

La política de transportes de la Unión Europea



Óscar Martínez Álvaro

Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos.

Profesor Titular de Transportes. UPM

Resumen

La denominada “Política Común de Transportes” se considera unos de los pilares de la construcción europea. Sin embargo, los fracasos reconocidos han sido muchos y la situación actual presenta muchas lagunas. Mientras el transporte por carretera sigue fragmentado por las fronteras nacionales, el ferroviario se ha embarcado en un largo experimento de resultados dudosos, el marítimo se encuentra en una situación intermedia y el único modo en el que se puede hablar de éxito es en el aéreo.

Palabras clave

Transporte, Unión Europea, Política, Carretera, Ferrocarril

Abstract

The so-called “Common Transport Policy” is considered to be one of the pillars of the European integration. However, plenty of failures are prominent and the current situation presents many gaps. While road transport remains fragmented along national lines, the rail has embarked on a long experiment of doubtful results, shipping is in an intermediate situation and the only mode with an undeniable success is the air.

Keywords

Transport, European Union, Policy, Road, Railway

1. Rafael Izquierdo y la Política Común de Transportes.

“Rafael Izquierdo. Catedrático de Transportes. Profesor Jean Monnet”. Vaya. Eso de “Profesor Jean Monnet”, debía ser algo grande. Yo sabía que Jean Monnet había sido uno de los impulsores de la Comunidad Europea, de eso a lo que aspirábamos los españoles en los años 80. Tras la larga noche de una dictadura anacrónica, con el recuerdo fresco de un golpe de estado fallido, en un país en el que las huelgas generales eran casi cotidianas, en el que las bombas y los tiros en la nuca habían costado la vida a centenares de personas, en esa España que ahora afortunadamente parece remota, la Comunidad Económica Europea era el anhelo de todos.

Y, claro, habiendo escogido en mi carrera la especialidad de Transportes, y trabajando en el Instituto de Estudios de Transportes, era normal que me interesara la política de transportes de la Comunidad. Tras muchas horas estudiándola gracias a una beca de la Fundación Juan March, quedé con ese catedrático de Transportes que era “Profesor Jean Monnet” para ver si el tema daba para una tesis. Y dio. Rafael, con su proverbial energía, me apoyó defendiendo ardientemente la política común de

transportes. Yo era más escéptico y las conclusiones de mi tesis no eran plenamente compartidas por Rafael. Yo no veía que fuera previsible ni a medio plazo una “Política Común de Transportes” de verdad...

2. Tras tres décadas sin hacer nada...

Afortunadamente para el lector, las normas de publicación de esta revista son estrictas con la extensión de los artículos, y no es posible comentar aquí todos los primeros pasos de la Política Común de Transportes. Basta con recordar que el Tratado de Roma, fundacional de la Comunidad Económica Europea (CEE), establecía que debía formular una “política común de transporte”. Pero no definía su contenido, más allá de que el ámbito era la carretera, el ferrocarril y la vía navegable.

Es conocido que los progresos fueron muy lentos al principio y tan sólo se alcanzaron acuerdos de mínima relevancia. La situación llegó a tal deterioro que el Parlamento Europeo tomó la iniciativa sin precedentes de llevar al Consejo ante el Tribunal de Justicia por no desarrollar la política común de transportes obligada por el Tratado de Roma. Fue lo que se conoció como el “Recurso de



carencia”. Con su sentencia de mayo de 1985, el Tribunal condenó al Consejo por inacción.

La sentencia insufló nuevos ánimos a la Comisión y, dentro de su “Libro Blanco sobre el mercado interior” de 1985, hizo referencia específica al transporte y estableció objetivos que debían alcanzarse antes de 1992. A raíz de ello, ese mismo año el Consejo definió su propia hoja de ruta: mercado libre sin restricciones cuantitativas antes de 1992, con objetivos para todos los modos de transporte incluyendo al marítimo y al aéreo, así como a las infraestructuras.

3. ... Tratados, Libros Blancos y avances desiguales...

En la práctica, el primer paso importante fue que, en 1986, el Acta Única Europea sustituyó la decisión del Consejo por voto unánime a voto por mayoría cualificada en materia de transporte aéreo y marítimo. Precisamente en los ámbitos que no abarcaba la política común, se abrió la puerta a levantar el bloqueo típico de décadas anteriores.

Fruto de ello, en 1986 se adoptó el primer paquete de reglamentos orientado a abrir los mercados de servicios marítimos. Y en 1989 se estableció un segundo paquete que permitía a empresas de un país de la UE ofrecer servicios de transporte marítimo dentro de otro país: se había

liberalizado el cabotaje marítimo. Subsistían problemas sobre los puertos, pero los servicios quedaban encajados en el espíritu comunitario.

Solo un año después, en 1987, se aprobó el “primer paquete” de medidas sobre el mercado de transporte aéreo. En 1990 se aprobó el segundo y en 1992 el tercero y más relevante. Así, en solamente cinco años, se eliminaron todas las restricciones comerciales para las líneas aéreas europeas.

Y, en 1992, año de tantos aniversarios, el Tratado de Maastricht formalizó la creación de las redes transeuropeas. Otro ámbito no incluido en las previsiones iniciales de la Política Común de Transportes cobraba relevancia, aunque de manera más simbólica que efectiva, pues los fondos previstos eran escasos.

En transporte terrestre las cosas presentaban tan solo mínimos progresos. Pero la Comisión seguía redactando propuestas y en 1992 presentó un “Libro Blanco sobre el curso futuro de la política común de transportes”, en el que hacía hincapié en la necesidad de apertura de los mercados de transporte a la competencia, y aparecía por vez primera el principio de “movilidad sostenible”.

Nuevamente, mientras casi todas las previsiones se frustraban, se produjo un avance no planificado con anterioridad: en 1997 el Tratado de Ámsterdam otorgó al Parlamento Europeo competencias de codecisión con el Consejo en casi todos los aspectos de la política de transportes, elevando el rango cualitativo del transporte e introduciendo matices democráticos en el proceso decisorio.

La Comisión, inasequible al desaliento, siguió publicando Libros Blancos y Verdes, redactando Comunicaciones diversas, proponiendo estrategias. Aparte de otros, en 2001 presentó un Libro Blanco de título espectacularmente atractivo: “La política Europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad”. La Comisión pretendía eliminar la correlación entre el crecimiento económico y el aumento del tráfico (“decoupling”), intentando reanimar al transporte ferroviario y apostando por la eliminación de los cuellos de botella en las infraestructuras. Y, tras otros documentos de menor alcance, en 2011 presentó otro Libro Blanco, denominado “Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte” que incidía en la necesidad de completar el mercado interior de los transportes, asumiendo las infraestructuras como pieza clave

de la política y buscando una reducción de la emisión de gases de efecto invernadero que solo era posible con una potenciación del ferrocarril que debería captar en 2030 el 30 % del transporte de mercancías por carretera y en 2050 más del 50 %.

Viendo esto, es posible pensar que ya existe una política de transportes de la UE, con compromisos tangibles. Si por política se entiende “propuestas de la Comisión”, desde luego que la hay. Pero también había propuestas hace treinta años y el Tribunal dictaminó que no había política. La diferencia es que ahora hay también resultados, poco equilibrados, pero los hay: mientras que en el transporte marítimo y, sobre todo, en el transporte aéreo, se han dado pasos enormes, ni del transporte por carretera ni del transporte ferroviario puede decirse lo mismo.

4. ... que dejan estancado al transporte por carretera...

Desde la década de los noventa, han visto la luz muchas normas para armonizar aspectos diversos del transporte por carretera, como los requisitos para ser transportista y las horas de conducción.



Tradicionalmente, el transporte por carretera entre Estados miembros solo era posible según acuerdos bilaterales que establecían cuotas. Entre mediados de los ochenta y mediados de los noventa, se suprimieron todas las restricciones cuantitativas y el acceso al mercado quedó sometido únicamente a la disponibilidad de una licencia comunitaria homologada.

Excelente medida, pero tímida. Lo que está liberalizado es el transporte entre países, pero del transporte interior a un país (“cabotaje”) solo está liberalizado el “cabotaje consecutivo”: un transportista que, con motivo de un transporte internacional, se encuentre en otro país, puede volver hacia la frontera con carga, pero en no más de tres operaciones en los siete días siguientes a un trayecto internacional. Y, además, cualquier Estado puede reclamar el cierre del mercado a transportistas de otros países si se altera gravemente su mercado.

El caso del transporte de personas es similar, aunque incluso más complejo por la existencia de servicios regulares y discrecionales. Es decir, el transporte por carretera mantiene una reglamentación tan artificiosa como contraria al espíritu comunitario. Un cínico podría decir que el tratamiento dado al transporte por carretera sí que es una política de transporte, pero una política contraria a los principios de la UE.

5. ... y en un desbarajuste al ferrocarril...

Para la Comisión, el ferrocarril ha sido siempre el modo de transporte de más futuro, pero que precisa de competencia y, para ello, considera necesario separar infraestructura y servicios. Ya en 1991 y 1995 se aprobaron las primeras directivas sobre separación de infraestructura y de explotación, fijando los criterios para obtener licencia las empresas ferroviarias. Las empresas operadoras debían cumplir unos requisitos conceptualmente similares a los aplicados a las empresas de carretera. Además, la existencia de potentes monopolios nacionales hizo necesario regular las condiciones de adjudicación de capacidad y los precios por el uso.

Pero este enfoque precisó múltiples retoques. En 2001 se aprobó el “primer paquete” ferroviario, enfatizando la necesidad de separar (al menos contablemente) infraestructura y explotación ferroviarias, obligando a la apertura de las redes y clarificando los procedimientos de adjudicación de capacidad. Tres años más tarde, en 2004, se aprobó un segundo paquete sobre seguridad e interoperabilidad, adelantando las fechas previstas inicialmente para la liberalización del transporte de mercancías. Y en otros tres años más (ya en 2007), se abordó la liberalización internacional del transporte de viajeros y la certificación de conductores de locomotoras.





Pero este ritmo legislativo no puede ocultar el fracaso: en Junio de 2008, la Comisión inició procedimiento de infracción a 24 Estados Miembros por incumplimiento de sus obligaciones en materia ferroviaria, en Octubre de 2009 emitió Dictamen motivado en contra de 21 Estados y en Junio de 2010 adoptó la decisión de llevar ante el Tribunal de Justicia de 13 Estados.

Para reconducir tal situación, la Comisión presentó el “cuarto paquete” en enero de 2013, reafirmando la separación de las infraestructuras y de los servicios, estableciendo procedimientos de protección de los trabajadores en caso de traspaso de personal. Pero los sindicatos europeos declararon al 9 de octubre como “Día de Acción en Europa contra el Cuarto Paquete Ferroviario”, mientras el Consejo se resistía a aceptar que la seguridad ferroviaria nacional pudiese quedar en manos de un órgano comunitario.

El hecho es que, aunque algunos países han avanzado totalmente en la separación de infraestructuras y servicios, creando todas las instituciones precisas, las empresas privadas son cautas en la entrada y sus cuotas de mercado son simbólicas. Y hay países, como Alemania, en los que la separación de infraestructuras y servicios es puramente contable, perteneciendo ambas a la misma organización. Y otros, como Francia, en los que el monopolio de facto sigue inmutable.

Mientras, en el resto del mundo se sigue manteniendo la integración vertical, desde las gigantes empresas públicas

de China, hasta las cotizadas en bolsa de Canadá y Estados Unidos. El único mercado realmente separado es el del Reino Unido. Allí, Margaret Thatcher troceó British Rail en mil pedazos, vendiendo la infraestructura (Railtrack), licenciando los servicios de pasajeros, liberalizando los servicios de carga y colocando en el mercado desde el material rodante hasta los sistemas de comunicaciones. Pero la experiencia tiene un fin trágico en lo tocante a infraestructuras: en 2002, tras una inevitable quiebra, Railtrack fue recomprada por el Estado por 500 millones de libras, cifra muy alejada de los 1900 millones conseguidos en la oferta pública de venta de 1996, dando lugar al mayor litigio de la historia británica, que enfrentó a 49.500 accionistas minoritarios contra el Estado.

6. ... mientras el transporte aéreo es un contraejemplo realista

Viendo el panorama del ferrocarril y la carretera, es inevitable, como mínimo, una cierta perplejidad. Pero el transporte marítimo ha avanzado bastante más y, particularmente, el aéreo ofrece un ejemplo magnífico. Al principio, el transporte aéreo estaba regulado por acuerdos bilaterales de los Estados, pero el mercado se liberalizó mediante tres paquetes sucesivos de medidas que cubrían las licencias a las compañías aéreas, el acceso al mercado y las tarifas. Y eso en solamente cinco años.

La introducción de competencia ha sido brutal: en 1992, sólo había 93 rutas europeas cubiertas por más de dos compañías aéreas, y en 2011 eran 482. Y ha desapare-

cido el concepto de “compañías de bandera”: algunas (como Sabena) han desaparecido y otras se han unido para competir mejor (Iberia con British Airways, Air France con KLM). Cualquier compañía aérea comunitaria puede fijar libremente las tarifas para pasajeros y mercancías, así como acceder a cualquier ruta interior de la UE sin ningún permiso o autorización (con excepciones mínimas de obligaciones de servicio público).

Por otra parte, en el transporte aéreo la separación de infraestructuras y servicios es tradicional, y las asignaciones de capacidad están muy reguladas. Pero, a diferencia del ferrocarril, la legislación sobre las ayudas estatales es severa, superada la fase de las grandes recapitalizaciones públicas de las compañías aéreas de la década de 1990.

Pero no todo es perfecto en el sector aéreo. Los intereses nacionales siguen siendo el principal obstáculo para instaurar el “cielo único europeo”, esto es, que la gestión del tráfico aéreo no dependa de las fronteras nacionales y subsisten 28 espacios aéreos nacionales.

7. Una conclusión de todo ello

Nadie niega que el transporte sea una piedra angular de la integración europea y del mercado interior. Sin un buen transporte no puede haber libertad de circulación. Y, a lo largo de los últimos 60 años, algunos aspectos del transporte de la UE han progresado considerablemente. Pero subsisten situaciones kafkianas. Es inconcebible que un transportista de carretera tenga menos libertad de prestación que una compañía aérea. O que los Estados lleven más de dos décadas incumpliendo sistemáticamente las normas que ellos mismos han aprobado para cambiar de arriba abajo el sistema ferroviario. O que se gaste más en carreteras dentro de los programas de desarrollo regional que lo que se gasta dentro de la política de infraestructuras de transporte.

Lo que ocurre es que el transporte es solamente una pequeña parcela de la construcción europea en la que se materializa fácilmente el desacuerdo de decenas de gobiernos nacionales. Por eso estamos muy lejos de conseguir que haya una política de transportes continental. En este sentido, mi tesis llevaba razón.

Pero si el punto de vista es más amplio, si trascendemos nuestra pequeña parcelita, si pensamos en lo que ha cambiado Europa en menos de un siglo, si pensamos en un

continente que, tras haber sido barrido por las guerras más sangrientas de la historia, es el mismo continente en el que ya más de tres millones de jóvenes han estudiado dentro del programa Erasmus, si pensamos que ahora se puede cruzar desde Algeciras hasta más allá del Círculo Polar Ártico sin mostrar el pasaporte, en fin, la cosa es diferente. A pesar de sus defectos y del fracaso de algunas políticas sectoriales, Europa empieza a ser más que una idea.

Y Rafael Izquierdo, Profesor Jean Monnet, con una visión amplia, ayudó a marcar el camino para avanzar. **ROP**

Notas y referencias

- Comisión Europea:

- “*Completing the internal market*”. COM (85) 310
- “Libro Blanco sobre el curso futuro de la política común de transportes”. COM(92) 494
- “Hacia una tarificación equitativa y eficaz del transporte”. COM(95) 691
- “Tarifas justas por el uso de infraestructuras: estrategia gradual para un marco común de tarificación de infraestructuras de transporte en la Unión Europea”. COM(1998) 466
- “La política Europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad”. COM(2001) 370
- “Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte: por una política de transportes competitiva y sostenible”. COM (2011) 144

- Martínez Álvaro, Óscar (1989) “Treinta años de política de transportes de la Comunidad Europea”. Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones.