la política de la RTE-T. En particular, el considerando 46 del Reglamento RTE-T y el considerando 16 del Reglamento controvertido, que disponen que los corredores de la red básica deben estar en consonancia con los

corredores ferroviarios de mercancías creados de conformidad con el Reglamento sobre el transporte ferroviario de mercancías, señalan, en efecto, la exigencia de llevar a cabo tal ampliación. Además, el Reino Unido observa que dicha ampliación fue adoptada en el marco del Reglamento controvertido, adoptado sobre la base del artículo 172 TFUE.

118. Por otro lado, el Reino Unido sostiene que la referida ampliación se corresponde claramente con la definición de proyectos de interés común que figura en el artículo 7, apartado 1, del Reglamento RTE-T.

119. El Reino Unido explica asimismo que la red global, la red básica y los corredores que la componen, así como los corredores de mercancías iniciales, están estrechamente relacionados. Así pues, entiendo que, en opinión del Reino Unido, conforme al artículo 9, apartado 1, letra d), de dicho Reglamento, la red global constituye la base que permite identificar los proyectos de interés común. La red básica, por su parte, está integrada por los elementos de la red global que mayor importancia estratégica presentan para alcanzar los objetivos de desarrollo de la RTE-T, de conformidad con el artículo 38, apartado 1, del citado Reglamento. Dicha red básica abarca, además, los corredores que cubren los flujos de larga distancia más importantes de dicha red y que están destinados, en particular, a mejorar los enlaces transfronterizos en el interior de la Unión.[57] Pues bien, las ampliaciones de corredores de mercancías iniciales, en la medida en que conducen a la adaptación de dichos corredores de la red básica a los corredores ferroviarios de mercancías, contribuyen también a la realización de los objetivos de desarrollo de la RTE-T y, por tanto, pueden ser considerados proyectos de interés común, por cuanto forman parte, en realidad, de la red global.

120. El Reino Unido alega también que el artículo 7, apartado 1, del Reglamento RTE-T, que establece orientaciones acerca de los objetivos de la política de redes transeuropeas, en el sentido del artículo 171 TFUE, apartado 1, dispone que los proyectos de interés común contribuirán al desarrollo de la RTE-T, en especial mediante medidas de fomento de un uso eficiente de los recursos de la red. Pues bien, precisamente esto es lo que las modificaciones de la lista de corredores de mercancías iniciales pretenden aportar, puesto que, según el considerando 16 del Reglamento controvertido, se persigue la adaptación de dichos corredores de la red básica a los corredores ferroviarios de mercancías «con el fin de reducir la carga administrativa y racionalizar el desarrollo y la utilización de la infraestructura ferroviaria».

121. El Reino Unido añade que, en todo caso, los corredores de mercancías iniciales establecidos en un primer momento por el Reglamento sobre el transporte ferroviario de mercancías son en sí mismos proyectos de interés común, en la medida en que constituyen aspectos fundamentales de la RTE-T. Dicho Reglamento no versa sobre la creación de un mercado ferroviario interior. Con arreglo a sus considerandos 5 y 10, persigue establecer una red ferroviaria internacional por la que los trenes puedan circular en buenas condiciones y pasar fácilmente de una red nacional a otra. El artículo 4, letras b) y c), de dicho Reglamento, pone de manifiesto efectivamente que este último tiene como finalidad garantizar la coherencia del corredor de mercancías con la RTE-T y la integración de los proyectos de la red básica en dichos corredores.

122. Además, el Reino Unido estima que el concepto de proyectos de interés común no debe interpretarse de manera restrictiva. Así, dicho concepto no sólo abarca los proyectos que tengan por objeto crear infraestructuras. A este respecto, cita el artículo 3, letra a), del Reglamento RTE-T, en el que se define el concepto de proyecto de interés común como cualquier proyecto realizado de conformidad con los requisitos contemplados en ese Reglamento y en cumplimiento de lo que en él se dispone, así como el artículo 7, apartado 1, del mismo Reglamento, alegando que este último se refiere simplemente a la creación de una nueva infraestructura de transporte como uno de los medios que permiten que los proyectos de interés común contribuyan al desarrollo de la RTE-T.

57 — Artículo 43, apartado 1, del Reglamento RTE-T.

123. El Reino Unido considera, por tanto, que la ampliación del corredor de mercancías inicial nº 2 previsto en el artículo 29 y en el anexo II del Reglamento controvertido constituye un «proyecto de interés común», en el sentido del artículo 171 TFUE. A estos efectos, es suficiente que dicha ampliación ha sido determinada en el marco de las orientaciones establecidas en el Reglamento RTE-T y en el Reglamento controvertido, que la referida ampliación ha sido adoptada por el Reglamento controvertido cuya finalidad es permitir la elaboración y la financiación de proyectos de interés común en el marco de la política relativa a las redes transeuropeas, y que la ampliación se encuentra claramente comprendida en el concepto de proyecto de interés común, en el sentido del artículo 7, apartado 1, del Reglamento RTE-T.

124. Según el Parlamento, los corredores de mercancías iniciales no pueden constituir «proyectos», en el sentido del artículo 172 TFUE, párrafo segundo. El simple hecho de autorizar una respuesta única en cuanto a su utilización a través de la ventanilla única, no es sino la consecuencia lógica de la existencia de la infraestructura. Así pues, los corredores de mercancías iniciales tienen como única finalidad facilitar la utilización de las vías de ferrocarril con el fin de mejorar la eficiencia del transporte ferroviario de mercancías.

125. El Parlamento aduce que, a la luz del texto del artículo 7, apartado 4, del Reglamento RTE-T, el vínculo entre proyecto de interés común e infraestructura es evidente. Recuerda, a estos efectos, que esa disposición exige a los Estados miembros tomar las medidas necesarias para garantizar que los proyectos de interés común se lleven a cabo de conformidad con el Derecho de la Unión y nacional pertinente, en particular, con los actos jurídicos de la Unión en los ámbitos de medio ambiente, la protección del clima, la seguridad física y operacional, la competencia, las ayudas estatales, la contratación pública, la sanidad pública y la accesibilidad. En consecuencia, no entiende cómo ni por qué la constitución de un Comité de Coordinación o de una ventanilla única puede asimilarse al cumplimiento de tales requisitos.

126. El Parlamento señala, a efectos de diferenciar los corredores de mercancías iniciales de los corredores de la red básica, que, según los considerandos 42 a 44 del Reglamento RTE-T, los conceptos de ambos tipos de corredores son muy distintos. Así pues, volviendo al texto de dichos considerandos, indica que emplear un enfoque basado en los corredores en la red básica podría permitir coordinar con carácter transnacional proyectos diferentes y que los corredores de la red básica deben contribuir a desarrollar las infraestructuras de la red básica. Añadió que su objeto y su naturaleza específicos entrañan la necesidad de identificar las fuentes de financiación, públicas y privadas, para los proyectos transfronterizos complejos de cada corredor de la red básica.

127. El Consejo, por su parte, aduce que el Reglamento sobre el transporte ferroviario de mercancías fue adoptado sobre la base del artículo 91 TFUE y que no contiene orientaciones acerca de las redes transeuropeas ni la definición de los proyectos de interés común. Por consiguiente, pertenece íntegramente al ámbito de la política común de transportes.

128. El Consejo coincide en que se desprende con claridad del tenor del Reglamento RTE-T que los proyectos de interés común dan lugar a la creación de nuevas infraestructuras de transporte, así como a la rehabilitación y modernización de las infraestructuras existentes.

129. Además, indica que no basta con que una medida se limite a respetar uno de los requisitos previstos en el artículo 7 de dicho Reglamento, como sugiere el Reino Unido, para que dicha medida quede incluida en el ámbito de la definición de proyecto de interés común. A este respecto, el Reino Unido no ha demostrado que la ampliación del corredor de mercancías inicial nº 2 es conforme a los capítulos II y III de dicho Reglamento —que tratan de las disposiciones relativas a la red global y a la red básica respectivamente— tal como prevé el artículo 7, apartado 2, letra b), del Reglamento RTE-T.

130. Según la Comisión, la creación, la consonancia y la sustitución de la lista de corredores de mercancías iniciales no están comprendidas en las orientaciones establecidas en el artículo 171 TFUE, apartado 1, y, por tanto, no pueden ser consideradas como proyectos de interés común.

131. La Comisión estima, asimismo, que la razón de ser del requisito relacionado con la aprobación del Estado miembro afectado por el proyecto de interés común, que se reproduce en el artículo 172 TFUE, párrafo segundo, sólo puede consistir en que toda medida que produzca efectos en un Estado miembro requiere la aprobación de dicho Estado.

b) La ampliación del corredor de mercancías inicial nº 2 afecta al territorio del Reino Unido

132. Según el Reino Unido, es evidente las ampliaciones de los corredores de mercancías iniciales afectan al territorio de un Estado miembro, en el sentido del artículo 172 TFUE, párrafo segundo. En su opinión, la aprobación del Estado miembro interesado es necesaria para el establecimiento de las orientaciones y los proyectos de interés común, en el sentido del artículo 171 TFUE, ya que éstos afectan a los intereses de los Estados miembros, como sucede, en el caso de autos, con la creación y ampliación de un corredor de mercancías inicial.

133. En efecto, el Reino Unido explica que la creación del corredor genera, en virtud del Reglamento sobre el transporte ferroviario de mercancías, una serie de obligaciones para el Estado miembro interesado. En especial, el artículo 14 de dicho Reglamento exige reservar a los trenes de mercancías franjas ferroviarias preestablecidas que se asignarán a través de una ventanilla única, establecida en virtud del artículo 13 del citado Reglamento. Ello tiene consecuencias evidentes sobre la capacidad de infraestructura del Estado miembro afectado. Además, el hecho de que el procedimiento previsto por el Reglamento sobre el transporte ferroviario de mercancías para la selección de los corredores de mercancías adicionales tenga en cuenta, de conformidad con el artículo 5, apartado 3, de dicho Reglamento, la posibilidad de que la creación de un corredor imponga una carga desproporcionada al Estado miembro y la circunstancia de que un Estado miembro no esté obligado, como dispone el artículo 5, apartado 4, de dicho Reglamento, a participar en tal creación en caso de que se le dote de una red ferroviaria con un ancho de vía diferente al de la red ferroviaria principal de la Unión, demuestra que la creación de un corredor de mercancías tiene efectos concretos importantes para el Estado miembro afectado.

134. Según el Reino Unido, para que un proyecto de interés común afecte al territorio de un Estado miembro, en el sentido del artículo 172 TFUE, párrafo segundo, dicho proyecto no ha de tener necesariamente el efecto de crear una nueva infraestructura. Prueba de ello es que los corredores de la red básica que, de conformidad con el artículo 42, apartado 1, del Reglamento RTE-T, son un instrumento para facilitar la realización coordinada de la red básica, no exigen, por sí solos, la creación de nuevas infraestructuras. Sin embargo, la realización de dichos corredores no está excluida de la calificación como proyecto de interés común relativo al territorio de un Estado miembro, en el sentido del artículo 172 TFUE, párrafo segundo.

135. En opinión del Parlamento, sólo pueden surgir situaciones en las que las orientaciones y los proyectos de interés común afectan al territorio de un Estado miembro, en el sentido de la citada disposición, si un proyecto de infraestructura presenta un vínculo directo con el territorio. Una interpretación amplia de este concepto impondría la necesidad de obtener la aprobación de cada Estado miembro en relación con toda medida que contribuya a mejorar el funcionamiento de las redes transeuropeas, puesto que toda medida de esta naturaleza está destinada, por definición, a ser aplicada en el territorio de los Estados miembros. El Parlamento y el Consejo citan la sentencia España/Consejo,[58] en la que el Tribunal de Justicia, a propósito del artículo 192 TFUE, apartado 2, letra b), que prevé un procedimiento extraordinario de votación para las medidas relativas a la

58 — Asunto C-36/98, EU:C:2001:64.

ordenación territorial y que afecten al suelo en materia de medio ambiente, declaró que las medidas que no regulan la realización de proyectos específicos en materia de infraestructura son de carácter general y, por tanto, no imponen el recurso al procedimiento extraordinario. Esto mismo es aplicable asimismo a las «medidas que [...], aunque imponen determinados límites al modo en que puede utilizarse el suelo de los Estados miembros, no regulan el uso al que éstos lo destinan». [59]

136. El Parlamento establece un paralelismo con los corredores de mercancías iniciales y sostiene que, en el caso de autos, ni siquiera puede existir tal vínculo indirecto, por cuanto no cabe considerar que se imponga la menor limitación a la utilización del suelo, siendo el único objetivo de dichos corredores la coordinación entre los administradores de infraestructuras y la creación de una ventanilla única, con el fin de lograr un transporte de mercancías competitivo.

137. El Parlamento estima, además, que los corredores de mercancías iniciales no pueden afectar al territorio del Reino Unido en la medida en que la pérdida de control sobre la adjudicación de capacidad, mencionada por dicho Estado miembro, es sólo una consideración meramente operativa. El hecho de que un administrador de infraestructuras esté obligado a consultar a otros acerca de la adjudicación de franjas ferroviarias no implica una afectación al territorio de un Estado miembro.

138. El Consejo, por su parte, considera que el vínculo con el territorio del Estado miembro solamente existe si el proyecto de infraestructuras de que se trata tiene una relación directa con el territorio de dicho Estado, es decir, tiene efectos concretos sobre la autonomía de este último en la ordenación de su territorio. No es éste el caso de los corredores de mercancías iniciales que no dan lugar a proyectos de obras como puede ocurrir, en cambio, con los corredores de la red básica.

139. Este requisito relativo a las infraestructuras se deduce directamente del artículo 170 TFUE y es esencial para el establecimiento de redes transeuropeas. Según el Consejo, el artículo 172 TFUE, párrafo segundo, que establece el procedimiento decisorio, ha de ser interpretado de manera restrictiva.

2. Análisis

140. En el artículo 172 TFUE, párrafo primero, se prevé un procedimiento de codecisión, previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. Sin embargo, en caso de que el acto objeto de dicho procedimiento se refiera a las orientaciones o los proyectos de interés común relativos al territorio de un Estado miembro, es preciso obtener la aprobación de dicho Estado miembro.

141. Así pues, el segundo motivo me lleva a examinar, en primer lugar, si la ampliación del corredor de mercancías inicial nº 2 se encuentra comprendida en el concepto de «proyectos de interés común», en el sentido del artículo 172 TFUE, párrafo segundo, y, en segundo lugar, si dicha ampliación afecta al territorio del Reino Unido, en el sentido de la referida disposición.

59 — Apartado 53.

a) Sobre la cuestión de dilucidar si la ampliación de un corredor de mercancías inicial está incluida en el concepto de proyecto de interés común

142. El Reglamento RTE-T que, cabe recordar, establece las orientaciones de la Unión para el desarrollo de la RTE-T, identifica los proyectos de interés común.[60] Son dichos proyectos los que contribuyen a la realización de la RTE-T. Además, corresponden a las prioridades establecidas en las orientaciones,[61] especialmente las prioridades generales establecidas en el artículo 10 del Reglamento RTE-T, así como, por cuanto aquí interesa, las prioridades relacionadas con el desarrollo de las infraestructuras ferroviarias enumeradas en el artículo 13 de dicho Reglamento.

143. Para que sea calificado como tal, un proyecto de interés común debe, por tanto, corresponder al marco definido por el Reglamento RTE-T. A este respecto, el artículo 3, letra a), de dicho Reglamento, define el concepto de proyecto de interés común como «cualquier proyecto realizado de conformidad con los requisitos contemplados en [dicho] Reglamento».

144. El artículo 7 del Reglamento RTE-T aporta algunos elementos adicionales con el fin de definir con mayor precisión dicho concepto. En efecto, en el apartado 1 de dicho artículo, se indica que «los proyectos de interés común contribuirán al desarrollo de la [RTE-T] mediante la creación de nuevas infraestructuras de transporte, mediante la rehabilitación y la mejora de las infraestructuras de transporte existentes y mediante medidas de fomento de un uso eficiente de los recursos de la red».

145. Además, el artículo 7, apartado 2, del citado Reglamento precisa que todo proyecto de interés común contribuirá a cumplir los objetivos que queden dentro de por lo menos dos de las cuatro categorías definidas en el artículo 4 de dicho Reglamento, será conforme a lo establecido en su capítulo II, relativo a la red global, y a lo establecido en su capítulo III si es relativo a la red básica, será viable económicamente en función de un análisis de sus costes y beneficios socioeconómicos y demostrará un valor añadido europeo. Las cuatro categorías enumeradas en el artículo 4 del Reglamento RTE-T son la cohesión, la eficiencia, la sostenibilidad y el aumento de los beneficios para sus usuarios.

146. Por consiguiente, procede examinar, a la luz de todos estos elementos, si el corredor de mercancías inicial nº 2 puede ser calificado como «proyecto de interés común», en el sentido del artículo 172 TFUE, párrafo segundo.

147. A mi juicio, el Parlamento, el Consejo y la Comisión realizan una interpretación demasiado restrictiva del artículo 7, apartado 1, del Reglamento RTE-T. Estiman, en esencia, que un proyecto de interés común implica forzosamente la construcción o el desarrollo de infraestructuras ferroviarias, lo que no sucede con los corredores de mercancías iniciales.

148. Tal como se ha expuesto en los puntos 105 a 111 de las presentes conclusiones, el establecimiento y el desarrollo de redes transeuropeas no se limitan a la creación de nuevas infraestructuras. Por tanto, lo mismo cabe afirmar con respecto a los proyectos de interés común, en la medida en que son éstos los que contribuyen a la realización de dichas redes.

149. La formulación del artículo 7, apartado 1, del Reglamento RTE-T, apunta en este sentido, puesto que, además de la creación de nuevas infraestructuras, indica asimismo que los proyectos de interés común contribuyen al desarrollo de la RTE-T mediante medidas de fomento de un uso eficiente de los recursos de la red. Por otro lado, esta formulación es plenamente coherente con el artículo 2, apartado 1, del citado Reglamento, que prevé que la RTE-T comprende las infraestructuras de transporte y las aplicaciones telemáticas, así como «medidas de fomento de la gestión y el uso

60 — Véase el artículo 1, apartados 1 y 2, de dicho Reglamento.

61 — Véase el considerando 20 del citado Reglamento.

eficientes de dichas infraestructuras, y que permitan la creación y funcionamiento de unos servicios de transporte sostenibles y eficientes». Entre dichas medidas, cabe citar las enumeradas en el artículo 32 de dicho Reglamento, que prevé que los Estados miembros prestarán especial atención a los proyectos de interés común que proporcionen servicios eficientes de transporte de mercancías que utilicen la infraestructura de la red global y contribuyan también a reducir las emisiones de dióxido de carbono y otros efectos negativos para el medio ambiente, encaminados, en particular, a mejorar el uso sostenible de la infraestructura de transporte, incluida su gestión eficiente, facilitar las operaciones de servicios de transporte multimodal, incluidos los consiguientes flujos de información necesarios, y mejorar la cooperación entre los proveedores de servicios de transporte o llevar a cabo análisis y facilitar información sobre las características y el rendimiento de las flotas, los requisitos administrativos y los recursos humanos.

150. Es obligado señalar que la calificación de «proyectos de interés común» no se limita a los proyectos que requieren la construcción o transformación de las infraestructuras. Tiene un alcance mucho mayor y abarca, en especial, las medidas que favorecen una gestión y un uso coordinados y coherentes de dichas infraestructuras, que es la finalidad de los corredores de mercancías iniciales. Este enfoque se basa en el sentido común, puesto que, para lograr un funcionamiento óptimo de la RTE-T, la construcción o la mejora física de infraestructuras no es ciertamente suficiente y debe ir necesariamente acompañada de una gestión y un uso eficientes.

151. Además, a mi parecer, no hay duda de que el establecimiento de corredores de mercancías adicionales, como la ampliación del corredor de mercancías inicial nº 2, responde a los objetivos previstos en el artículo 4 del Reglamento RTE-T, en especial los objetivos de cohesión y eficiencia.

152. En efecto, como ya se ha indicado, la creación de dichos corredores persigue reforzar la cohesión económica, social y territorial en el territorio de la Unión, en particular, haciendo hincapié en la interoperabilidad y la interconexión. [62] Además, el desarrollo de corredores de mercancías tiene asimismo la finalidad de prestar servicios de transporte de mercancías en buenas condiciones y en condiciones de fiabilidad. [63] Dicha finalidad se confunde con la prevista en el artículo 4, letra d), del Reglamento RTE-T, a saber, el aumento de los beneficios para los usuarios de la RTE-T.

153. Por otro lado, de conformidad con el artículo 4 del Reglamento sobre el transporte ferroviario de mercancías, la selección de corredores de mercancías adicionales y su modificación se llevan a cabo teniendo en cuenta diversos criterios. En particular, su letra b) prevé que en dicha selección se tendrá en cuenta la coherencia del corredor de mercancías con la RTE-T, los corredores ERTMS o los corredores definidos por la RNE. Además, en la letra c) se dispone que en dicha selección también se tendrá en cuenta la integración de los proyectos de la red básica en el corredor de mercancías. En consecuencia, en mi opinión, los corredores de mercancías adicionales deben cumplir necesariamente los requisitos previstos en el capítulo II del Reglamento RTE-T, relativo a la red global, y los previstos en el capítulo III del referido Reglamento, relativo a la red básica. [64]

154. Además, en el marco de la selección de corredores de mercancías adicionales, es necesario presentar un análisis socioeconómico en el que se haga primar el equilibrio entre los costes y los beneficios socioeconómicos que se deriven de la creación de dichos corredores. [65]

62 — Véanse los considerandos 5, 9 y 11 del Reglamento sobre el transporte ferroviario de mercancías.

63 — Véanse los considerandos 3 y 4 del citado Reglamento.

64 — Al estar la red básica, conforme al artículo 38 del Reglamento RTE-T, compuesta de aquellas partes de la red global que tengan la máxima importancia estratégica, el desarrollo de la primera se realizará obligatoriamente de conformidad con los requisitos exigidos para la segunda.

65 — Véase el artículo 4, letra d), del Reglamento sobre el transporte ferroviario de mercancías.

155. Por último, en cuanto al valor añadido europeo que debe presentar todo proyecto de interés común,[66] el concepto de valor añadido europeo se define como «el valor de un proyecto que, además de su valor potencial para el Estado miembro respectivo por sí solo, da lugar a una mejora significativa de las conexiones de transporte o de los flujos de transporte entre los Estados miembros que pueda demostrarse mediante referencia a mejoras de la eficiencia, la sostenibilidad, la competitividad o la cohesión y se atiene a los objetivos establecidos en el artículo 4 [del Reglamento RTE-T]».[67] A la luz de los criterios definidos en el artículo 4 del Reglamento sobre el transporte ferroviario de mercancías y de la razón de ser de los corredores de mercancías, expuesta en los puntos 97 y 98 de las presentes conclusiones, considero que los corredores de mercancías adicionales, como la ampliación del corredor de mercancías inicial nº 2, tienen, sin duda, la finalidad de generar una mejora.

156. Por consiguiente, habida cuenta de estos elementos, opino que la ampliación de los corredores de mercancías iniciales debe ser calificada como «proyecto de interés común», en el sentido del artículo 172 TFUE, párrafo segundo.

b) Sobre la cuestión de si la ampliación de los corredores de mercancías iniciales afecta al territorio de un Estado miembro

157. Con arreglo al artículo 172 TFUE, párrafo segundo, las orientaciones y proyectos de interés común relativos al territorio de un Estado miembro requerirán la aprobación del Estado miembro de que se trate.

158. A mi juicio, la opción de instaurar una forma de derecho de veto en beneficio del Estado miembro interesado se debe a que la política de redes transeuropeas integra aspectos territoriales y afecta, por tanto, en cierta medida, a la ordenación del territorio, que es un ámbito que tradicionalmente ha sido competencia de los Estados miembros.

159. Como se ha expuesto en los puntos 132 a 139 de las presentes conclusiones, las partes no coinciden en la interpretación que debe hacerse de la expresión «relativos al territorio de un Estado miembro», que figura en el artículo 172 TFUE, párrafo segundo.

160. A mi parecer, los términos empleados en dicha disposición son claros y no se prestan a interpretación. Desde el momento en que un proyecto calificado como «proyecto de interés común» afecta al territorio de un Estado miembro, es preciso obtener la aprobación de éste para ejecutarlo. En efecto, en un proyecto de interés común, como se ha expuesto en los puntos anteriores, se prevén toda una serie de medidas para el Estado miembro interesado que tendrán necesariamente repercusiones en su territorio.

161. La utilización, por los redactores del TFUE, de la expresión perfectamente clara «relativos al territorio del Estado miembro» impone como única interpretación el sentido real que entraña.

162. En el caso de autos, la ampliación del corredor de mercancías inicial nº 2 impugnada en el presente recurso afecta a un tramo que cubre el trayecto de Londres a Glasgow. En consecuencia, es innegable que dicho proyecto de interés común afecta al territorio del Reino Unido, en el sentido del artículo 172 TFUE, párrafo segundo. Así pues, para dicho proyecto de interés común se debería haber solicitado la aprobación de dicho Estado miembro, lo que no ocurrió en el caso de autos.

66 — Artículo 7, apartado 2, letra d), del Reglamento RTE-T.

67 — Véase el artículo 3, letra d), del citado Reglamento.

163. A la luz de todas las consideraciones anteriores, considero fundado el segundo motivo formulado por el Reino Unido, basado en la infracción del requisito de aprobación en virtud del artículo 172 TFUE, párrafo segundo.

C. *Observaciones finales*

164. Me parece oportuno precisar que si el asunto se analizara de otro modo, se llegaría, en todo caso, a una solución idéntica.

165. En efecto, si procediera admitir que la ampliación del corredor de mercancías inicial nº 2 fue adoptada en virtud de una base jurídica correcta, a saber, el artículo 91 TFUE, en cuyo caso no se requeriría la aprobación del Estado miembro afectado por dicha ampliación, deberían anularse en cualquier caso el artículo 29 y el anexo II del Reglamento controvertido.

166. A tal efecto, cabe recordar que el Reglamento sobre el transporte ferroviario de mercancías prevé un procedimiento muy preciso para la selección y la modificación de los corredores de mercancías adicionales. En particular, el artículo 5, apartado 3, de dicho Reglamento, establece que «si un Estado miembro considera, tras presentar un análisis socioeconómico, que la creación de un corredor de mercancías no interesaría a los candidatos que podrían utilizarlo, o no aportaría beneficios socioeconómicos significativos, o representaría una carga desproporcionada, no estará obligado a la participación exigida en los apartados 1 y 2 del presente artículo, a reserva de que la Comisión adopte una decisión en ese sentido con arreglo al procedimiento consultivo contemplado en el artículo 21, apartado 2». Además, el artículo 5, apartado 5, de dicho Reglamento, precisa que «la creación de un corredor de mercancías será propuesta por los Estados miembros interesados». En consecuencia, un corredor de mercancías sólo puede instaurarse con el apoyo de dichos Estados miembros.

167. En el presente asunto, el Reino Unido inició un procedimiento, de conformidad con dichas disposiciones, en relación con la ampliación del corredor de mercancías inicial nº 2 hasta Londres. [68]

168. Sin embargo, dicho Estado miembro no presentó ninguna propuesta ni ningún análisis socioeconómico con respecto a la ampliación hasta Glasgow que pudiera, en su caso, demostrar los beneficios de dicha ampliación. El Reino Unido considera que esta ampliación debería haber seguido los procedimientos previstos por el Reglamento sobre el transporte ferroviario de mercancías. [69] Según el Consejo, entiendo que no era necesario ajustarse al procedimiento especialmente previsto en el artículo 5 de dicho Reglamento. [70] La Comisión estima, por su parte, que poco importa, en las circunstancias del caso de autos, que exista un procedimiento muy específico a efectos de la modificación de los corredores de mercancías iniciales. [71]

169. Conviene recordar, a este respecto, que la República Federal de Alemania, así como la República de Letonia, en el marco del procedimiento relativo a la adopción del Reglamento controvertido, expresaron sus inquietudes en relación con el incumplimiento del procedimiento previsto en el Reglamento sobre el transporte ferroviario de mercancías para la modificación de los corredores de mercancías iniciales. [72]

170. Es preciso hacer constar que el artículo 29 y el anexo II del Reglamento controvertido, que tienen por objeto modificar el corredor de mercancías inicial nº 2, fueron adoptados sin atenerse al procedimiento previsto en el artículo 5 del Reglamento sobre el transporte ferroviario de mercancías.

68 — Véanse los puntos 23 y ss. del escrito de demanda del Reino Unido y el punto 33 del escrito de contestación del Consejo.

69 — Véase el punto 12 del escrito de contestación del Reino Unido al escrito de intervención de la Comisión.

70 — Véase el punto 42 del escrito de contestación del Consejo.

71 — Véase el punto 39 del escrito de formalización de la intervención de la Comisión.

72 — Véase el documento del Consejo 16096/13 ADD 2.

171. La vulneración de dicho procedimiento entraña necesariamente la anulación del artículo 29 y del anexo II del Reglamento controvertido en la medida en que constituye, incuestionablemente, un vicio sustancial de forma, en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo segundo. En efecto, el error en la elección del procedimiento decisorio privó al Reino Unido de su derecho a influir en el contenido mismo de estas disposiciones.

VI. **Conclusión**

172. Habida cuenta de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia:

1) Anular el artículo 29 y el anexo II del Reglamento (UE) nº 1316/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, por el que se crea el Mecanismo «Conectar Europa», por el que se modifica el Reglamento (UE) nº 913/2010 y por el que se derogan los Reglamentos (CE) nº 680/2007 y (CE) nº 67/2010.

2) Condenar en costas al Parlamento Europeo y al Consejo de la Unión Europea. La Comisión Europea cargará con sus propias costas.