

La Política Común de Infraestructuras de Transporte y su financiación mediante los fondos e instrumentos comunitarios^(*)

Por **RAFAEL IZQUIERDO DE BARTOLOME**
Dr. Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos.

La consecución de una política común en materia de transportes ha sido una de las aspiraciones más importantes de la CEE. En el artículo se estudian sus antecedentes, nacimiento, desarrollo y situación actual; su contenido —planificación, financiación, tarificación e imputación de costes— así como los proyectos de interés comunitario y su financiación por la Comunidad.

1. ANTECEDENTES

A partir de Tratado de Roma, firmado el 25 de marzo de 1957, que instituía la Comunidad Económica Europea —CEE— se inició un largo proceso en el que las instituciones comunitarias, de acuerdo con los mandatos recibidos, debían intentar la «instauración de una política común en el campo de los transportes», tal como estipulaba el artículo 2, debiendo vencer todas las dificultades que presentaba el sector y que los propios negociadores del Tratado no lograron remontar en la etapa previa de las negociaciones.

Una primera fase, que comprendía el período 1958-72, correspondía a la de la Comunidad de los Seis y puede caracterizarse como la fase de la «integración del mercado de transportes», o mejor dicho del intento de integración, ya que los resultados alcanzados no respondieron con los deseos iniciales.

El objetivo de la Comisión en este campo fue organizar un mercado común de transporte promoviendo la unificación de los distintos mercados nacionales y creando un sistema integrado único, basado en los principios de la economía de mercado o de sana competencia e inspirado en la libre circulación, la cual requería la supresión progresiva de toda restricción y el acercamiento paralelo de las condiciones de competencia.

(*) Se admiten comentarios sobre el presente artículo, que podrán remitirse a la Redacción de esta Revista hasta el 31 de julio de 1986.

Los resultados alcanzados durante este período fueron escasos y el intento de «integración del mercado de transporte» fracasó.

En 1973 se inició una segunda fase que se extendió hasta 1983, cuya finalidad fue impulsar la política común de transportes adaptándola a las nuevas circunstancias económicas y sociales y teniendo en consideración la primera ampliación de la Comunidad.

El objetivo básico en este caso era la creación de un «sistema comunitario de transportes» en el que, junto a la organización de un mercado común de transportes basado en la libre circulación de servicios y en la armonización de las condiciones de concurrencia —cuando ello fuera preciso—, se preveía, por primera vez, la intervención de la Comunidad en la planificación y financiación de las infraestructuras.

Tampoco se alcanzó este objetivo y la interposición de un recurso de carencia por parte del Parlamento al Consejo —el primero en la historia de la Comunidad— que terminó con el fallo del Tribunal de Justicia, de 22 de mayo de 1985, condenando al Consejo por haberse abstenido, violando el Tratado CEE, de asegurar la libre prestación de servicio en materia de transportes internacionales y de fijar las condiciones de admisión de los transportistas no residentes a los transportes nacionales de un Estado miembro, marcó el inicio de otra nueva fase que parece querer romper con el «impase» que ha caracterizado el fallido proceso de establecimiento de una política común de transportes.

2. EL NACIMIENTO DE LA POLITICA COMUN DE INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE (1976-78)

Varios fueron los hechos que concurrieron a principios de 1973 y que sirvieron de pauta para el inicio de la segunda fase de la política común de transportes: un considerable incremento del tráfico intracomunitario; la importación cada vez mayor de los costes sociales; el crecimiento acelerado de los déficits ferroviarios; la ampliación del área comunitaria que trajo con ella nuevos planteamientos de transporte; la creación de nuevas políticas comunitarias, así como la consideración del transporte como factor de progreso social, de acuerdo con el resultado de la Cumbre Europea de París de octubre de 1972. Todo ello hizo que los transportes adquirieran una nueva dimensión que, a su vez requería un nuevo planteamiento de su política comunitaria.

Una Comunicación de la Comisión al Consejo de 25 de octubre de 1973 relativa al desarrollo de la política común de transportes vino a dar respuestas a esta necesidad estableciendo una nueva filosofía: la creación de un «sistema comunitario de transportes» que superaba ampliamente de idea de «integración del mercado», de la primera fase, y comprendía no solamente la organización del mismo, como se hacía en el pasado sino también actuaciones concretas en el campo de las infraestructuras.

El desarrollo de la integración europea había hecho aparecer una nueva dimensión, la comunitaria, por lo que a los intereses nacionales, que hasta ese momento había servido de guía a los programas nacionales de infraestructuras, había de añadirse lo que empezaba a denominarse el «interés comunitario». En este nuevo contexto la acción de la Comunidad, como se ha dicho anteriormente, no debía sustituir a la de los Estados miembros; su finalidad era conseguir que los programas nacionales de infraestructuras respondieran simultáneamente a las necesidades futuras del tráfico comunitario, introduciendo el concepto de interés comunitario.

Fue así como fueron estableciéndose las bases de lo que podría denominarse una política comunitaria de infraestructuras de transporte que debía ser desarrollada en el seno de la pro-

pia D.G. VII, Dirección General de Transportes de la Comisión.

Las primeras líneas quedaron perfiladas en la Comunicación de la Comisión de 30 de junio de 1976 —COM (76) 336— donde quedaron establecidas las líneas generales de dicha política definiendo lo que debería ser, una vez aprobados por el Consejo, los principios básicos u objetivos generales, así como el marco jurídico adecuado que permitiera la instauración de un sistema de ayudas financieras para los proyectos de interés comunitario en materia de infraestructura de transporte.

Dos fueron los instrumentos jurídicos que se previeron en dicha Comunicación que serían los que pondrían en marcha esta nueva política:

- La decisión 78/174/CEE adoptada por el Consejo, a propuesta de la Comisión, instituyendo un procedimiento de consulta y creando un Comité en materia de infraestructura de transporte, que proporcionaría el soporte jurídico e institucional en que basar la Comisión sus actuaciones y poder establecer una planificación de las infraestructuras.
- La propuesta de Reglamento de 30/6/1976 relativa a la ayuda de proyectos de interés comunitario en materia de infraestructura, cuyo objetivo era, por una parte, crear un sistema de ayudas permanente, tipo fondo estructural presupuestario, destinado a cofinanciar en colaboración con los Estados miembros aquellos proyectos de interés co-



munitario que revistiendo gran importancia para la Comunidad no pudieran ser financiados por aquellos en razón de las limitaciones nacionales y, por otra, proporcionar unas bases jurídicas permanentes y definitivas que constituirían el instrumento adecuado para la concesión y distribución de dichas ayudas.

Esta propuesta de Reglamento no ha sido aprobada todavía por el Consejo a pesar de las continuas presiones del Parlamento y de la propia Comisión, lo que ha constituido un freno para el desarrollo de la política comunitaria de infraestructuras.

3. EL DESARROLLO DE LA POLITICA COMUN DE INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE

3.1. El Memorandum de 1979

El Memorandum de la Comisión de 1979 sobre el papel de la Comunidad en el desarrollo de las infraestructuras de transporte constituye uno de los informes básicos elaborados por la Comisión en esta materia y su finalidad era justificar y precisar el contenido de la política comunitaria de infraestructuras, desbloqueando la Propuesta de Reglamento relativo a las ayudas de proyectos de interés comunitario, anteriormente citado.

Entre los principios básicos que establecía se precisaba que la creación de la Comunidad no debía sustituir a la acción de los Estados que eran soberanos en esta materia. Su finalidad debía ser exclusivamente conseguir que los programas nacionales que permiten la realización de las redes a nivel nacional respondieran simultáneamente a las necesidades futuras del tráfico comunitario, introduciendo el concepto de «interés comunitario».

La acción de la Comunidad debía centrarse exclusivamente sobre las relaciones de interés comunitario.

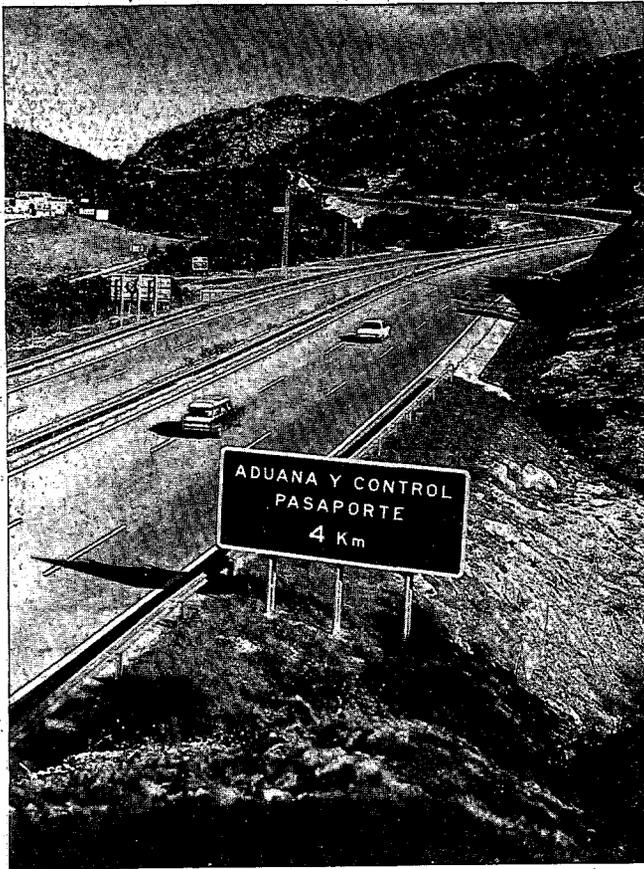
En su programa de acción se hacía especial mención a la terminación de una serie de estudios, tales como la definición de los estrangulamientos existentes y el establecimiento de cri-

terios de evaluación del interés comunitario, así como al desarrollo del marco legislativo, insistiendo en la necesidad de que el Consejo aprobara el Reglamento de ayudas a tales proyectos.

Dos son las peculiaridades que, bajo mi punto de vista, presenta el documento. Por una parte, se observa un marcado interés por definir un Plan Director de redes de interés comunitario y, aún a falta de información, la Comisión presenta una primera propuesta de redes comunitarias que debería servir de base a futuras discusiones, comprometiéndose asimismo —de acuerdo con el Consejo—, a establecer una metodología de análisis costes-beneficios que introduzca el concepto de interés comunitario y permita la selección de proyectos que, perteneciendo al Plan Director, puedan ser susceptibles de ayuda financiera por parte de la Comunidad.

Por otra parte, se empieza a vislumbrar un posible cambio en la forma de actuar de la Comisión, a la vista del recelo que el Consejo presentaba ante la Propuesta de Reglamento, quizás por las grandes atribuciones que se le asignaba a la Comisión en materia de decisiones. Previendo que el Reglamento no llegara a aprobarse, al menos en su forma original, decide, dentro de su programa de trabajo a corto plazo, seleccionar y definir un cierto número de proyectos de interés comunitario que servirá para poner a punto la metodología de selección e intentar iniciar un proceso paralelo al de la Propuesta de Reglamento, encaminado a conseguir ayudas financieras específicas para dichos proyectos, lo cual crearía un precedente para actuaciones futuras. Para ello contaba, a su vez, con el apoyo del Parlamento.

Como podrá comprobarse posteriormente, esto es lo que ocurrió en la realidad, ya que en 1982 el Parlamento, en contra de la voluntad del Consejo y a propuesta de la Comisión, logró incluir en el presupuesto, una nueva partida presupuestaria —la 781— destinada a infraestructuras de transporte que tuvo que ser asignada a una serie de proyectos de interés comunitario que ya estaban estudiados y seleccionados con anterioridad. A partir de ese año el proceso siguió repitiéndose, a título provisional en tanto pudiera llegarse a una solución permanente como la que surgiría la Propuesta de Reglamento.



3.2. Período 1980-83

El período que media entre principios de 1980 y diciembre de 1982 es un período que la Comisión dedica para realizar los informes y estudios que el Consejo le va encargando con el fin de tener una idea más clara de las necesidades de la red comunitaria y mejorar los procedimientos de selección de proyectos de interés comunitario y de tomas de decisión.

A título meramente enunciativo, pueden citarse los siguientes:

- Informe sobre los cuellos de botella y las diferentes modalidades de intervención (20/6/1980).
- Informe sobre la ayuda de la Comunidad en favor de las infraestructuras de transporte: la evaluación del interés comunitario para la toma de decisión (16/9/1981).
- Informe sobre el interés comunitario de las inversiones en materia de infraestructura de transporte; aplicación del método de evaluación (7/12/1982).

3.3. Situación actual

La Comisión, ante la posición del Consejo que se manifestaba reticente en cuanto a adoptar el Reglamento relativo al establecimiento de una ayuda comunitaria para la financiación de proyectos de interés comunitario, optó por iniciar otra vía, como se ha dicho anteriormente.

El Parlamento aprobó para 1982 una partida presupuestaria de 10 millones de Ecus para proyectos de infraestructura de transporte. El problema que se presentaba era el de encontrar una base jurídica adecuada que permitiera utilizar dicha consignación. Ante la falta de un Reglamento concreto —esto era lo que perseguía la propuesta de 1976—, el Consejo, apremiado por el Parlamento, tuvo que aprobar, a propuesta de la Comisión, el Reglamento 3600/82, de 30 de diciembre de 1982, relativo a una acción limitada en el campo de las infraestructuras de transporte, por el que se autorizaba a la Comunidad a que contribuyera financieramente, dentro del límite del crédito disponible (10 millones de Ecus), a la realización de proyectos de interés comunitario, otorgando a la Comisión, tras consultar con el Comité de infraestructuras, el poder de decisión en cuanto a la selección de proyectos y medidas de ayuda se refiere.

Con este Reglamento se creaba un precedente que permitió conseguir nuevos créditos durante los años siguientes, aunque en cada caso fue preciso instrumentar la base jurídica necesaria.

Simultáneamente la Comisión decidió iniciar un proceso de revisión proponiendo un sistema de ayudas financieras en el marco de un programa plurianual (5 años).

La Comunicación de la Comisión «Hacia una política común de transportes» de 9/2/1983, que constituye un esfuerzo para dar un nuevo impulso a dicha política, y el Memorandum de 1984, ponían un marcado énfasis en el desarrollo de las infraestructuras.

El documento más actual, todavía en fase de discusión, es la Comunicación relativa a las «Orientaciones de política a medio plazo en materia de infraestructura de transporte» de 14/12/1984 que pretende constituir la base para la formulación de dicha política a medio plazo (10 años).

Su contenido responde a la preocupación existente en las diferentes instituciones comunitarias por intentar remediar los inconvenientes que presenta la práctica actual de otorgar las ayudas financieras por medio de actuaciones puntuales —de carácter anual— debido a la falta de una base jurídica que permita solucionar el problema con carácter permanente, o al menos plurianualmente. Parece que el propio Consejo, que es el que se había mostrado más reactivo hasta la fecha, está cambiando de idea, quizás convencido de dichos inconvenientes.

De acuerdo con los documentos anteriores, considera que los objetivos de la política de infraestructuras son los siguientes:

- a) Ayuda a los proyectos situados entre los ejes que soportan las grandes corrientes de tráfico en la Comunidad y que ocasionan una carga a los países de tránsito.
- b) Elección de soluciones adecuadas para los problemas que presentan las relaciones terrestres-marítimas, en particular el corredor continente-Gran Bretaña-Irlanda.
- c) Acondicionamiento progresivo de las relaciones con alto nivel de servicio entre los grandes centros urbanos, principalmente las relaciones ferroviarias de alta velocidad.

A tal fin la Comisión ha definido con carácter provisional, tres redes de vías navegables, que figuran en dicho documento, las cuales han servido de criterio para una primera selección de proyectos.

Por otra parte, la Comisión ha desarrollado y propuesto una metodología de evaluación, análoga a las utilizadas normalmente por los Estados miembros, que no pretende excluir las metodologías nacionales sino más bien ampliarlas de forma que permita:

- Tener en consideración los efectos más allá de las fronteras del proyecto.
- Comparar los proyectos desde el punto de vista de la Comunidad, utilizando a tal fin valores comparables.
- Disponer de una base para estimar la ayuda financiera de la Comunidad.

La Comisión ya ha efectuado una serie de aplicaciones prácticas del método, que ha ido per-

feccionándose a lo largo de estos últimos años y que, al haberse mecanizado, permite analizar distintas alternativas en base a diferentes hipótesis de escenarios y estrategias y a la situación de los tráficos.

El sistema de evaluación, informatizado y aplicable a micro ordenadores normales, denominado TASC (Transport Infrastructure Appraisal System for the Evaluation of Community Interest) constituye un instrumento muy práctico y sencillo que, no obstante, debe ser mejorado y ampliado con el fin de introducir un banco de datos más potente y una serie de instrumentos que faciliten el estudio del impacto de un proyecto sobre la red, así como de desarrollar con más precisión el sistema de análisis.

Por último, la Comisión entre sus propuestas insiste nuevamente en el establecimiento de un programa plurianual que incluya la identificación de los proyectos y la estimación de la masa presupuestaria global necesaria para la ayuda de los proyectos.

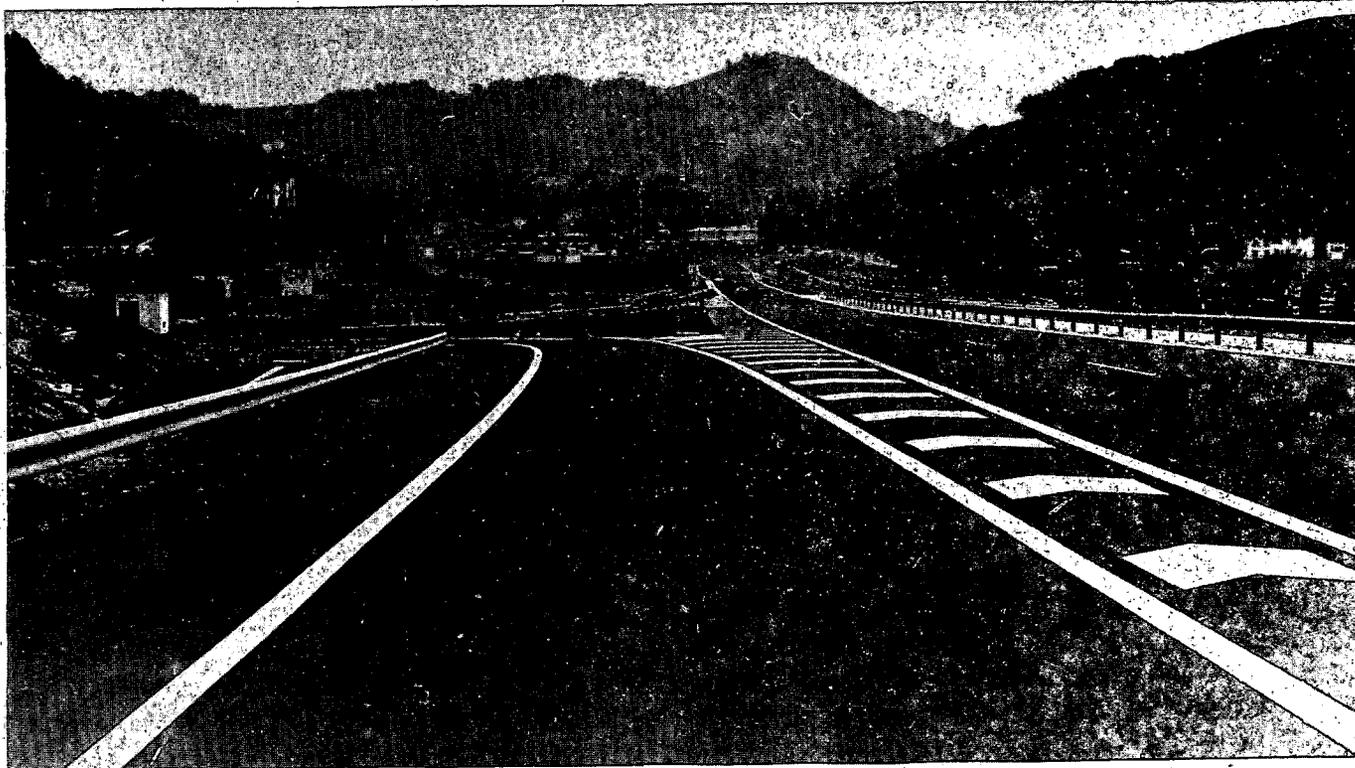
En el momento actual, el Consejo de Ministros no ha tomado todavía ninguna decisión sobre esta Comunicación.

4. CONTENIDO DE LA POLITICA COMUN DE INFRAESTRUCTURAS

De todo el proceso expuesto en los apartados anteriores se infiere que los tres pilares en que se sustenta la política comunitaria de transporte son:

- La planificación de las redes de interés comunitario.
- Su financiación.
- La tarificación por la utilización de las infraestructuras y la correcta imputación de sus costes entre los usuarios.

Este último elemento, más que como medida específica de política de infraestructuras, ha sido considerado —hasta fechas muy recientes— como un instrumento esencial de la política común de transportes en el sentido de constituir una medida armonizadora de las condiciones de concurrencia, así como fuente de recursos destinada a financiar los costes de infraestructura. No obstante, en estos momentos



constituye uno de los temas que la Comisión tiene sobre la mesa.

4.1. La planificación de las Infraestructuras de Transporte de interés Comunitario

4.1.1. Principios básicos y objetivos de la planificación

Los principios que sirven de base al proceso planificador y que han venido informando la actuación de la Comisión y del Comité de Infraestructuras, de acuerdo con el Memorándum de 1979, son los siguientes:

- La acción de la Comunidad no debe sustituir a la acción de los Estados, que son quienes deben dirigir las políticas de conservación y desarrollo de las infraestructuras de transporte. La finalidad de la acción comunitaria debe ser que, por su coordinación o sus nuevas orientaciones, los programas nacionales que permiten la realización de las redes nacionales, respondan simultáneamente a las necesidades futuras del tráfico comunitario. Las eventuales modificaciones a introducir en los programas nacionales es-

tarán basadas en la utilización del concepto de interés comunitario.

- La acción de la Comunidad debe situarse en una perspectiva de largo plazo.
- Debe instrumentarse una serie de mecanismos de naturaleza económica y técnica que faciliten las tomas de decisión a los responsables de las mismas.
- La acción de la Comunidad debe limitarse exclusivamente a las relaciones de interés comunitario, es decir, a las relaciones cuya creación o mejora son susceptibles de favorecer el desarrollo de la Comunidad.

Partiendo de estos principios se ha ido definiendo a lo largo de estos años una serie de objetivos que pueden sintetizarse en la elaboración de un Plan o Esquema Director, con carácter indicativo, que establezca las actuaciones de la Comisión sobre una base plurianual y que vaya incorporando las modificaciones necesarias, adaptándose permanentemente a las necesidades futuras de la Comunidad. Estas actuaciones deberán limitarse exclusivamente a los proyectos denominados de «interés comunitario» situados en la red comunitaria definida en el Plan.

4.1.2. *Proyectos de interés Comunitario*

La Decisión 78/174 del Consejo, instituyendo un procedimiento de consulta y creando un Comité en materia de infraestructuras de transporte, dice que por proyecto de interés comunitario se entiende todo proyecto importante que tenga por objeto:

- La creación de vías de comunicación nuevas o;
- La supresión de un cuello de botella o;
- un aumento notable de la capacidad de las vías existentes.

y que pertenezcan a uno de los tipos siguientes

- a) Proyectos relacionados con los ejes transfronterizos;
- b) Proyectos de un Estado miembro que tengan incidencia significativa sobre el tráfico entre Estados miembros o con países terceros;
- c) Proyectos que produzcan efectos sobre alguna política comunitaria y concretamente sobre la política regional.
- d) Proyectos que hagan referencia a nuevas técnicas de transporte susceptibles de aplicarse a las relaciones interurbanas a gran distancia.

Sin embargo, no todos los proyectos de interés comunitario son motivo de la actuación comunitaria. En general, serán de la incumbencia de los propios Estados miembros y en algunos casos, como puede ser en proyectos fronterizos que afectan a dos o más países, éstos últimos podrán actuar conjuntamente estableciendo convenios o acuerdos internacionales de colaboración técnica y/o financiera para la puesta en explotación del proyecto o de la obra en cuestión. Sólo en aquellos casos en que los citados proyectos de interés comunitario revisitan gran importancia para la Comunidad y no sean financiados por los Estados miembros aisladamente en razón de sus limitaciones presupuestarias, es cuando la Comunidad puede actuar como tal.

Por eso es preciso distinguir los proyectos de interés comunitario definidos anteriormente de los proyectos de interés comunitario suscepti-

bles de ayuda financiera por parte de la Comunidad.

4.1.3. *Proyectos de interés comunitario susceptibles de ayudas económicas: criterios de elección.*

Pueden definirse como tales, de acuerdo con la documentación comunitaria, los siguientes:

- Proyectos a realizar sobre el territorio de un Estado miembro cuya no realización crea un cuello de botella en el tráfico comunitario.
- Proyectos transfronterizos cuya rentabilidad económica no alcanza el umbral a partir del cual, teniendo en cuenta los recursos disponibles, un Estado miembro está dispuesto a intervenir.
- Proyectos cuya rentabilidad socio-económica sobre el plan nacional no es suficiente para motivar su ejecución, pero que teniendo en cuenta los objetivos específicos de la Comunidad, tienen elevados beneficios comunitarios.
- Proyectos que concurren a la normalización de los equipos y a la sincronización de los trabajos sobre la red comunitaria de comunicación.

Aquellos proyectos de interés comunitario, que pertenezcan a cualquiera de estos cuatro grupos podrán optar a las ayudas financieras que la Comunidad viene estableciendo desde 1982 y hasta ahora con carácter anual. Las limitaciones presupuestarias impiden poder atender a todas las solicitudes de los Estados miembros, por lo que una vez aceptados los proyectos que, en principio pueden acogerse a la cofinanciación comunitaria será preciso hacer una selección de los mismos atendiendo a criterios de rentabilidad socio-económica y a su contribución al interés comunitario; este será el objetivo del próximo apartado.

La Comisión ha establecido los siguientes criterios de elección:

- Proyectos situados sobre los ejes que soportan las grandes corrientes de tráfico en la Comunidad, y que ocasionan cargas particulares para los países de tránsito.
- Soluciones adecuadas para los problemas

de las relaciones terrestres-marítimas, en particular en el corredor continente — Gran Bretaña— Irlanda.

- Adecuación progresiva de las relaciones de alto nivel de servicio entre los grandes centros urbanos, principalmente las relaciones ferroviarias de gran velocidad.
- Mejor integración de las relaciones periféricas en la red comunitaria.

4.1.4. *Evaluación del interés comunitario.*

El objetivo de la evaluación del interés comunitario es el establecimiento objetivo de prioridades entre los proyectos que solicitan acogerse a las ayudas financieras de la Comunidad.

Desde un principio, la Comisión vio la necesidad de establecer un manual de selección de proyectos de interés comunitario y tras varios informes y estudios ha elaborado el sistema TASC (Transport Infrastructure Appraisal System for the Evaluation of Community Interest) que, sin pretender sustituir a los procedimientos nacionales de evaluación, puede ser aplicable a los proyectos que soliciten ayuda financiera a la Comunidad. Constituye un sistema muy flexible, mecanizado y de fácil manejo que está en fase de perfeccionamiento, sobre todo en lo que al banco de datos y al análisis multicriterio se refiere.

4.1.5. *El Plan Director de Infraestructuras de interés comunitario.*

El Plan Director, objetivo final de la planificación tal como se ha expuesto en el apartado 4.1.1., comprende tres fases:

- a) La identificación o definición de las Redes de interés comunitario, de las que la Comisión ya ha elaborado varios avances provisionales que va modificando paulatinamente y que se completará con los resultados del estudio que va a comenzarse en breve relativo a la red española a incorporar en el Plan Director, que está en fase de ejecución. Por supuesto las redes que se definan en su día con carácter definitivo podrán ser objeto de futuras adaptaciones en función de las necesidades de tráfico, pu-

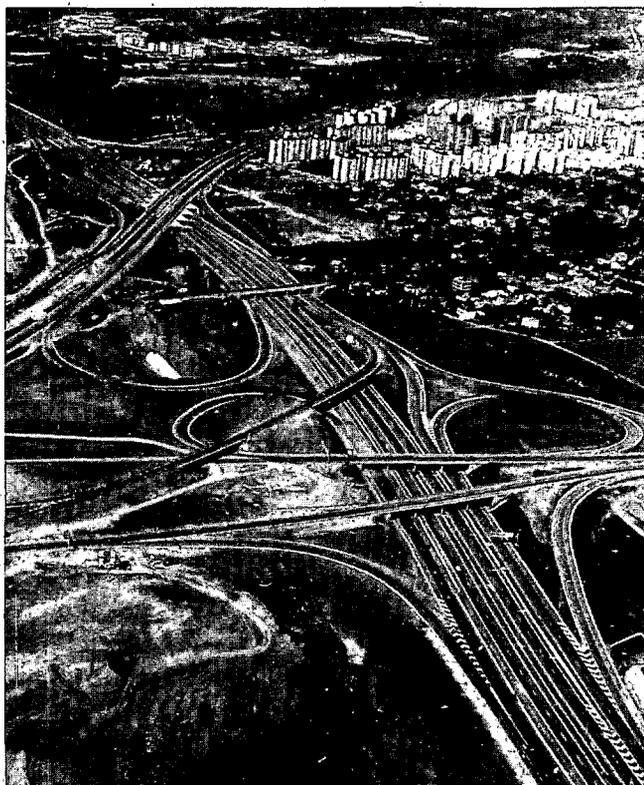
diendo preverse asimismo relaciones suplementarias por carretera átravesando los Alpes o los Pirineos.

- b) La elaboración del inventario de las necesidades de los Estados miembros, que deberán partir de toda la información que los diversos países han ido remitiendo a la Comisión y al Comité de Infraestructuras. Toda esta información es la que debe servir de base para establecer, partiendo claro está de las Redes de Infraestructura de interés comunitario y de los resultados que se obtengan de la evaluación del interés comunitario, los Planes Directores de Infraestructura. Hasta tanto se aprueban dichas redes y se adopte el sistema TASC mejorado que permita hacer una evaluación precisa y uniforme de todos los proyectos que se presentan, la Comisión ha elaborado unos «esquemas indicativos de actuación».
- c) El establecimiento de las nuevas inversiones o modificaciones a realizar con cargo a la Comunidad que constituye el Plan propiamente dicho.

4.2. *La financiación de las Infraestructuras de transporte de interés comunitario.*

Entre los instrumentos utilizados para definir una política común de infraestructuras de transporte de interés comunitario, la Comunidad, como ya se ha dicho anteriormente, se basó en la instauración de un sistema de ayudas encaminadas a participar en la financiación de los proyectos de interés comunitario.

Con independencia de esta actuación que recae dentro de las competencias de la D.G. VII — Dirección General de Transportes— de la Comisión de las Comunidades Europeas, otra Dirección General, la D.G. XVI — Dirección General de Política Regional— coadyuva a la financiación de infraestructuras en la medida en que contribuye al desarrollo regional. La importancia que las mismas tienen dentro de los Planes de Desarrollo Regional (PDR) las han convertido en elemento básico de la política regional. En este caso es el Fondo de Desarrollo Regional — FEDER—, fondo estructural comunitario destinado a corregir los principales desequilibrios regionales, el encargado de proporcionar, con



cargo al presupuesto de la Comunidad, los recursos necesarios para su financiación.

Aparte de estas actuaciones directas de la Comunidad a través de la Comisión, los organismos financieros de aquélla — el BEI, el NIC, etc. —, coadyuvan a la realización de proyectos comunitarios en base a la concesión de créditos en condiciones ventajosas.

Por tal motivo se ha considerado conveniente desagregar las ayudas comunitarias en tres grandes grupos.

4.2.1. Ayudas con cargo al presupuesto comunitario.

Estas ayudas encuadradas directamente en el marco de la política común de infraestructuras difieren de las que con anterioridad ya otorgaban los instrumentos y organismos financieros a los que los Estados miembros e incluso los países no comunitarios acudían, las cuales, por otra parte, presentaban sus limitaciones dado que su objetivo no era precisamente el desarrollo sistemático de una red europea de infraestructuras de transporte.

Es por este motivo y por la necesidad de llevar a cabo aquellos proyectos de interés comunitario que, sin estar incorporados en los programas nacionales de los Estados miembros, resultaban necesarios para la Comunidad como tal, por lo que surgió en el seno de la propia Comisión la idea de crear un posible fondo estructural, con cargo al presupuesto comunitario, compatible con los otros instrumentos financieros, presupuestarios o extrapresupuestarios, existentes.

A partir del 30 de junio de 1976, en que la Comisión presentó al Consejo una Propuesta de Reglamento relativo a la ayuda de proyectos de interés comunitario en materia de infraestructuras, se inició un largo proceso normativo, descrito en el apartado 3, tendente a crear un sistema permanente de ayudas financieras a este fin y a proporcionar unas bases jurídicas permanentes que constituirían el instrumento adecuado para la concesión y distribución de las mismas.

Hasta tanto se llegue a establecer o institucionalizar el mencionado fondo de infraestructuras, el Parlamento, aún en contra del propio Consejo, ha ido aprobando cada año, a partir de 1982, una partida presupuestaria — la 781 —, destinada a ayudas financieras para infraestructuras de transporte, que para poder ser utilizadas ha requerido por parte del Consejo la adopción de sus correspondientes Reglamentos. Este procedimiento de tener que acudir a actuaciones puntuales repitiéndose cada año los mismos problemas y discusiones, no es considerado como el más adecuado y eficaz, pero es el único sistema posible hasta la instauración de otro más permanente.

Las consignaciones otorgadas en millones de Ecus han sido las siguientes:

1982	1983	1984	1985
10	15	80	90

Por otra parte y obedeciendo a otros criterios diferentes, en el año 1984 se otorgaron 471 millones de Ecus para infraestructuras de transporte, para el Reino Unido (461) y Alemania (10), con cargo a la partida que se les asignó, tras

los Consejos Europeos de Stuttgart y Fontainebleau, como compensaciones al presupuesto comunitario.

Un reciente informe de la Comisión de mayo de 1985 sobre la política a medio plazo en materia de infraestructura de transporte — todavía de carácter oficioso —, propugnaba el establecimiento de un programa a medio plazo que proporcionaría el marco necesario para una ampliación eficaz y operativa de los créditos, el cual debería cubrir un período de unos 10 ó 15 años. Partiendo de este planteamiento, la Comisión piensa presentar al Consejo una Propuesta de Reglamento relativo a las ayudas de los proyectos de interés comunitario en materia de infraestructuras de transporte que, por primera vez, reemplazaría a la primitiva Propuesta de 1976, que todavía sigue siendo tema de examen y discusión por parte del Consejo.

4.2.2. *Ayudas del Fondo de Desarrollo Regional (FEDER)*

Estas ayudas corresponden a las medidas de la política común regional que está en fase de construcción, cuyo objetivo principal es la corrección de los distintos desequilibrios regionales, en base a un reparto más equilibrado de las actividades económicas sobre el territorio y a la introducción de una dimensión regional a las diferentes políticas comunitarias.

El Reglamento 1787/84 de 19 de junio de 1984, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), que modifica a los anteriores y que ha entrado en vigor el 1 de enero de 1985, establece como instrumentos para alcanzar los objetivos anteriores:

- El informe periódico sobre la situación y la evolución socio-económica de las regiones de la Comunidad que debe preparar la Comisión cada dos años en base a la información suministrada por los Estados miembros, el cual permitirá formular las propuestas sobre las orientaciones y prioridades de la política regional.
- Los programas de desarrollo regional relativos a las regiones y zonas susceptibles de beneficiarse de las ayudas comunitarias que deberán presentar los Estados miembros.

- El análisis del impacto regional de las políticas económicas y sectoriales comunitarias que realiza la propia Comisión.
- Las intervenciones del FEDER y de otros instrumentos comunitarios destinados, ambos, a contribuir a la corrección de los principales desequilibrios regionales en la Comunidad.

A nuestros efectos cabe resaltar el papel de los Planes de Desarrollo Regional (PDR) que constituyen el marco en el que deben encuadrarse aquellas actuaciones que quieran acogerse a las ayudas del FEDER.

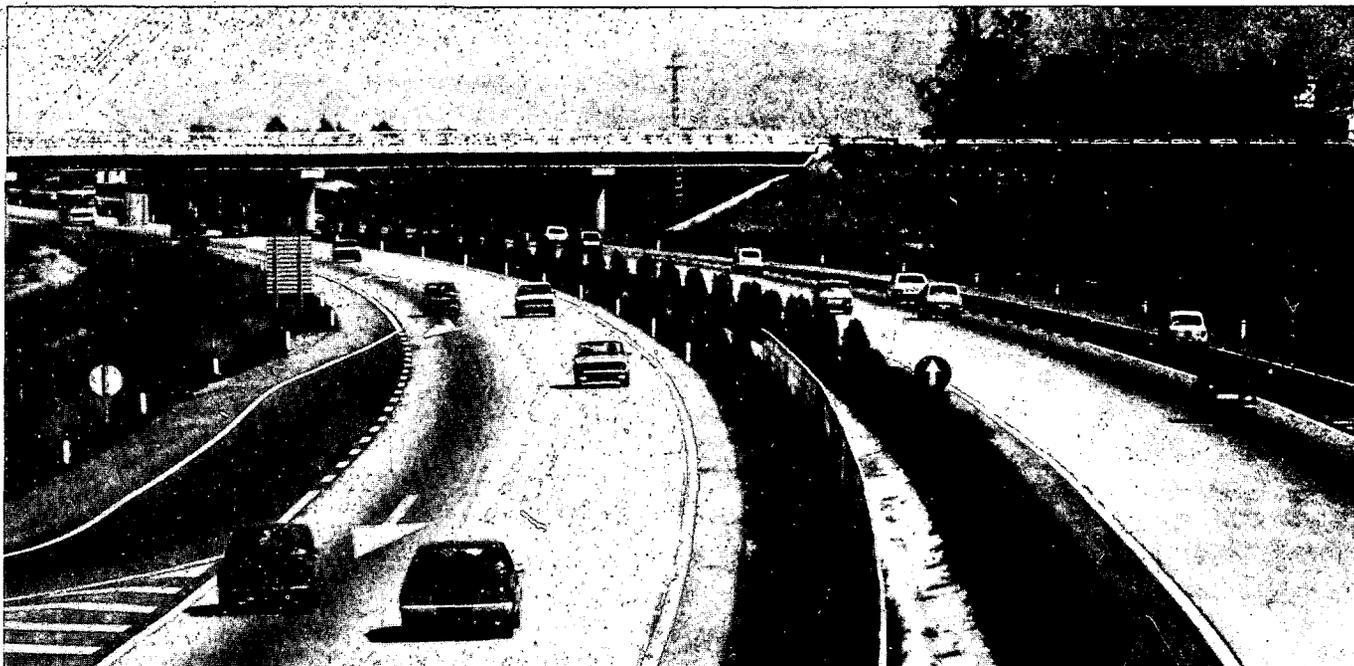
Los PDR tienen un carácter indicativo y deben elaborarse de acuerdo con una metodología establecida por el Comité de Política Regional cuyos grandes apartados son: análisis y diagnóstico económico y social; objetivos de desarrollo; acciones; recursos financieros; puesta en marcha del proyecto.

En el momento actual y en base al nuevo Reglamento, los nuevos PDR, denominados «de tercera generación» deben ser presentados a la Comisión antes de fin del año 1985 y posteriormente, cada dos años y medio, deberán presentarse los nuevos programas que se elaboren.

El FEDER, Fondo Europeo de Desarrollo Regional, es el instrumento que utiliza la política común regional para corregir los principales desequilibrios regionales de la Comunidad mediante la participación en el desarrollo y ajuste estructural de las regiones atrasadas y en la reconversión de las regiones industriales en declive.

La dotación del FEDER se establece anualmente y se incorpora al presupuesto general de las Comunidades. Estos recursos en la actualidad, se distribuyen entre los Estados de acuerdo con una horquilla, cuyo límite inferior corresponde con el porcentaje mínimo que el FEDER garantiza a cada país durante un período de 3 años. La cantidad asignada al Estado miembro, comprendida entre los límites de la horquilla, es función del interés comunitario de las actuaciones financiadas por el FEDER. A España se le ha asignado una horquilla del 18 al 24 por 100 del fondo total, tras Italia.

En general, la cofinanciación asegurada por el FEDER, es igual al 50 por 100 del gasto públi-



co, con la posibilidad de alcanzar el 55 por 100 para aquellas acciones que presenten un interés particular para las regiones en que se sitúen así como para los programas comunitarios.

Cuando se acude a otras fuentes financieras comunitarias, simultáneamente, se suele establecer límites globales de participación que no pueden sobrepasarse.

La apreciación del interés comunitario puede realizarse de acuerdo con las instrucciones que figuran en el propio Reglamento (artículo 11.2 y 21.2) pero dada su generalidad ha sido preciso encontrar los criterios de apreciación, para lo cual el Comité ha redactado una metodología que, aunque todavía no está aprobada, constituye un procedimiento de aplicación práctica.

Los criterios de apreciación del interés comunitario a tener en consideración en función de su importancia relativa son los siguientes:

- Contribución y coherencia de los objetivos de la Comunidad.
- Contribución al desarrollo económico de la región (supresión de cuellos de botella).
- Incidencia directa e indirecta sobre el empleo (capacidad de generar puestos de trabajo).
- Rentabilidad de las inversiones (análisis costes-beneficios).

- Coherencia con las prioridades establecidas a partir de los PDR.
- Incidencia sobre los recursos naturales; movilización del potencial endógeno.
- Utilización integral de los instrumentos financieros comunitarios.
- Carácter fronterizo, insular o periférico de las actuaciones.

Para cada uno de estos epígrafes pueden establecerse diversos subcriterios de apreciación.

El FEDER, de acuerdo con el Reglamento, participa en la financiación:

- de programas comunitarios.
- de programas nacionales de interés comunitario.
- de proyectos.
- de estudios.
- de operaciones integradas de desarrollo.

siempre que figuren, previamente, dentro de los PDR aprobados por la Comisión.

En cuanto a las infraestructuras que pueden beneficiarse del fondo, las correspondientes al sector transportes ocupan un lugar destacado como lo pone de manifiesto el cuadro siguiente en el que puede apreciarse que en 1983 su participación en el total de las subvenciones del FEDER para inversiones en infraestructuras fue del orden del 22 por 100.

INFRAESTRUCTURAS	1983	
	Millo. Ecus	%
Actividades producidas	203	10,9
Transportes	412	21,9
Telecomunicaciones	151	8,0
Energía	644	34,2
Hidráulica	435	23,2
Medio Ambiente	10	0,5
Educación	24	1,3
TOTAL	1.879	100,0

Las autoridades públicas de los Estados miembros o aquellos organismos responsables que actúen como tales, deberán tomar a su cargo, total o parcialmente, la inversiones en infraestructura que puedan ser objeto de las ayuda del FEDER, debiendo éstas últimas contribuir al desarrollo de la región o de la zona en que se sitúen y estar inscritas en los programas de desarrollo regional (PDR) o en los programas comunitarios.

No obstante, a título excepcional y tras la consulta al Comité del FEDER, pueden concederse ayudas con cargo a este fondo a inversiones en infraestructuras que, no estando localizadas en una zona o región incluida en el régimen nacional de ayuda regional, se sitúen en una zona contigua y sean indispensables para completar su equipamiento en infraestructuras. El total de los recursos destinados por el FEDER a estos casos no puede exceder el 4 por 100 de sus recursos y sólo se aplicarán a la parte de las inversiones necesarias para el desarrollo de la región o zonas en cuestión.

La participación del FEDER en la configuración de estas infraestructuras es del 50 por 100 del gasto total a realizar por la autoridad pública u organismo similar, cuando la inversión sea inferior a 15 millones de Ecus, y del 30 al 50 por 100 cuando la inversión sea igual o mayor a 15 millones de Ecus.

No obstante, estos porcentajes pueden elevarse al 55 por 100 cuando se trate de proyectos que presenten un interés particular para el desarrollo de la región o de la zona en que se sitúen.

Como ha quedado expuesto, los recursos del FEDER no pueden utilizarse teniendo en cuenta como único objetivo el desarrollo sistemático

co de una red europea de infraestructura de transporte, sino que además los proyectos beneficiados deben cumplir otros requisitos que ya han sido comentados anteriormente.

4.2.3. Ayudas a través de los organismos financieros de la Comunidad.

Estas ayudas se refieren en concreto a los préstamos que conceden el Banco Europeo de Inversiones (BEI) o la propia Comisión, a través del Nuevo Instrumento Comunitario (NIC), a los Estados miembros que los solicitan para inversiones localizadas en los países comunitarios o incluso en el exterior de la Comunidad.

Los recursos del NIC, que sólo pueden aplicarse dentro de los países comunitarios, van dirigidos principalmente a inversiones en infraestructuras que contribuyan a la integración y tengan en cuenta los efectos regionales y sobre el empleo.

En 1984, el BEI concedió a los países comunitarios préstamos por importe de 5.013 millones de Ecus de los que el 65,5 por 100, 3.668 millones de Ecus, fueron destinados a financiar inversiones en infraestructura. En transportes y comunicaciones se destinaron concretamente 1.325 millones de Ecus, el 26,5 por 100.

Las ayudas financieras concedidas por el BEI a España en los últimos años se enmarcaban en el acuerdo de cooperación preadhesión que preveía una ayuda total de 550 millones de Ecus en el período de 1981-1985, de los que 140 millones correspondían a 1984. Durante 1985 la Dirección General de Carreteras consiguió dos créditos para la financiación de las variantes de Murcia.

La principal limitación de los préstamos concedidos por el BEI favorecer el desarrollo sistemático de una red europea de infraestructuras de transporte viene dada por la necesidad de que las operaciones en las que puede intervenir el BEI deben de tener una rentabilidad aceptable desde el punto de vista bancario.

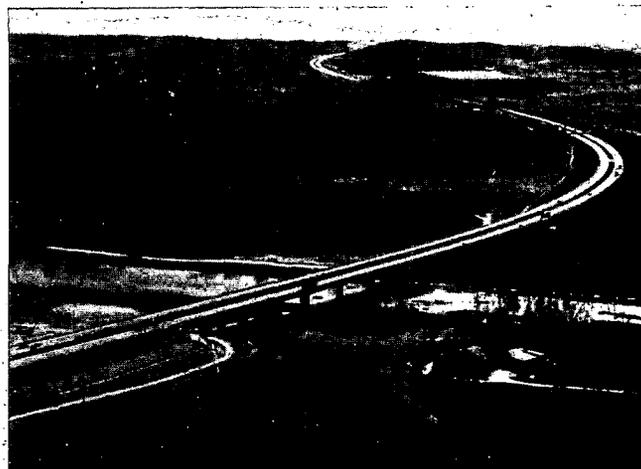
Asimismo el Banco limita sus intervenciones al 50 por 100 como máximo, del coste de inversión de los proyectos, siendo necesaria la garantía del Estado, u otra que se considere suficiente, para la concesión de los préstamos, ade-

más de que éstos presenten interés desde el punto de vista comunitario (adecuación a los objetivos de la política comunitaria en cuanto a desarrollo regional y a la integración europea).

En cuanto se refiere al NIC, el total de fondos contratados hasta la fecha por la Comisión asciende a 4.900 millones de Ecus de los cuales se encuentran en fase de aplicación en forma de préstamos los últimos 1.400 millones de Ecus que han sido contratados por la Comisión, correspondientes a la segunda contratación de empréstitos dentro del tercer NIC.

En cuanto a la distribución por sectores económicos de los préstamos concedidos por el BEI con cargo a los recursos del NIC, de acuerdo con las cifras correspondientes a los años 1983 y 1984, del total de créditos otorgados se destinaron a financiar inversiones en infraestructura el 59,5 por 100 y el 32,7 por 100 respectivamente, aunque de estas inversiones correspondían al sector transporte únicamente el 6,84 por 100 y el 7,7 por 100 del total de los préstamos, lo que representa 82,9 y 91,4 millones de Ecus, respectivamente.

Las dos limitaciones principales en cuanto a la selección de inversiones para la concesión de préstamos con cargo a los recursos del NIC son, por una parte, el que la inversión debe localizarse en un país comunitario y, por otra, que no se pueden sobrepasar los límites de las cantidades que el Consejo autoriza a la Comisión a contratar en el mercado internacional de capitales.



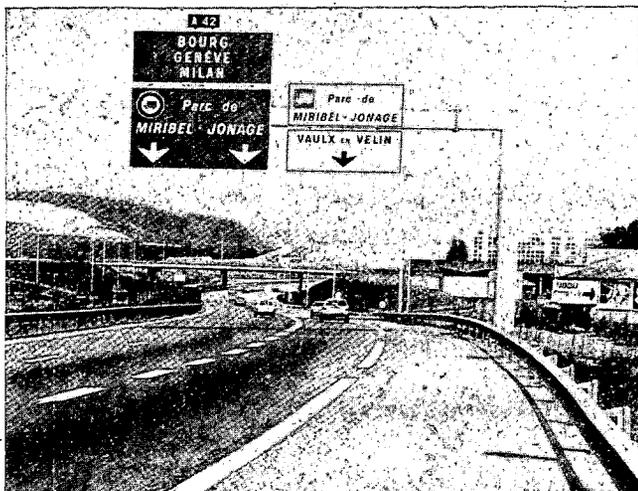
4.3. La tarificación por la utilización de las infraestructuras

La relación que existe entre la planificación, la financiación, la construcción y la conservación de las infraestructuras, por una parte, y la tarificación de los costes de infraestructuras, por otra, es tan grande que, aunque a veces ignorada, incluso por la Comisión, constituye uno de los tres pilares bases en que se sustenta la política común de transportes, como se dijo en el apartado 4. El hecho de que en estos momentos esté en fase de relanzamiento, con todas las dificultades que se presentan, lo pone de manifiesto.

La tarificación por la utilización de las infraestructuras está basada en la idea de que la totalidad de los costes relativos al uso de las mismas deben ser identificados, imputados a los usuarios y repercutidos a ellos en forma de tarifas.

Son dos los objetivos que persigue el sistema:

- Por una parte, un reparto de los transportes entre los diferentes modos e infraestructuras de transporte de manera que se obtenga la óptima utilización de las infraestructuras existentes (óptimo económico) y la armonización de las condiciones de concurrencia, y,
- Por otra parte, hacer soportar a los usuarios el conjunto de los gastos que son necesarios para asegurar la creación y funcionamiento de las vías de comunicación, obteniendo de esta manera los ingresos suficien-



tes para atender a los gastos de inversión y a los corrientes. En principio estos ingresos deberían servir para financiar la explotación y mejorar las infraestructuras.

Del análisis de ambos objetivos se desprende la doble función de la tarificación: en primer lugar, como elemento básico de la política común de transportes persigue la armonización de las condiciones de concurrencia de los diferentes modos y medios de transporte y una distribución óptima del tráfico entre las diferentes infraestructuras; en segundo lugar, como elemento de la política comunitaria de infraestructura constituye un instrumento de financiación y de recuperación, por parte de los Estados miembros, de los gastos que, por otra parte, ocasiona el tráfico de tránsito.

No es de extrañar, por consiguiente, que en las actuales circunstancias en que la Comunidad está arbitrando nuevas fuentes de financiación para los proyectos de interés comunitario, se está reactivando la instauración de un sistema común de tarificación por la utilización de las infraestructuras. En este sentido cabe destacar la insistencia que el Parlamento está poniendo a este respecto.

Ahora bien, los problemas de aplicación de la metodología propuesta por la Comisión son grandes hasta el punto de que en Francia, en donde a partir de 1968 se impuso una tasa por eje a los vehículos comerciales, siguiendo las normas y criterios comunitarios, está en discusión su mantenimiento, al cabo de más de 15 años de aplicación.

Otro de los problemas que se ha suscitado recientemente es la íntima relación que tiene la tarificación con los sistemas impositivos de los diferentes Estados miembros y con los peajes de las autopistas, hasta el punto de que la instauración del sistema de tarificación viene en estos momentos condicionada por la ordenación previa de los sistemas nacionales de impuestos sobre determinados vehículos comerciales.

En fechas recientes, la República Federal de Alemania ha bloqueado la Propuesta de Directiva relativa a la ordenación de los sistemas nacionales de impuestos sobre vehículos industriales de 1978, que daba un nuevo enfoque al sistema de tarificación por el uso de las infraestructuras, como consecuencia de querer eliminar los peajes de las autopistas y hacerlos incompatibles con el nuevo sistema propuesto.

No existe en los momentos actuales ningún principio de acuerdo a este respecto. En lo que sin embargo, si parece existir asentimiento es en la idea de que la problemática de los peajes debe ser resuelta en el marco del sistema de tarificación por la utilización de la infraestructura. Tarificación, armonización de los sistemas fiscales y peajes son los elementos de un mismo sistema que deben ser estudiados conjuntamente.

(Este artículo con algunas modificaciones, ha sido publicado en el n.º 1 de la revista RUTAS de la AIPCR española).

Rafael Izquierdo de Bartolomé



Doctor Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos. Licenciado en Ciencias Económicas. Catedrático de Transportes de la E.T.S. de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos de Madrid. Consejero-Delegado de SENDA-3, empresa consultora dedicada a estudios de Transporte. Ha actuado como consultor de la UNCTAD (Naciones Unidas) y del Banco Mundial. Recientemente ha

estado trabajando durante tres meses en la Dirección General de Transportes (D.G. VII) de la Comisión de las Comunidades Europeas, en Bruselas y durante este último tiempo está trabajando activamente en temas comunitarios, concretamente en materia de transportes. Autor de más de un centenar de artículos y conferencias tanto a nivel nacional como internacional.

