

La Política Comunitaria de Grandes Ejes de Transporte

Rafael Izquierdo*

Dr. Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos

1. Evolución y contenido de la política común de infraestructuras

Las infraestructuras de transporte constituyen elementos importantes de dos políticas comunitarias claramente diferenciadas: la política común de transportes, que elabora y desarrolla la Dirección General de Transportes (D.G. VII), y la política comunitaria regional, competencia de la Dirección General de Política Territorial (D.G. XVI). Desde la óptica de cada una de estas políticas, las infraestructuras desempeñan papeles diferentes y participan de ayudas financieras de cuantías y procedencia también diferentes. Es por esto por lo que es preciso hacer una breve referencia a cada una de aquellas políticas.

Por otra parte, ante los problemas que planteaba la insuficiencia de las infraestructuras actuales y la falta de conexión y compatibilidad de las redes regionales, el Consejo Europeo de diciembre de 1990, puso énfasis especial en la necesidad de reforzar la acción de la Comunidad en materia de infraestructuras y de desarrollar un programa prioritario con vistas a la creación de las grandes redes transeuropeas (transportes, telecomunicaciones, energía y formación profesional) que permitieran el buen funcionamiento del gran mercado interior. Esta comu-

nización, que contiene las bases de un programa de acciones comunitarias, ha dado lugar a que el Tratado de la Unión Europea haya introducido un nuevo título relativo a las redes transeuropeas que da contenido formal a una nueva política comunitaria, la política de infraestructuras de interés comunitario, cuyo objetivo principal es contribuir al establecimiento progresivo de un mercado interior sin fronteras interiores y al reforzamiento de la cohesión económica y social, coordinando en gran medida las actuaciones de ambas Direcciones Generales.

Ante los problemas que planteaba la insuficiencia de las infraestructuras actuales y la falta de conexión y compatibilidad de las redes regionales, el Consejo Europeo de diciembre de 1990, puso énfasis especial en la necesidad de reforzar la acción de la Comunidad en materia de infraestructuras y de desarrollar un programa prioritario

1.1. Las infraestructuras de transporte como instrumento de la política común de transportes

El nuevo enfoque e impulso que quiso darse a la política común de transportes a partir de la primera mitad de la década de los 70, concretamente a partir de la Cumbre de octubre de 1972, como consecuencia de una serie de hechos que habían ido apareciendo —crisis energética, crisis económica, ampliación de la Comunidad, fuerte incremento de las relaciones entre los Estados miembros y, por consiguiente de sus tráficos, etc.— dio lugar a la aparición de una nueva dimensión, la comunitaria, que hacía aconsejable que proyectos de infraestructura que, bajo la competencia exclusiva de sus correspondientes Estados miembros, habían sido planificados en base a intereses nacionales, fueran asimismo estudiados bajo la nueva óptica del «interés comunitario». No era objetivo ni pretensión de la Comunidad inmiscuirse ni, por supuesto, desplazar a los Estados miembros de sus responsabilidades, sino más bien conseguir que los programas nacionales de infraestructuras respondieran simultáneamente tanto a las necesidades futuras del tráfico nacional como al comunitario.

A tal fin, la Comisión, a mediados de 1975, presentó dos propuestas de reglamentos, una relativa a la creación

* Licenciado en Ciencias Económicas.
Catedrático de Transportes de la U.P.M.

La Comisión propuso en 1991 un programa de actuaciones y medidas prioritarias, de alcance general y financieras, en el que fija nuevos objetivos de la política comunitaria de infraestructuras

de un Comité de Infraestructuras, que constituyera el soporte institucional y jurídico sobre el que se elabora esta nueva política, y la otra relativa a la creación de un instrumento financiero permanente —tipo fondo estructural—, que permitiera el desarrollo de la misma.

Mientras que esta última propuesta no llegó a probarse, sin embargo, en 1978 se creó el mencionado Comité que, desde entonces, ha procedido a intercambiar información referente a los planes y programas redactados por los Estados miembros, así como a examinar los proyectos presentados por los mismos y el desarrollo de las diferentes redes de interés comunitario.

A partir de este momento fueron estableciéndose, en el seno de la D.G. VII, las bases de lo que podría denominarse una política comunitaria de infraestructuras de transporte, cuya finalidad era la elaboración de una serie de esquemas directores relativos a las diferentes redes de ámbito comunitario, así como la posible instauración de un sistema de ayudas destinadas a co-financiar, en colaboración con los Estados miembros, aquellos proyectos de interés comunitario que, revistiendo gran importancia para la Comunidad, no pudieran ser financiados por aquéllos, en razón de las limitaciones presupuestarias nacionales.

En definitiva, la Comunidad por medio de esta política de cofinanciación lo que ha pretendido ha sido coordinar y promover los proyectos de infraestructuras de interés comunitario a fin de crear una red moderna y eficiente, diseñada para satisfacer las necesidades de transporte de la CE, contribuyendo al buen funcionamiento del mercado interior y colaborando a alcanzar la cohesión económica y social.

Los objetivos específicos que han servido de base para las limitadas actuaciones que ha venido realizando la Comunidad hasta la fecha en esta materia, han quedado establecidos formalmente, después de varios años, en el Reglamento 3359/90, relativo al establecimiento de un Programa de Acción en el ámbito de las infraestructuras de transporte con vistas a la realización del mercado integrado de los transportes en 1992, que ha constituido el primer plan aprobado por el Consejo, aunque su ámbito temporal —tres

años— haya sido muy reducido. Dichos objetivos son los siguientes:

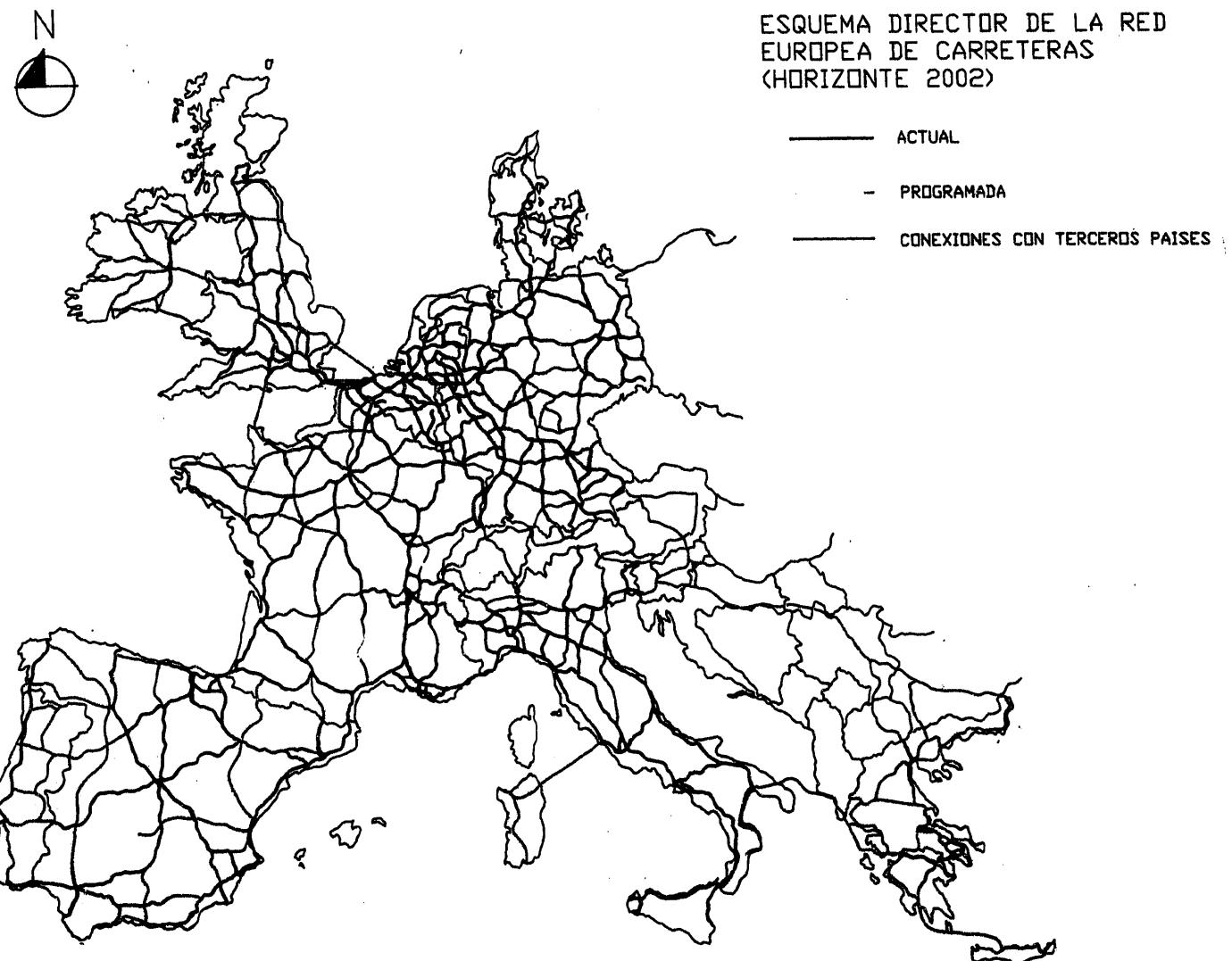
- la eliminación de los cuellos de botella,
- la integración de las zonas situadas geográficamente en la periferia de la Comunidad o sin accesos al mar,
- la reducción de los costes relacionados con el tránsito en cooperación con cualquier país tercero,
- la mejora de los enlaces en los puentes terrestres-marítimos,
- el establecimiento de vías de comunicación de alta calidad de servicio entre los principales centros urbanos, incluidos los enlaces ferroviarios de alta velocidad.

Todo este período, que abarca hasta 1990, se ha caracterizado por un escaso avance en lo que respecta a la configuración efectiva de las redes de interés comunitario, debido a las escasas ayudas comunitarias aplicadas a tal fin, y a la constante oposición del Consejo de aprobar las iniciativas de la Comisión, en lo que a la creación de un fondo financiero permanente o de planes a medio o largo plazo se refiere.

Ante esta situación que podía constituir un freno al desarrollo del mercado interior y al reforzamiento de la cohesión económica y social, objetivos primordiales del Acta Única Europea, la Comisión propuso en enero de 1991 —bajo el nombre de «Hacia unas redes transeuropeas»— un programa de actuaciones y medidas prioritarias de alcance general y financieras que dio lugar a la inclusión en el Tratado de la Unión Europea del título XII dedicado a las Redes Transeuropeas en el que, como nuevos objetivos de la política comunitaria de infraestructuras a añadir a los anteriores, se señalan los siguientes:

- la interconexión e interoperabilidad de las redes nacionales,
- el acceso a dichas redes,
- los enlaces entre las regiones insulares, sin litoral y periféricas y las regiones centrales de la Comunidad,
- la mejora de la seguridad (modificación del artículo 75).

Por último, el Libro Blanco sobre el futuro desarrollo de la política común de transportes, publicado algunos meses después del Tratado de la Unión



Europea, propone otra serie de nuevos objetivos como, por ejemplo: el enfoque multimodal de las redes de transporte, el respeto y salvaguardia del medio ambiente, la utilización racional de las infraestructuras existentes y futuras, la mejora de la gestión del tráfico y la coordinación con las restantes redes europeas.

En cuanto se refiere a los criterios a aplicar a la selección de proyectos que pueden ser objeto de ayudas comunitarias, el mencionado Reglamento 3359/90 establece los siguientes:

- el interés del proyecto para la Comunidad (interés comunitario), evaluado a través de su contribución a los objetivos generales y operacionales enunciados.

Entre los factores que deberán incluirse están:

- la importancia del tráfico internacional, intracomunitario, actual o potencial,
- la importancia de los intercambios entre la Comunidad con países terceros en la ruta afectada por el proyecto,
- el grado en que el proyecto contribuye a la creación de una red homogénea y equilibrada dentro del marco comunitario, adaptada a las necesidades de transporte actuales y futuras;
- la rentabilidad socioeconómica del proyecto;
- la coherencia del proyecto con otras acciones comunitarias de conformidad con la política común de transporte u otras políticas de la Comunidad y con otras acciones nacionales a las que se haya dado prioridad dentro

de los planes y programas de infraestructura de transporte;

■ las dificultades particulares de movilización financiera;

■ la incapacidad de los poderes nacionales o regionales de garantizar por sí solos la realización.

Con independencia del establecimiento de estos objetivos y criterios que constituyen las bases de selección de los proyectos que pueden beneficiarse de las ayudas que viene concediendo la Comunidad, la Comisión ha venido elaborando una serie de esquemas directores de redes de transporte de interés comunitario que se han visto impulsados con motivo de la nueva política de Redes Transeuropeas adoptada en el Tratado de la Unión Europea. En estos momentos dichos esquemas directores, que son objeto de un próximo apartado, están siendo objeto de discusión por parte del Consejo de Ministros.

1.2. Las infraestructuras de transporte como instrumento de la política comunitaria regional

Las infraestructuras de transporte, con independencia de constituir uno de los instrumentos básicos de la política común de transportes, son un elemento importante de la política regional, al contribuir a la corrección de los distintos desequilibrios regionales, a un reparto más equilibrado de las actividades económicas sobre el territorio, a la promoción del desarrollo y al ajuste estructural de las áreas subdesarrolladas, colaborando a alcanzar la cohesión económica y social de la Comunidad, tal como propugna el Acta Única Europea.

El FEDER —Fondo Europeo de Desarrollo Regional—, cuya administración depende de la D.G. XVI, es uno de los tres fondos estructurales de que dispone la Comunidad para el desarrollo de las llamadas Políticas Estructurales y que constituye el elemento básico de la Política Regional de la Comunidad.

Creado en 1975, ha sido objeto de varias modificaciones que le han convertido en la actualidad en el elemento rector de la política regional en el ámbito comunitario.

Con objeto de aumentar la cohesión entre los Estados miembros y ayudar a paliar las disparidades regionales, el

El FEDER, Fondo Europeo de Desarrollo Regional, es uno de los tres fondos estructurales de los que dispone la Comunidad para el desarrollo de las llamadas Políticas Estructurales y constituye el elemento básico de la Política Regional de la Comunidad

Reglamento Marco 2052/88 por el que se reforzaban las Políticas Estructurales procedió a la reestructuración de los fondos a efecto de concentrarlos en cinco Objetivos prioritarios:

■ **Objetivo n.º 1:** Promover el desarrollo y el ajuste estructural en aquellas regiones que padecen atrasos estructurales

■ **Objetivo n.º 2:** La reconversión de las zonas gravemente afectadas por el declive industrial

■ **Objetivo n.º 3:** Combatir el desempleo de larga duración

■ **Objetivo n.º 4:** Fomentar la inserción profesional de los jóvenes

■ **Objetivo n.º 5:** Facilitar la reforma de la Política Agraria Común, bien acelerando la adaptación de las estructuras agrícolas (Objetivo n.º 5a), bien promoviendo el desarrollo de las zonas rurales (Objetivo n.º 5b).

Las ayudas del FEDER se orientan hacia los objetivos 1, 2 y 5b, en los que asimismo participan los otros fondos (FSE y el FEOGA-ORIENTACION), siendo su objetivo concreto la corrección de los desequilibrios regionales, mediante una participación en el desarrollo y en el ajuste estructural de las regiones industriales en declive.

Esta reforma de 1988 tenía como finalidad impulsar un nuevo enfoque basado en la definición de las necesidades por los Estados miembros, en la introducción de una reflexión estratégica a medio plazo (5 años) y en programaciones plurianuales.

Este planteamiento exigió que los Estados miembros presentaran sus correspondientes Planes —de Desarrollo Regional (PDR), en el caso del Objetivo 1, de Reconversión Regional y Social (PRR), en el caso del Objetivo 2, y de Desarrollo Rural en las Zonas Territoriales (PDZR), en el caso del Objetivo 5b—, a efecto de que las regiones que reunieran los requisitos exigidos pudieran participar de las ayudas del FEDER. Como respuesta a estos Planes, la Comisión elaboró los llamados Marcos de Apoyo Comunitario (MAC) que incorporan las acciones susceptibles de ayuda financiera y que se concretan en los Programas Operativos de trabajo en los que establecen las ayudas de la CE. Estos Programas Operativos pueden adquirir tres formas: la de Programas Comunitarios (PC), de iniciativa de la Comisión, la de Programas Nacionales de Interés Comunitario (PNIC), propuestos por los Estados miembros, o la de Operaciones Integradas de Desarrollo (OID), cuando en la financiación participan todos los fondos comunitarios. Con independencia de estas intervenciones que son prioritarias, con carácter excepcional el FEDER puede cofinanciar algunos proyectos concretos de carácter infraestructural.

Con la entrada en vigor de los nuevos Reglamentos (2052/88 y 4254/88) los créditos de compromiso para los Fondos estructurales se duplicaron en términos reales en el año 1993 en comparación con 1987, alcanzando la cifra de 12.900 millones de ecus en el año 1992, a precios de 1988. Ello ha supuesto un importante crecimiento de las asignaciones destinadas a infraestructuras de transporte.

El FEDER ha venido asignando al Objetivo 1, en el que figuran las infraestructuras de transporte junto con otras actuaciones de desarrollo regional, alrededor del 80 % de sus créditos. A su vez, el Objetivo 1 absorbe el 63 % de todos los fondos estructurales. Es preciso señalar que no todas las regiones españolas se han beneficiado de las ayudas destinadas a este Objetivo, ya

que sólo están incluidas aquellas cuyo PIB por habitante es inferior al 75 % de la medida comunitaria (han quedado excluidas: Madrid, Baleares, Cantabria, País Vasco, Navarra, La Rioja, Aragón y Cataluña).

Desde el año 1975 hasta 1993 las ayudas financieras concedidas por el FEDER para infraestructuras de transporte han ascendido a unos 16.000 millones de ecus a los que habría que añadir las cantidades reservadas a los Programas Integrados Mediterráneos (PIM).

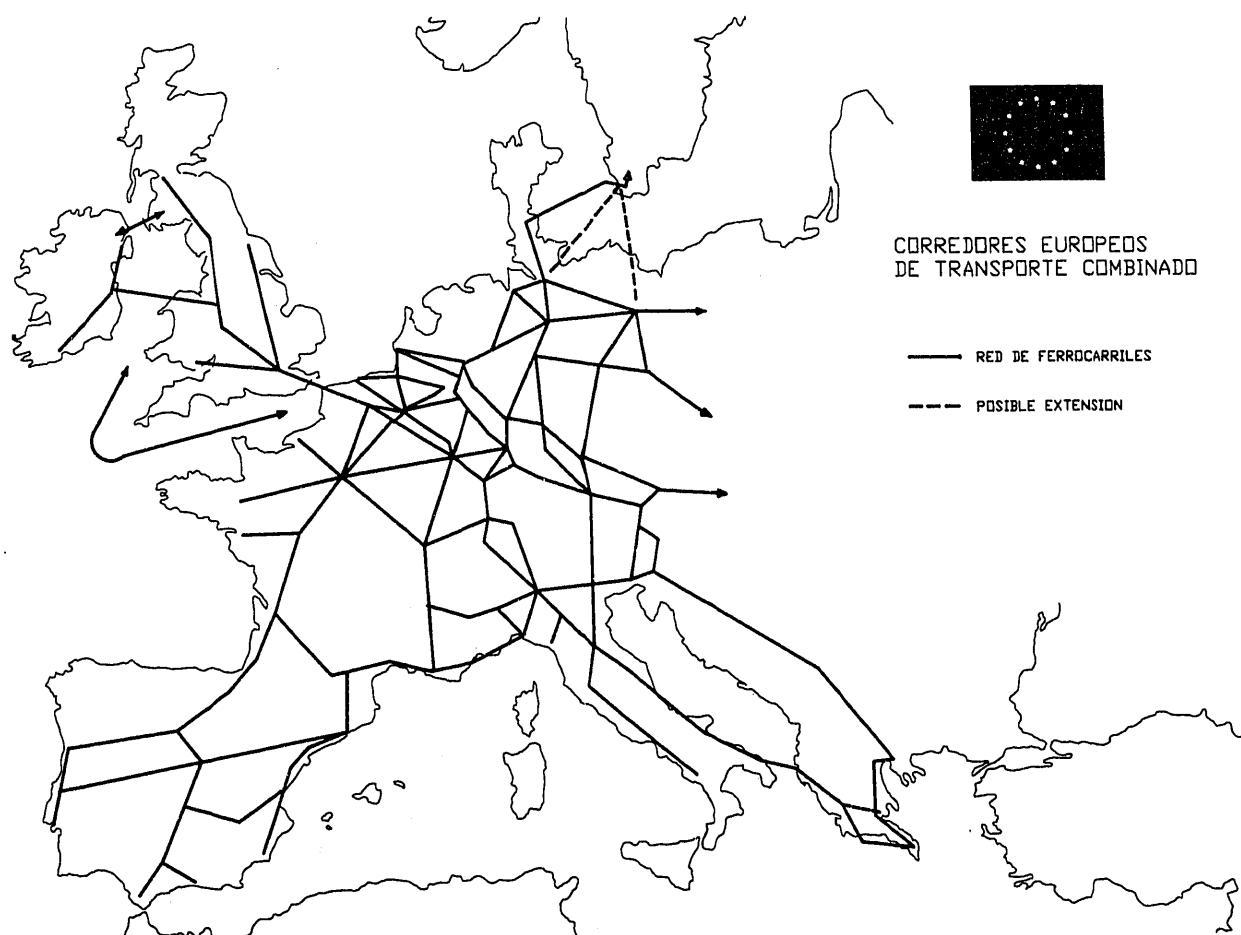
En el caso de España, las intervenciones del FEDER desde su ingreso en la CE, en 1986, hasta 1989, en materia de infraestructuras de transporte, han superado los 190.000 millones de pesetas, equivalente al 71 % del total, correspondiendo a carreteras más de 132.000 millones de pesetas, es decir, aproximadamente el 50 %. Para el período 1989-93, las ayudas para carreteras y ferrocarriles comprometidas por el FEDER han superado los 260.000 millones de pesetas.

Con independencia de las ayudas citadas, a mediados de 1988 fue aprobado el PNIC de Autovías para el período 1988-92 que preveía una cofinanciación total del FEDER de 67.876 millones de pesetas equivalentes al 50 % de las inversiones de los proyectos financiados por la Comunidad, que son tramos de las autovías Madrid-Burgos, Madrid-Zaragoza, Madrid-Sevilla y Burgos-Tordesillas.

El Tratado de la Unión Europea y el Consejo Europeo de Edimburgo al plantear el sistema financiero para el período 1993-1999 (Paquete Delors II) han conservado en general, con relación a los fondos estructurales, los mismos principios que inspiraron la reforma de 1988 y puesto el acento en la política de cohesión.

1.3. Las grandes redes transeuropeas

Con independencia de sus políticas de transporte y desarrollo regional, la



El propio Tratado de la Unión Europea define, con carácter general, las actuaciones que deberá ejercer la Comunidad en esta nueva política de infraestructuras para alcanzar los objetivos previstos, respetando por supuesto el principio de subsidiariedad

Comunidad, dentro de su política de creación y consolidación del Mercado Interior, está preocupada por las consecuencias económicas y sociales que podría ocasionar la libertad de circulación de mercancías, servicios, capitales y personas en un espacio sin fronteras interiores que no dispusiera de unas redes transeuropeas de infraestructuras físicas, servicios y normativas que faciliten las comunicaciones y unifiquen el espacio europeo.

El aumento previsible —ya perceptible— de los intercambios comunitarios a causa de la desaparición de las barreras físicas, técnicas y fiscales (efecto de volumen); la necesidad de interconectar y compatibilizar las infraestructuras y servicios existentes para que se correspondan con la nueva dimensión del mercado (efectos de interconexión e interoperabilidad); la necesidad de tener en cuenta la dimensión comunitaria a la hora de concebir y desarrollar futuras redes de infraestructuras (efecto de dimensión); la necesidad de que la calidad de los servicios se corresponda con la magnitud del espacio económico (exigencia de calidad); y la necesidad de reducir las distancias entre todos los componentes del espacio comunitario (efecto de cohesión), constituyen las principales razones que ponen de manifiesto la exigencia de disponer de unas redes transeuropeas de infraestructuras de transporte que permitan la plena realización del Mercado Interior y que contribuyan a alcanzar la cohesión económica y social, dentro del marco geográfico del continente europeo.

No obstante, los problemas con que se enfrenta la Comunidad son importantes. En primer lugar, la falta de interoperabilidad entre las redes, equipos, instalaciones y servicios de los diferentes Estados miembros, como consecuencia de la fragmentación existente, hacen imposible su coordinación. Por otra parte, los diferentes e inadecuados marcos jurídicos, administrativos y fiscales constituyen una nueva dificultad para el establecimiento de las redes transeuropeas. Por último, el fuerte intervencionismo de los poderes públicos en materia de redes, el impreciso reparto de responsabilidades entre el sector público y privado, en varios de los servicios, la ausencia de una visión de conjunto de las necesidades de infraestructuras, a lo que se une la es-

casez de estadísticas con bases comunes, y la difícil solución para encontrar nuevos instrumentos financieros, aumentan la complejidad del problema.

Este es el nuevo reto que se planteó la Comunidad y que ha dado lugar a que desde 1990 la Comisión haya iniciado un nuevo planteamiento global de las infraestructuras de transporte, con una visión comunitaria, y desarrollado un programa de actuaciones y medidas prioritarias de alcance general y financieras. La elaboración de planes generales para cada una de las redes transeuropeas; la redacción de los esquemas directores de las redes de transporte de interés comunitario; el establecimiento de un programa de normalización europea que garantice la interoperabilidad de las redes; la compatibilidad de las tecnologías e infraestructuras de los trenes de alta velocidad, etc., son algunas de las medidas que propugna la Comisión.

Esta necesidad de introducir una dimensión comunitaria a la planificación de las infraestructuras de transporte ha quedado plasmada en el Tratado de la Unión Europea que, al definir la nueva política de infraestructuras, englobando los principios establecidos con anterioridad (1.1), y establecer un nuevo sistema de intervenciones financieras ha fijado el marco de referencia en que aquélla debe desarrollarse en el futuro, aunque condicionada, no obstante, por las exigencias que impone el Libro Blanco, mencionado anteriormente.

Aunque todavía sin desarrollar, el propio Tratado de la Unión Europea define, con carácter general, las actuaciones que deberá ejercer la Comunidad en esta nueva política de infraestructuras para alcanzar los objetivos previstos, respetando por supuesto el principio de subsidiariedad. Dichas actuaciones deberán ser las siguientes:

- la elaboración de orientaciones relativas a los objetivos, prioridades y grandes líneas de acción que permitirán la identificación de los proyectos de interés comunitario
- la realización de acciones que permitan garantizar la interoperabilidad de las redes, especialmente en el ámbito de la armonización de las normas técnicas
- la concesión de ayudas financieras en forma de estudios de viabilidad,

de garantías de crédito o de bonificaciones de interés, determinadas de acuerdo con las orientaciones citadas anteriormente, para proyectos de interés comunitario financiados por los Estados, así como la creación de un Fondo de Cohesión que proporcione una contribución financiera a proyectos en los sectores del medio ambiente y de las redes transeuropeas en materia de infraestructuras de transporte.

La dimensión internacional de estas infraestructuras justifica, en aplicación del principio de subsidiariedad, una intervención de la Comisión que, en estrecha colaboración con los Estados miembros, podrá tomar cualquier iniciativa útil para fomentar la coordinación de las políticas nacionales que puedan tener una influencia significativa en la paralización de los objetivos anteriormente mencionados.

Cabe señalar que las nuevas orientaciones generales para identificación de los proyectos de interés comunitario deberán ser sometidas al nuevo proceso de codecisión que ha introducido el Tratado de la Unión Europea, por el que el Parlamento tiene derecho de voto, mientras que para las restantes actuaciones, anteriormente mencionadas, como la concesión de ayudas financieras, será suficiente el procedimiento de cooperación que en su día introdujo el Acta Única Europea.

2. Definición de las redes de interés comunitario y de sus esquemas directores

Como ya se ha indicado anteriormente, desde 1978 la Comisión empezó a elaborar diversas propuestas de posibles esquemas directores de las redes de transporte de interés comunitario que han ido a lo largo de estos años adaptándose a las nuevas exigencias de los Estados miembros así como a los nuevos requerimientos de la política común de transportes y de infraestructuras.

Junto al esquema director de la red ferroviaria de alta velocidad, cuya propuesta es la que está más avanzada, el Consejo de Ministros está estudiando los correspondientes a las redes transeuropeas de carreteras, transporte combinado y vías navegables. Asimismo, la Comisión ha empezado, a su vez a estudiar los posibles esquemas

E

l esquema director de la red ferroviaria de alta velocidad es el que está más avanzado por el Consejo de Ministros

directores de las redes de ferrocarriles convencionales, puertos y aeropuertos.

El objetivo de estos esquemas directores es definir, con bastante flexibilidad, los escenarios de las distintas redes transeuropeas de transporte, en diferentes horizontes, describiendo las infraestructuras de interés comunitario e identificando, al mismo tiempo, los proyectos prioritarios que deberán ir realizándose en base a la disponibilidad de medios financieros. Es preciso resaltar que tienen un carácter meramente indicativo, ya que son los Estados miembros los que tienen la libertad de hacer o no hacer, aunque su acción deba inscribirse en el marco de las orientaciones que hayan aceptado a nivel comunitario. No obstante, los sistemas de ayudas y de financiación impulsados por la Comunidad pretenden constituir el medio de incitación para que los Estados miembros incorporen el interés comunitario en sus procesos de tomas de decisión.

2.1. La red europea de trenes de alta velocidad

La red ferroviaria europea de alta velocidad no surge como tal sino como consecuencia de una serie de actuaciones aisladas, iniciadas en diferentes países, casi simultáneamente, con el fin de solucionar problemas concretos de falta de capacidad de algunos de los

principales y más congestionados ejes de transporte. El éxito alcanzado y su posible extensión y conexión a otros ejes es lo que llevó a los países y a la propia Comunidad a pensar en la configuración de una serie de redes, no sólo de ámbito nacional sino incluso europeo.

Es, por consiguiente, a partir de las iniciativas de algunas compañías ferroviarias y, en concreto, a la vista del éxito por el TGV Sud-Este (París Lyon) desde su puesta en funcionamiento en 1981, cuando la Comunidad Europea estableció entre sus objetivos de política de transporte contenidos en la Comunicación que, sobre la orientación de la política a medio plazo de infraestructuras de transporte, la Comisión presentó al Consejo en diciembre de 1984, el enlazar los grandes centros urbanos con líneas ferroviarias de alta velocidad.

En una Comunicación específica de mayo de 1986, la Comisión propuso al Consejo de Ministros, de manera formal, la creación de una red comunitaria de alta velocidad, partiendo de los proyectos existentes —unos en fase de construcción, otros en explotación— en Francia, Alemania e Italia. La Comisión contó desde el primer momento con el apoyo e impulso del Parlamento que, desde que aprobó en 1987 el llamado Informe Starita, viene insistiendo en la necesidad de que se defina un Esquema Director de ámbito comunitario y se arbitren las medidas para el rápido desarrollo de la red ferroviaria de alta velocidad, sin que con ello la Comunidad deba inmiscuirse en las políticas ferroviarias nacionales.

No es de extrañar, por consiguiente, que entre los nuevos objetivos de la política ferroviaria comunitaria que proponía la Comunicación de la Comisión de enero de 1990, figurase expresamente el desarrollo de la red europea de alta velocidad con una visión integrada, abierta no sólo a los viajeros sino también al transporte rápido de mercancías, implicando la armonización de las infraestructuras y equipos, así como la posibilidad de una explotación conjunta a nivel europeo.

La citada red, cuyo esquema director, de acuerdo con la Propuesta de Decisión del Consejo presentada por la Comisión, debería haberse establecido antes de 1991, debería incluir no sólo

las líneas de alta velocidad, que permiten alcanzar velocidades superiores a 200 km/h en las líneas de nueva construcción y a 160 km/h en las líneas mejoradas, sino también las líneas necesarias para las conexiones y prolongaciones.

Como resultado del estudio realizado por un Grupo de Trabajo de alto nivel, creado a tal fin, se ha definido un primer Esquema Director al horizonte 2010 que el Consejo está discutiendo en estos momentos. En el mismo se definen 15 enlaces o tramos-clave (maillons-clés) cuya definición y realización se consideran prioritarios para dar continuidad y coherencia al conjunto de la red.

La red propuesta en el Esquema Director, para el año 2010, está formada por 9.000 km de nueva construcción, 15.000 km de líneas mejoradas y 1.200 km de líneas de conexión, habiéndose estimado como presupuesto unos 150.000 millones de ecus para infraestructuras y 50.000 millones de ecus para material móvil.

No obstante, hay muchos aspectos que están todavía estudiándose y que el propio Grupo de Trabajo propuso entre sus conclusiones como son: la evaluación del impacto socio-económico de la red; el estudio del impacto medio ambiental; el procedimiento para alcanzar la compatibilidad técnica; la mayor cooperación entre la empresas ferroviarias y la industria en el campo de las normas y especificaciones técnicas; la armonización de los sistemas de control y mando; la promoción de la política comercial; y la financiación de los tramos-clave.

No obstante, y con independencia de este planteamiento general de la red europea de alta velocidad, que por su globalidad puede ser y de hecho será de lenta aplicación, la Comunidad, como ya ha quedado expuesto, ha venido concediendo ayudas financieras para proyectos concretos de alta velocidad, figurando algunos de ellos como prioritarios dentro del «Programa de Acción en el ámbito de la infraestructura de transporte, con vistas a la realización del mercado integrado de los transportes en 1992» aprobado por el Reglamento 3359/90 y ya mencionado anteriormente.

En sus últimos informes, la Comisión considera que el período 1993-2010 es crucial para la integra-

El esquema director de carreteras, que está en fase de discusión por el Consejo, tiene el año 2002 como horizonte y se compone de 37.000 km de tramos de carreteras ya existentes y de 12.000 km de autopistas o carreteras de alta calidad a realizar en 10 años

ción europea y que la red ferroviaria de alta velocidad, dentro del enfoque multimodal de las redes transeuropeas, constituye uno de los elementos más eficaces de que dispone la Comunidad para alcanzarla. El hecho de ponerse en marcha la política de redes transeuropeas, apoyada por la creación de nuevos instrumentos financieros y en concreto del Fondo de Cohesión, pude acelerar la creación de la red, cuyos «maillons-clés» presentan una especial urgencia por constituir, en su mayor parte, secciones fronterizas indispensables para la configuración de aquélla y el reforzamiento de la cohesión económica y social.

2.2. La red transeuropea de carreteras

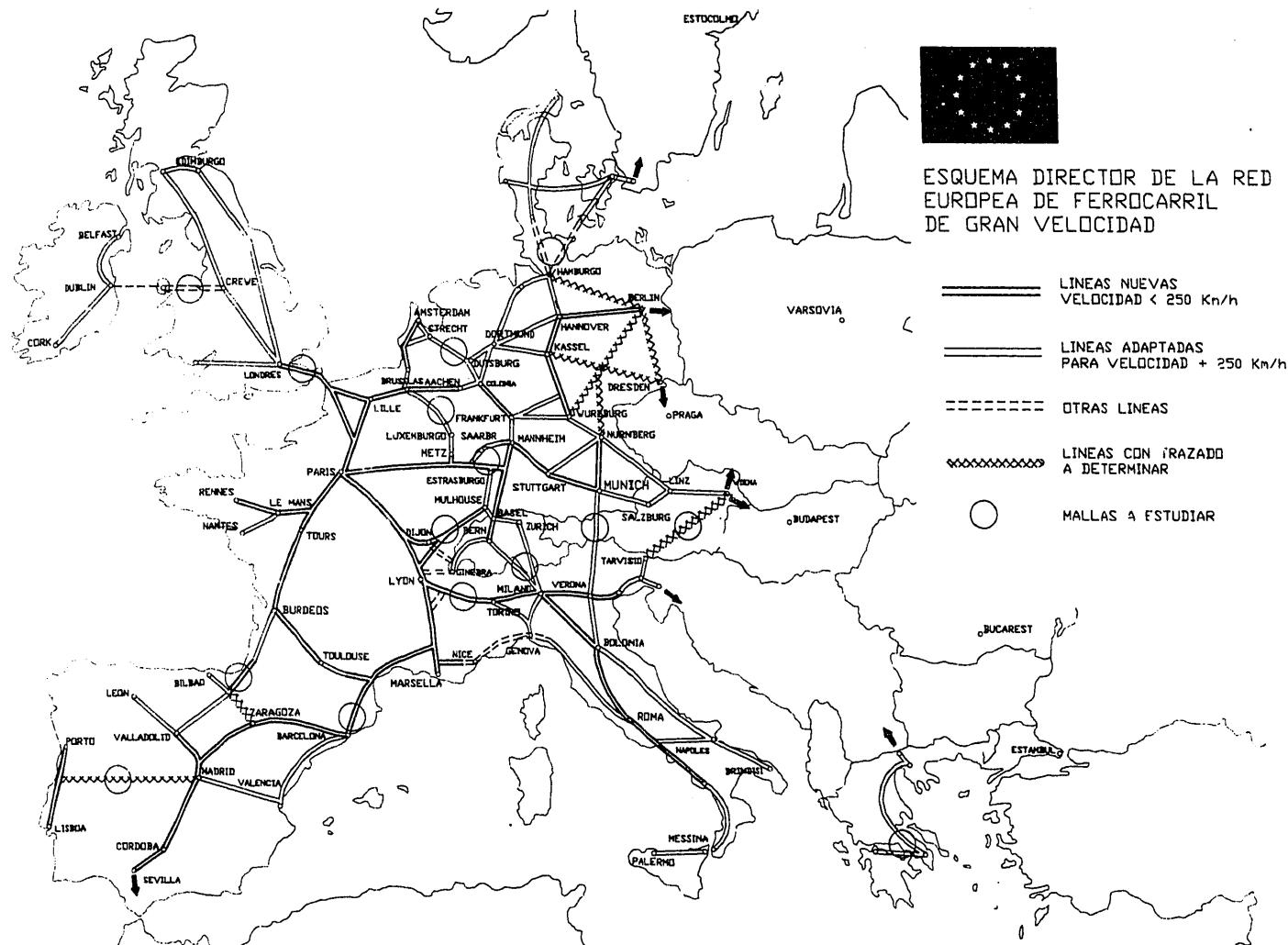
Si, como se ha expuesto anteriormente, la red europea de trenes de alta velocidad surge y se desarrolla a partir de proyectos concretos, de ámbito nacional, sin embargo, las restantes redes se plantean posteriormente, a partir de 1990, como consecuencia de la preocupación de la propia Comunidad que, para asegurar la eficacia y competitividad del mercado interior y reforzar la cohesión económica y social, concibe el desarrollo e interconexión de las redes transeuropeas, proponiendo un programa de ayudas comunitarias que permita alcanzar dicho objetivo, incitando a los Estados miembros a tal fin.

Tras el Consejo Europeo de Maastricht, la Comisión ha venido elaborando distintas propuestas con el fin de definir un esquema director de carreteras europeas de alta capacidad —principalmente autopistas—, así como un conjunto de nuevos principios o políticas en materia de circulación y coordinación, que aseguren una «movilidad sostenible», respetuosa con el medio ambiente y la seguridad, y que creen un entorno favorable a la competitividad europea. Todo ello en coherencia, por supuesto, con el principio de subsidiariedad y con un enfoque global o multimodal de todas las redes de transporte.

El objetivo principal de la Comisión es dotar al territorio de la Comunidad de una red viaria de alta calidad compuesta de autopistas o autovías que asegure la interconexión de todas las redes nacionales, gracias a la construcción y mejora de los enlaces o tramos que faltan («maillons manquants»), dotando de accesibilidad y cohesión a toda la Comunidad, así como la intermodalidad, gracias a la normalización de las características de las carreteras y a la adopción de una política de gestión del tráfico.

El esquema director de carreteras, que está en fase de discusión por el Consejo, tiene el año 2002 como horizonte y se compone de 37.000 km de tramos de carreteras ya existentes y de 12.000 km de autopistas o carreteras de alta calidad a realizar en 10 años, de lo que el 40 % se encuentra localizado en los países periféricos, cuya dotación de autopistas es escasa. El presupuesto aproximado del plan es de unos 120.000 millones de ecus, aproximadamente.

Conviene resaltar una vez más que el esquema director tiene un carácter meramente indicativo y que, aunque su definición se realice a nivel comunitario, corresponde a los Estados miembros determinar los trazados específicos, así como el momento y ritmo de realización de las infraestructuras necesarias para desarrollar la red definitiva. No obstante, la Comunidad dispone, y por consiguiente debe hacer uso de ellos, de medios de incitación, principalmente basados en ayudas e intervenciones financieras, que muevan a los Estados miembros a realizar ciertos proyectos de interés comunitario.



de circulación y la internalización de los efectos externos.

Con relación a la primera, han sido los problemas de la congestión y de la seguridad vial los que han llevado a la Comunidad a pensar en una nueva estrategia que permita optimizar la movilidad en base a:

- nacionalizar la circulación existente
 - favorecer un trasvase de tráfico sobre otros modos complementarios, principalmente en mercancías (transporte combinado)
 - hacer soportar a los usuarios los costes reales directos e indirectos del uso de la carretera
 - reforzar la reglamentación internacional en materia de seguridad y en concreto en materia de señalización.

La aplicación de las nuevas tecnologías avanzadas a la información en carretera y a la gestión de tráfico podrá permitir aumentar considerablemente la fluidez del tráfico. La «carretera inteligente» y los «vehículos inteligentes» pueden favorecer, asimismo, el desarrollo de una nueva concepción de la circulación que la Comunidad pretende que tenga una dimensión europea.

En lo que respecta a la internalización de la externalidad, cualquier concepción actual de una red transeuropea de carreteras debe tener en consideración los efectos inducidos, tanto sean negativos (medio urbano) como positivos (desarrollo regional).

La importancia de los impactos que el transporte ejerce en el medio ambiente, como lo ha puesto de manifiesto el Libro Verde de 1992 relativo a «una estrategia comunitaria para un desarrollo de los transportes respetuoso con el medio ambiente», supone un importante condicionante para el desarrollo de la red de carreteras que deberá ser respetuoso con el mismo. Esta consideración refuerza, por consiguiente, la política de optimización de la movilidad, anteriormente señalada, que ha adquirido un carácter prioritario a nivel comunitario.

2.3. La red europea de transporte combinado

Dentro del nuevo enfoque de las redes transeuropeas, la Comisión ha considerado necesario potenciar el transporte combinado, creando un marco general que, basado no sólo en el transporte ferrocarril-carretera sino también vías navegables y transporte marítimo, cubra toda la Comunidad y retire un tonelaje importante de la gestionada red de carreteras, contribuyendo a la estrategia comunitaria de limitación de las emisiones de CO₂ y de mejora de la eficacia energética.

Dado que la planificación actual ha sido eminentemente unimodal, la aplicación del enfoque multimodal obliga a la Comunidad a nuevos planteamientos que el desarrollo de las redes transeuropeas ofrece y que parte del análisis de las características de cada modo y de las dificultades que cada uno encuentra actualmente para desarrollar su potencial.

La Comisión ha elaborado un primer esquema director de líneas ferroviarias y vías navegables a partir de los flujos de tráfico por carretera que, por su volumen o por sus recorridos, parecen ofrecer posibilidades para este nuevo sistema de transporte.

La creación de esta red en lo que a ferrocarril-carretera se refiere exige la ampliación de la capacidad de una serie de rutas así como la inversión en equipos, principalmente locomotoras y vagones, y terminales. La inversión en las obras de ampliación de los gálibos (en lo que a su parte internacional se refiere), asciende a unos 1.400 millones de ecus (precios de 1991) y para las terminales a 330 millones de ecus.

El esquema director tiene como horizonte el año 2005. Aunque la naturaleza de las obras permite una realización en tres o cuatro años, sin embargo, las líneas hacia el Reino Unido, el sur de Italia y la Península Ibérica requieren obras más importantes (cambio del ancho de vía en el caso de España y Portugal), por lo que la Comisión propone a medio plazo la utilización de una flota de vagones especialmente adaptados de forma que estas regiones se incorporen a la red al mismo tiempo que el resto de la Comunidad.

Con independencia de lo que es obra, propiamente dicha, la falta de coherencia en normativa, especificaciones técnicas y otros estándares relacionados con el transporte combinado está exigiendo a la Comisión a tra-

jar en una serie de programas encaminados a alcanzar la compatibilidad de los diferentes sistemas existentes.

2.4. Las restantes redes

La Comisión ya ha elaborado, asimismo, las directrices y el esquema director de la red europea de vías navegables, que está siendo objeto de discusión por parte del Consejo de Ministros.

Por otra parte, ha iniciado los trabajos preparativos para establecer los esquemas directores de las redes ferroviarias convencionales, de navegación marítima y de cabotaje, de aeropuertos y de gestión del tráfico aéreo.

El establecimiento de los esquemas directores de todos los modos de transporte permitirá un enfoque multimodal del sistema de transporte en el que se tengan en consideración todas las ventajas relativas de cada uno de ellos, permitiendo una utilización más racional de las infraestructuras actuales y futuras que respondan a las exigencias ecológicas que limitan las posibilidades de su extensión. Ello permitirá, asimismo, conciliar las necesidades en materia de infraestructuras, indispensables para asegurar la movilidad resultante de la libre circulación, con la necesidad de respetar el medio ambiente.

3. Financiación de las infraestructuras

3.1. Período 1976-1992

Desde que la Comunidad, en 1976, vio la necesidad de intervenir en materia de infraestructuras, su objetivo principal, como se ha expuesto en apartados anteriores, fue el crear un nuevo fondo estructural que permitiera, en estrecha colaboración con los Estados miembros, la creación de una red de infraestructuras de transporte, de interés comunitario, que canalizara el tráfico internacional, haciendo más fluido y seguro el movimiento de personas y mercancías, contribuyendo a la configuración del mercado interior.

La Comisión se encontró, desde principio, con la oposición directa del Consejo de Ministros, por lo que inició otras dos vías de actuación: la ob-

La Comisión ya ha elaborado, asimismo, las directrices y el esquema director de la red europea de vías navegables, que está siendo objeto de discusión por parte del Consejo de Ministros

tención de subvenciones anuales con cargo al presupuesto comunitario y el establecimiento de un programa de actuaciones a medio plazo que, a semejanza de los planes nacionales de carreteras o ferrocarriles, permitiera hacer una planificación de las redes viarias a lo largo de un cierto período de 5 ó 10 años.

Con relación a la primera vía, el Parlamento Europeo, preocupado asimismo por el estado de las vías de comunicación, aprobó en 1982, a espaldas del propio Consejo, una pequeña partida presupuestaria de 10 millones de ecus, destinada a ayudas para infraestructuras de transporte. A partir de esa fecha, todos los años el Consejo —a pesar de las constantes trabas que ha ido poniendo a la aprobación de los correspondientes Reglamentos que constituyen el instrumento formal que permite a la Comisión disponer y distribuir los fondos autorizados entre los distin-

tos países— ha ido asignando pequeñas consignaciones presupuestarias, que han oscilado entre 10 y 90 millones de ecus. No obstante, el juicio crítico hacia estas ayudas no puede ser positivo, en cuanto que su forma de establecimiento no otorgaba ninguna seguridad de obtención en años sucesivos, lo que por su parte, implicaba no poder abordar proyectos cuya entidad obligara a una ejecución que se prolongara varias anualidades.

Por otra parte, esta forma de financiación impedía una correcta planificación de las infraestructuras de transporte, obligando a desarrollar una política a corto plazo que en nada beneficiaba a la instauración de una adecuada red comunitaria de infraestructuras de transporte.

Para obviar estos inconvenientes, es por lo que la Comisión inició otra nueva vía de actuación que el Consejo ha estado debatiendo desde hace años. Se

trataba de establecer un programa de acción en materia de infraestructuras de transporte a medio plazo que daría cierta consistencia a la política común de infraestructuras, permitiendo una planificación de actuaciones a lo largo de una serie de años y comprometiendo a tal fin los recursos necesarios. El Consejo siempre se ha mostrado reacio a este proyecto por considerar, en primer lugar, que implicaba dotar a la Comisión de mayores poderes y, en segundo, porque llevaría consigo un aumento de las aportaciones financieras de los Estados miembros.

No obstante, el Consejo de Ministros aprobó en 1990 un primer Reglamento —Reglamento 3359/60— relativo al establecimiento de un programa de acción en el campo de las infraestructuras de transporte para la realización de un mercado integrado de transportes en 1992, que ha constituido el primer plan aprobado formalmente

Fondos Comunitarios para las Infraestructuras de Transporte en Europa

	Línea presupuestaria Redes transeuropeas de transporte MECU (92)	Fondo de cohesión MECU (92)	Fondo EEE	Mecanismo temporal de préstamo	Fondos estructurales MECU (92)	Préstamos BEI	Préstamos CECA	Fondo Europeo de Inversiones (FEI)	Política externa (Línea presupuestaria)
Montante (10 ⁶ Ecuas de 1992)	1993: 185 1994-99: aprox. 2,8 Total: 3.000	1993: 1.500 1994: 1.750 1995: 2.000 1996: 2.250 1997: 2.500 1998: 2.550 1999: 2.600 Total: 15.150	1993-97: bonificaciones de interés: 1.500 Subvenciones: 600	1993-94: 5.000	1993: 19.777 1994: 20.135 1995: 21.480 1996: 22.740 1997: 24.020 1998: 25.890 1999: 27.400 Total: 181.248	Países miembros 1991: 2.633 1992: 4.553 transportes (sobre actividad total de 2.868) PECO: 200	Países miembros: 1991-92: 809 (sobre actividad total de 2.868) PECO: 200	Fondo: 2.000 para garantizar 8.000-10.000	PHARE 1992: 15 1993: 20 TACIS
Gestionario	D.G. VII	Secretaría General	BEI	BEI	D.G. XVI D.G. V D.G. VI	BEI	D.G. XVIII	BEI (mandato de gestión)	D.G.I. D.G. VII
Cobertura Geográfica	CE	4 países: E, P, IRL, GR.	Zonas Obj. 1 (E, Gr, P, Irl, N-Irl)	CE	Zonas Obj. 1, Obj. 2 y 5b (FEDER)	CE PECO Países de tránsito	CE	CE	PHARE: PECO TACIS: Ex. URSS
Campo de Ampliación	Transporte	Transporte Medio ambiente	Transporte Medio ambiente Formación	TEN Otras infras.	Desarrollo regional	Transporte	Transporte (componente acero CE)	TEN PME	Transporte
Intervenciones	Subvenciones Estudios de factibilidad Garantías de préstamos Bonificaciones de interés	Subvenciones	Subvenciones Bonificaciones de interés	Préstamos	Subvenciones	Préstamos	Préstamos Garantías	Garantías	Subvenciones

por la Comunidad en este campo y que, aunque modesto en lo que a su cuantía —328 millones de ecus— y alcance temporal —3 años— respecta, supuso un importante paso en lo que a la instauración de un nuevo sistema de financiación se refiere.

Asimismo, incorporaba el principio de «declaración de utilidad europea» que la Comisión podía conceder a los proyectos que se ajustaran a las prioridades contempladas en el programa trienal, el cual intentaba ser una medida de incitación al sector privado para que participara en la financiación de los proyectos comunitarios, a los que se les dotaba de mayor relieve y de menores incertidumbres de carácter político.

El Reglamento contiene una relación de siete grandes proyectos sobre los que debían concentrarse las ayudas comunitarias, con carácter prioritario. Entre ellos figuran las líneas ferroviarias de alta velocidad Sevilla-Madrid-Barcelona-Frontera francesa y Lisboa-Madrid y el enlace transpirenaico por carretera de Somport.

El total de ayudas otorgadas en el período de 1982-1992 con cargo a las consignaciones presupuestarias de la Comunidad se ha elevado a unos 700 millones de ecus, a los que haría falta añadir alrededor de 14.000 millones de ecus a que han ascendido las aportaciones del BEI, en forma de préstamos individuales, así como algunas cantidades prestadas por la CECA con cargo a su presupuesto específico. Con independencia de estas intervenciones, la Comunidad ha concedido asimismo más de 16.000 millones de ecus de ayudas con cargo al FEDER para infraestructuras de transporte integradas en los Marcos de Apoyo Comunitario (MAC) de la política regional.

3.2. Nuevos instrumentos financieros a partir de 1993

Como se ha puesto de manifiesto, la financiación de las infraestructuras de transporte de interés comunitario ha estado sometida a una serie de limitaciones que, al no ser extensiva a programas concretos, ha estado referida a proyectos específicos, definidos por los reglamentos correspondientes y muchas veces ya consignados en los planes nacionales de infraestructuras, no

S e establece una serie de nuevos instrumentos financieros que permitan el desarrollo programado de las redes transeuropeas y se potencia el protagonismo que pueda tener la financiación privada

teniendo un efecto incentivador en lo que a las necesidades comunitarias se refiere. Incluso el Reglamento 3359/90 ha seguido esta misma tendencia.

En general no se ha aplicado el principio de adicionalidad, ya que el apoyo financiero de la Comunidad, lejos de alentar a los Estados miembros a aumentar el ritmo de sus inversiones nacionales, ha venido, normalmente, a sustituir a la financiación nacional ya prevista, habiéndose utilizado más bien como restitución de los poderes nacionales.

La nueva política de redes transeuropeas definida en el Tratado de la Unión Europea viene a romper esta tendencia, estableciendo un enfoque por programas, basado en una programación física y financiera y en un seguimiento y control de los proyectos más eficaces, y aplicando con mayor rigor tanto el principio de subsidiariedad como el de adicionalidad.

A tales fines, se establece una serie de nuevos instrumentos financieros que permitan el desarrollo programado de las redes transeuropeas y se potencia asimismo, el protagonismo que pueda tener la financiación privada introduciendo, como mecanismo incentivador, la «declaración de interés comunitario» (DIE) que ha venido a sustituir a la «declaración de utilidad europea» que creó el Reglamento de 1990 y que, en la práctica, no se aplicó. Esta nueva declaración de interés europeo no implica ninguna contradicción con el sistema anterior ya que a

diferencia de aquél, se otorgará, no a proyectos específicos y aislados, sino a proyectos integrados en una red transeuropea.

Hasta tanto se ratifique el Tratado de la Unión Europea y se aprueben los reglamentos que desarrolle los nuevos instrumentos financieros, el Consejo ha aprobado, con carácter transitorio, algunas disposiciones y está discutiendo una propuesta de modificación del Reglamento 3359/90, cuya vigencia terminó a finales de 1992.

Sin considerar en este apartado los fondos FEDER, que son objeto del próximo apartado dedicado a las infraestructuras como elemento de la política regional, la nueva estructura financiera que ha diseñado la Comunidad para el desarrollo de las redes transeuropeas ha quedado formada por los siguientes instrumentos:

a) Línea presupuestaria para las redes transeuropeas

La Comisión prevé un montante de unos 3.000 millones de ecus para el período de 1993-99 para ayudas financieras en favor de proyectos de interés comunitario, en particular bajo la forma de estudios de factibilidad, garantías de crédito o bonificaciones de interés. A excepción de las ayudas para estudios, las restantes no constituyen subvenciones, propiamente dichas.

La propuesta de modificación del Reglamento 3359/90, mencionada anteriormente, pretende dar continuidad al programa trienal 1990-92 y cubrir los primeros años de esta nueva línea presupuestaria, de acuerdo con los objetivos del Tratado de la Unión Europea, hasta tanto entren en vigor las nuevas disposiciones del Tratado. En un principio se prevén para 1993 alrededor de los 185 millones de ecus.

b) Fondo de Cohesión

El Fondo de Cohesión, creado en virtud del Tratado de la Unión Europea pretende dar una dimensión nueva al esfuerzo de cohesión económica y social en favor de los Estados miembros menos favorecidos, es decir, aquellos cuyo PIB es inferior al 90 % de la media comunitaria (Grecia, Irlanda, Portugal y España). Este fondo deberá cofinanciar exclusivamente proyectos relativos al medio ambiente y a las redes transeuropeas de transporte de acuerdo con los criterios que cada Estado miembro establece en base al principio de subsidiariedad. La

tasa de intervención es elevada, del orden del 80 al 85 %.

La dotación anual del nuevo fondo, en millones de ecus, es la siguiente:

1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	TOTAL
1.500	1.750	2.000	2.250	2.500	2.550	2.600	15.150

c) *Fondo de Desarrollo Regional (FEDER)*

Tras el Tratado de la Unión Europea y la cumbre de Edimburgo, que pretenden fomentar la complementariedad y coordinación de los instrumentos financieros, los fondos estructurales para el período 1993-97 han conservado los mismos principios que inspiraron la reforma de 1988 y puesto el acento en la política de cohesión como pilar fundamental de la construcción europea. Sólo se han incorporado algunas modificaciones que pretenden mejorar la eficacia del sistema y la simplificación de los procedimientos de decisión y reforzar el papel de los programas de iniciativa comunitaria.

La Comisión ha decidido favorecer a las regiones más atrasadas, proponiendo un crecimiento de dos tercios para los recursos destinados a las mismas.

Las cifras adoptadas en el Consejo Europeo de Edimburgo han sido, en millones de ecus, las siguientes:

1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	TOTAL
19.777	20.135	21.480	22.740	24.026	25.690	27.400	161.248

d) *Fondo Europeo de Inversiones (FEI)*

Este fondo creado a raíz del Consejo Europeo de Edimburgo, a principios de 1993, constituye más bien un fondo de garantía que permitirá atraer recursos del sector privado para la financiación de las redes transeuropeas y de las pequeñas y medianas empresas. Con un capital inicial de 2.000 millones de ecus, en el que el BEI participa en un 40 %, la Comisión en un 30 % y diversas instituciones financieras en el restante 30 %, podrá conceder garantías del orden de 6.000 a 8.000 millones de ecus, contribuyendo a la realización de inversiones por importe total de 20.000 a 24.000 millones de ecus.

El FEI será un organismo jurídicamente autónomo y financieramente

independiente, siendo el BEI el encargado de la gestión del fondo.

e) *Mecanismo financiero EEE*

En virtud del acuerdo firmado en 1993 sobre constitución del nuevo Espacio Económico Europeo (EEE) entre la Comunidad Europea y los países de la EFTA se ha creado un nuevo fondo de 500 millones de ecus para subvenciones y 1.500 millones de ecus en préstamos con una bonificación de intereses del 3 %. Este fondo, a aportar por los países de la EFTA, será destinado para la financiación de proyectos de transporte, medio ambiente y formación situados en las regiones españolas incluidas en el objetivo 1, Grecia, Portugal, Irlanda e Irlanda del Norte. Los fondos serán gestionados por el BEI bajo el control de un comité de los países de la EFTA.

f) *Mecanismo temporal de préstamo*

Este mecanismo ha sido creado por el Consejo de Edimburgo, con el fin de favorecer el relanzamiento económico de la Comunidad. Dotado de 5.000 millones de ecus, permitirá otorgar créditos para la financiación de proyectos de infraestructura. Al igual que los anteriores, será gestionado por el BEI.

g) *Préstamos del BEI*

El Banco Europeo de Inversiones, además de aumentar sus actividades a través de los instrumentos anteriores, continuará su política de concesión de préstamos a los Estados miembros para la financiación de infraestructuras que favorezcan el desarrollo equilibrado de la Comunidad así como el de las regiones más desfavorecidas.

h) *Préstamos CECA*

La CECA podrá continuar, asimismo, participando en la financiación de infraestructuras de transporte y, en particular, de la red ferroviaria de alta velocidad. La única cuestión es que la expiración en el año 2002 del Tratado CECA condicionará la disponibilidad de esta fuente de financiación.

i) *Préstamos a países terceros*

La Comunidad está contribuyendo a la financiación de infraestructuras de transporte en los países de Europa Central y Oriental (PECO) a través de las subvenciones del programa PHARE y en las antiguas repúblicas soviéticas por el programa TACIS. Para el período 1989-93 el BEI ha arbitrado una partida para préstamos por importe de 1.700 millones de ecus. ■