

LA POLITICA EUROPEA DE TRANSPORTES ANTE 1992

La realización de una verdadera Europa de los transportes constituye una de las prioridades de la Comunidad ante 1992¹.

— El sector de los transportes supone alrededor del 7 por 100 del producto interior bruto y del empleo total de la Comunidad. Absorbe cerca del 40 por 100 del conjunto de las inversiones públicas. Es, por tanto, en sí mismo, un sector muy importante, cuya contribución al progreso económico y social es, además, esencial: los intercambios comerciales y la circulación de las personas no pueden desarrollarse sin un sistema de transportes con prestaciones cada vez mayores. La realización de aquí a 1992 del gran mercado interior de la Comunidad aumenta aún más la necesidad de una política común en este sector.

— En este sector como en otros, el coste de la no Europa es impresionante. Se considera, por ejemplo, que los transportistas de carretera pierden cada año entre 400 y 800 millones de ecus² por culpa de las esperas inútiles en las fronteras internas de la Comunidad; mayores pérdidas todavía, aunque difíciles de evaluar, resultan de la compartimentación de los mercados, dado que sólo se conceden las autorizaciones para transportar personal o mercancías dentro de cada país a las empresas que están establecidas en ellos. De la misma manera, en el

transporte aéreo, la reglamentación vigente no permite ni una política tarifaria favorable al consumidor ni una apertura suficiente de los mercados. Los europeos sufren sus consecuencias, con unas tarifas más altas y una selección de destinos más limitada.

Por otro lado, el sector de los transportes plantea una serie de cuestiones en campos tales como la energía (absorbe el 28 por 100 del consumo total), el medio ambiente (véanse las diferentes contaminaciones provocadas por los hidrocarburos y el ruido), la seguridad y la salud públicas (50.000 muertos y 1,6 millones de heridos cada año en las carreteras), o el desarrollo regional (uno de cuyos medios privilegiados es la mejora de las infraestructuras). Los transportes constituyen igualmente una baza importante para la política exterior de la Comunidad: la navegación marítima y la aviación civil tienen un papel fundamental en las relaciones con terceros países, y la Comunidad negocia con países como Suiza, Austria y Yugoslavia, cuyas carreteras y vías ferroviarias absorben la mayor parte del tráfico intracomunitario relacionado con Italia y Grecia.

Al constituirse la Comunidad, el Tratado de Roma (1957) dedicó todo un capítulo al sector de los transportes, previendo en particular la eliminación de las discriminaciones nacionales y el establecimiento de una serie de reglas comunes. Ya en 1961, un memorándum de la Comisión europea proponía unas medidas tendientes a unificar el mercado europeo sobre la base de algunos grandes principios: libre competencia; libre

elección de los medios de transporte por el usuario; igualdad de trato para todas las modalidades y empresas de transporte públicas o privadas; independencia financiera y comercial de las empresas; coordinación de las infraestructuras. En 1973, la Comunidad concretó sus objetivos y amplió el ámbito de sus preocupaciones a los transportes marítimos y aéreos.

A lo largo de los años, el Consejo de Ministros ha adoptado una serie de medidas parciales en campos tales como el derecho de establecimiento de los transportistas y el tiempo de conducción de los conductores de camiones, la autonomía de gestión y la cooperación de las sociedades ferroviarias, las normas aplicables a los barcos, etc. El Consejo no dejó por ello de ser condenado en 1985 por el Tribunal de Justicia de las Comunidades por la carencia que manifestaba al realizar la libre circulación de los servicios de transporte y en abolir toda discriminación basada en la nacionalidad o el lugar de establecimiento.

Al mismo tiempo, el Libro Blanco de la Comisión europea sobre la realización del mercado interior lanzó una nueva dinámica. Sobre esta base, los jefes de Estado y de Gobierno de los Doce adoptaron el compromiso solemne de realizar el gran mercado desde entonces hasta final de 1992, lo que incluye especialmente la libre prestación de servicios en el sector de los transportes. Cualquier transportista cualificado de un país de la Comunidad debería poder así ofrecer unos servicios en el o los países miembros de

¹ Este documento sustituye al número 10/85. Texto original terminado en marzo de 1990.

² Un ecu (unidad monetaria europea) = alrededor de 129 pesetas según el tipo de cambio a 31 de mayo de 1990.

su elección sin tener que establecerse en él.

El texto siguiente hace un balance del estado actual de los trabajos en los distintos sectores de la política de transportes.

Navegación marítima

Una tercera parte de los intercambios entre países de la Comunidad, el 90 por 100 de su comercio con el resto del mundo, se hace por mar, pero el tonelaje de la flota comunitaria se ha reducido un 50 por 100 entre 1980 y 1988. Frente a la competencia de los países con salarios bajos y al auge del proteccionismo (vía impracticable para la Comunidad, cuyas compañías obtienen una parte importante de sus ingresos del mantenimiento de relaciones con terceros países) los esfuerzos comunitarios recaen sobre todo en el mantenimiento de la flota y de los empleos y la mejora de la seguridad en el mar.

— A partir de 1977, los países de la Comunidad se comprometieron a consultarse sobre sus relaciones con terceros países. En 1979 se adhirieron a un código de comportamiento internacional sobre el reparto del tráfico, elaborado en el ámbito de las Naciones Unidas. Por otro lado, un memorándum de acuerdo que entró en vigor en 1982 permite al Estado del puerto donde se presenta un barco comprobar la aplicación de las normas internacionales de seguridad.

— En 1986, el Consejo de Ministros aprobó cuatro reglamentos que marcan una etapa importante en el desarrollo de una política europea. Estos textos prevén la realización progresiva, desde entonces hasta 1992, de la libre circulación de servicios (y por tanto la abolición de las preferencias nacionales) en las relaciones entre los países de la Comunidad y con los terceros países. Aplicando las reglas europeas de competencia a los transportes marítimos, autorizan ciertas derogaciones al principio de prohibición de acuerdos con la condición de que el mercado siga siendo accesible para todas las compañías. Por último, permiten gravar con tasas compensato-

rias a las compañías de terceros países que puedan dedicarse a prácticas arancelarias desleales (*dumping*) y la adopción de contramedidas en caso de que un tercer país impidiese el acceso de las compañías europeas al mercado de los fletes.

No por ello se acaban los problemas. La Comisión presentó en 1989 una propuesta tendente a la mejora de la situación económica de la flota europea. Este texto incluye una serie de medidas que pretenden reducir los costes de explotación y aumentar la competitividad de los barcos europeos, mejorando al mismo tiempo el control de las normas sociales y de seguridad. Prevé, igualmente, la creación de un registro y de un pabellón comunitarios, paralelos a los de los Estados miembros; los barcos así matriculados disfrutarían de ciertas ventajas, especialmente en el campo del cabotaje y en el del transporte de las ayudas alimentarias comunitarias. La Comisión tiene, por otro lado, la intención de extender al sector marítimo el reconocimiento mutuo de los diplomas y de las cualificaciones.

Navegación fluvial

Afectada por el declive de la industria pesada, la navegación interior se caracteriza desde principios de los años ochenta por un desequilibrio persistente entre la oferta y la demanda, que afecta sobre todo a la cuenca renana; en 1988, los excesos de oferta alcanzaban alrededor del 20 por 100 del tonelaje global en Alemania, en Bélgica, en Francia, en Luxemburgo y en los Países Bajos. La liberalización de los intercambios, y también unas medidas estructurales coordinadas, deben contribuir a mejorar esta situación.

— En 1989, el Consejo de Ministros dio su acuerdo a un proyecto de reglamento relativo al saneamiento estructural del sector. Se trata fundamentalmente de coordinar a escala europea las acciones de destrucción (o de «desguace») de los barcos excedentarios.

— Desde 1976, los certificados de navegabilidad otorgados por los países de la Comunidad son recono-

cidos por los demás Estados miembros, mientras que la armonización de las prescripciones técnicas aplicables a los barcos de navegación interior fue realizada en 1982. En junio de 1987, el Consejo especificó las condiciones de acceso a la profesión de transportista fluvial y reguló las modalidades del reconocimiento mutuo de los diplomas en este sector. Sin embargo, es necesario seguir avanzando para suprimir todas las discriminaciones de nacionalidad y asegurar la libertad de prestación de los servicios.

Transportes por carretera

La carretera asegura por sí sola la mitad de los transportes de mercancías por vía terrestre dentro de la Comunidad. La realización del gran mercado debe ir acompañada de la eliminación de una serie de distorsiones de competencia y de trabas a los intercambios, creadas por la disparidad de las normas y de ciertas disposiciones sociales o fiscales, así como por la existencia de regímenes nacionales discriminatorios de autorización y de contingentación. Implica también la abolición de los controles fronterizos.

— Las dimensiones y pesos máximos autorizados para los vehículos pesados asignados a los transportes internacionales han sido fijados por una directiva de 1984, revisada y completada en 1989. Por otro lado, ya están vigentes unas normas comunes que se refieren concretamente a los frenos, al alumbrado y al nivel sonoro de los vehículos de motor. Los camiones deberán disponer, a partir de 1991, de sistemas especiales de protección que mejorarán la seguridad de los peatones, de los ciclistas y de los demás usuarios de la carretera.

— En el campo social, las directivas de 1974 y 1977, revisadas en 1989, organizan el acceso a la profesión, la libertad de establecimiento y el reconocimiento mutuo de los diplomas y certificados de los transportistas por carretera. Desde 1970, un aparato de control (tacógrafo) colocado dentro de los camiones y de los autobuses graba la duración del tiempo de conducción y

los tiempos de descanso obligatorios (que han sido objeto de una armonización comunitaria), así como las velocidades alcanzadas. Por motivos de seguridad y de igualdad de las condiciones de competencia, la Comisión europea desea reforzar y mejorar el control de las disposiciones sociales.

— También en el campo fiscal la armonización está en curso: en enero de 1988, la Comisión propuso la reunificación de las tasas básicas. En noviembre de 1988 se pronunció por una solución europea en el campo de la tarificación del uso de las infraestructuras, bajo la forma de un canon variable en función de la categoría del vehículo.

— Las actividades internacionales de transporte están tradicionalmente sometidas a regímenes nacionales de autorización y de contingenciación. En junio de 1988, el Consejo de Ministros decidió la instauración, a partir del 1 de enero de 1993, de un nuevo sistema, que implica la abolición de los contingentes actuales. En 1993, cualquier operador que responda a los criterios de cualificación fijados por las directivas comunitarias tendrá, por tanto, derecho a la prestación de servicios internacionales en el conjunto de la Comunidad. Hasta esa fecha, el contingente comunitario para el transporte de mercancías, que supone ya un claro avance con respecto a los distintos contingentes bilaterales negociados entre Estados, será aumentado de manera sustancial. La liberalización en curso todavía tiene que ampliarse al cabotaje, es decir, al transporte de mercancías dentro de cada país miembro. Los primeros pasos en este sentido se dieron en diciembre de 1989, con la aprobación por el Consejo de Ministros de medidas que permiten la introducción progresiva del cabotaje.

— Mientras llega la abolición total de las barreras que fraccionan el mercado europeo, varias medidas recientes facilitan el paso de las fronteras: los controles por sondeo sustituyen a las paradas sistemáticas en los puestos aduaneros y los múltiples formularios aduaneros han sido sustituidos por un documento único. Además, la Comisión propuso, en mayo de 1987, facilitar los procedimientos relativos al transporte inter-

nacional de viajeros por autocares y autobuses.

Ferrocarriles

En 1965, los ferrocarriles transportaban más de la tercera parte de las mercancías en Europa; hoy en día ya no transportan más que la sexta parte. Este declive relativo se explica por los cambios estructurales de la economía, así como por la competencia de la carretera. La situación financiera de los ferrocarriles se ha degradado. Además, está complicada por unos imperativos de servicio público mal definidos y la falta de transparencia que afecta a las relaciones entre las compañías ferroviarias y los Estados.

Ya en 1961, la Comisión europea presentó unas propuestas para aumentar la transparencia del sistema y mejorar la situación financiera de los ferrocarriles. En 1965, unas medidas de armonización permitieron el acercamiento al primero de estos objetivos. A pesar de otra serie de medidas establecidas en 1975, que favorecen la autonomía de gestión de las sociedades y su cooperación internacional, queda mucho por hacer.

Sin embargo, las ventajas del ferrocarril son innegables. Menor consumo de espacio y de energía, gran seguridad, menor perjuicio del medio ambiente; estas ventajas cualitativas adquieren cada día un mayor peso. El potencial de los ferrocarriles es, por otro lado, muy importante en unos tramos que están llamados a desarrollarse en el marco del gran mercado: transporte combinado ferrocarril/carretera y gran velocidad ferroviaria.

— La Comisión y el Parlamento Europeo se han pronunciado a favor del desarrollo de una red europea de trenes de alta velocidad. La comunidad de los ferrocarriles europeos, que reúne a las compañías de los Doce, así como a las de Suiza y Austria, presentó en 1989 un proyecto que, al final, cubriría el conjunto de Europa y permitiría una disminución de los tiempos de recorrido actuales a la mitad.

— La Comisión presentó en noviembre de 1989 un plan de conjun-

to para mejorar la situación de los ferrocarriles y ponerlos en posición de utilizar sus ventajas en el marco del gran mercado. Se han propuesto varias medidas esenciales a este respecto: aclaración del reparto de responsabilidades referentes a la infraestructura y las obligaciones de servicio público, saneamiento de la situación financiera de las compañías ferroviarias, completa responsabilidad de éstas para sus operaciones comerciales, desarrollo del transporte combinado y de la alta velocidad, promoción de la investigación en materia de control del tráfico ferroviario. En este contexto, la Comisión ha propuesto, igualmente, unas medidas tendentes a realizar una primera apertura de las fronteras facilitando las operaciones de las sociedades ferroviarias fuera de su territorio nacional.

Transportes aéreos

Las reglas tradicionales del reparto del tráfico no están adaptadas a las exigencias de la Europa de 1992. La Comunidad pretende crear unas condiciones que permitan reforzar la competitividad internacional de las compañías europeas y ofrezcan a los usuarios el beneficio de enlaces más numerosos y tarifas más bajas con buenas condiciones de seguridad.

Después de aprobar en 1983 una primera directiva, revisada en 1989, que abre a la competencia el servicio regular de muchos aeropuertos regionales, en 1987 se culminó una etapa importante, con la aprobación por el Consejo de Ministros de un conjunto de medidas que prevén:

— Una mayor flexibilidad en materia de reparto de capacidades y de derechos de tráfico. Desde octubre de 1989, una banda de 60/40 por 100 ha venido a sustituir al reparto igual de las capacidades, que era todavía frecuentemente la regla entre las compañías aéreas. Además, cada Estado miembro puede nombrar ahora a varias compañías para asegurar las principales relaciones bilaterales; se facilita el servicio de los aeropuertos regionales y se ofrece la posibilidad, en ciertas condiciones, de combinar servicios regulares entre varias ciudades comunicadas.

Dentro de ciertos límites, las compañías también pueden transportar pasajeros entre dos países distintos de aquel en que están establecidas.

— Una flexibilización de las reglas tarifarias. Los transportistas ya no están obligados a alinearse con los precios de sus competidores, los gobiernos tienen limitados sus derechos a oponerse a la introducción de nuevas tarifas, especialmente tarifas reducidas para los períodos que no sean punta y para ciertas categorías de clientela.

— La aplicación al transporte aéreo de las reglas comunitarias de competencia, concediéndose exenciones sólo a los acuerdos indispensables para la coordinación de los servicios.

La realización de una Europa del transporte aéreo exige, sin embargo, unos avances suplementarios. Para ello, la Comisión europea propuso en julio de 1989 un segundo conjunto de medidas tendentes a realizar la libertad de acceso al mercado y la libertad tarifaria en el campo de los transportes aéreos. Para acompañar estos cambios, la Comisión empezó a publicar, en septiembre de 1989, un nuevo conjunto de propuestas que definen una política coherente de aviación civil y que afectan a cuestiones esenciales tales como las medidas de seguridad, la congestión del espacio aéreo, el reconocimiento de los diplomas y cualificaciones, etc. La Comisión considera, igualmente, fundamental que se adopte un planteamiento común en las relaciones con los países exteriores a la Comunidad; en enero de 1990 presentó unas propuestas tendentes a poner en marcha las competencias comunitarias en este campo.

Infraestructuras de transporte

La libre circulación de las personas y de las mercancías, la reducción de los costes de los transportes y el refuerzo de la cohesión económica y social de la Comunidad suponen una red de enlaces rápidos, eficaces y que respeten el entorno entre todos los países miembros y todas las regiones. Las financiaciones comunitarias juegan tradicional-

mente un papel importante a este respecto. De esta manera, en 1988, el Banco Europeo de Inversiones (BEI) prestó 1.600 millones de ecus para mejorar las infraestructuras de transporte de la Comunidad. Las ayudas no reembolsables concedidas a este fin por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional alcanzaron la misma cantidad.

Desde final del decenio de los setenta, la Comisión europea considera fundamental la definición de una red de infraestructuras de transporte de interés comunitario y que la Comunidad contribuya financieramente a su desarrollo.

— En 1986, la Comisión elaboró por ello un programa centrado en las necesidades del gran mercado de 1992. Los principales objetivos perseguidos eran: la integración de distintas redes nacionales, la supresión de una serie de cuellos de botella, la comunicación de las zonas periféricas, la mejora de los enlaces entre los grandes centros urbanos, la mejora de las condiciones de tránsito por Suiza, Austria y Yugoslavia. La Comisión identificó después, en 1988, una serie de proyectos concretos que podían beneficiarse de un apoyo comunitario y extrajo de ellos, en 1989, una lista de proyectos prioritarios que deberían beneficiarse de bonificaciones de interés a cargo del presupuesto comunitario.

— Al rechazar la creación de un nuevo instrumento financiero, el Consejo se ha limitado hasta ahora a seleccionar los objetivos de una política de infraestructuras y a especificar los principales criterios para establecer el interés comunitario de un proyecto. Igualmente, adoptó a partir de 1982, sobre una base anual, distintos reglamentos necesarios para la utilización de los créditos incluidos en el presupuesto de la Comunidad (es decir, 420 millones de ecus en total para el período 1982-1989).

Seguridad de los transportes

El balance de los accidentes en las carreteras de Europa justifica por sí solo la necesidad de inscribir la seguridad entre las prioridades de la política de transportes. Los trans-

portes ferroviarios, aéreos y marítimos se han visto igualmente afectados por graves accidentes en estos últimos años.

— Desde 1986, Año Europeo de la Seguridad en Carretera, la Comunidad ha tomado unas medidas relativas al control técnico de vehículos utilitarios, a la profundidad mínima del dibujo de los neumáticos, a las prescripciones técnicas aplicables a los nuevos vehículos, tales como la obligación de reducir el nivel sonoro de los camiones. Además, la Comisión europea ha presentado unas propuestas referentes al uso obligatorio de los cinturones de seguridad, el nivel máximo de alcoholemia al volante, la reunificación de las normas en cuanto al permiso de conducir, etcétera.

— La mejora de la seguridad ferroviaria, marítima y aérea es igualmente una prioridad de la Comisión. Se han tomado unas medidas para reforzar la seguridad en el mar y en los puertos, pero la Comisión desea ir todavía más lejos. En el campo de la aviación, propone unas disposiciones que permiten reducir las aglomeraciones aéreas y garantizar un alto nivel de seguridad en vuelo. Sus propuestas relacionadas con el ferrocarril se interesan también por las cuestiones de seguridad.

Medio ambiente y aspecto social

Los transportes afectan directamente a la organización de la sociedad. Las preocupaciones en materia de medio ambiente, de condiciones de trabajo, de reconocimiento mutuo de las cualificaciones, adquieren una importancia creciente en el desarrollo de la política de transportes de la Comunidad. Así pues, en el campo del medio ambiente:

— Después de varios años de ásperas discusiones, justificadas por el reto ecológico y los intereses económicos en juego, el Consejo de Ministros adoptó en 1987, 1988 y 1989 unas normas anticontaminación que limitan las emisiones de gases de escape de los vehículos de más de 1,4 litros de cilindrada, de los vehículos

diésel y de los vehículos de menos de 1,4 litros.

— Se tomaron, igualmente, una serie de medidas para prevenir la contaminación marítima, así como para reducir el ruido provocado por los aviones, pero se requieren nuevos esfuerzos en estos sectores.

En el campo social, la Comisión europea pretende generalizar el reconocimiento mutuo de los diplomas y de las cualificaciones. Igualmente, está volviendo a examinar ciertos expedientes, tales como el de los

tiempos de conducción y de reposo de los conductores de camiones, cuyo control debe ser reforzado. Según la Comisión, el tiempo de vuelo y de reposo de las tripulaciones aéreas debería, también, ser objeto de normas comunitarias.

Relaciones exteriores

Como componente fundamental del mercado interior europeo, los transportes constituyen un campo privilegiado para el desarrollo de las

relaciones de la Comunidad con el resto del mundo. La importancia del sector y su carácter internacional hacen necesaria esta evolución.

Ya han empezado las negociaciones con Suiza, Austria y Yugoslavia para resolver los problemas del tráfico comunitario a través de estos países. Dentro de poco serán necesarias nuevas negociaciones con terceros países en todos los sectores del transporte para tener en cuenta las consecuencias de la realización por la Comunidad de un mercado único de transportes. □