

# Redes e infraestructuras en el sistema de transporte europeo

Jürgen ERDMENGER

*Director-Presidente del Comité de Infraestructuras de la CE*

**RESUMEN:** El artículo analiza el papel de la Comunidad Europea en el campo de las infraestructuras de transportes. En contra de lo que se cree, Bruselas ha intervenido mucho en el tema de la gestión y explotación de los servicios de transporte, pero mucho menos en el tema infraestructural. En un epígrafe final se describen las fuentes de financiación comunitaria que van más allá, como se indica en el trabajo, de la "mera subvención a fondo perdido".

## I. LOS ANTECEDENTES

**D**esde la constitución de la Comunidad Económica Europea, con el Tratado de Roma de 1957, hasta muy recientemente, la política comunitaria de transportes se centró básicamente en el plano de la normativa, la organización y la regulación de los servicios. El principal objetivo perseguido consistía en remover los obstáculos que, tras una larga historia de políticas nacionales, de alcance y miras limitados, de contenidos fuertemente proteccionistas en la mayoría de los casos y carentes de una visión multimodal integrada de la oferta, se oponían a la constitución y

funcionamiento de un auténtico mercado del transporte, en cada uno de los países y, por descontado, en el territorio de la Comunidad.

Los frutos de esa política, que se concretan en el proceso de creciente liberalización del sistema europeo de transportes y en el reforzamiento cada vez más evidente de los principios de competitividad y eficiencia, que informan la economía de mercado, están bien a la vista. Los obstáculos todavía por remover, no menos aparentes, indican que en el futuro será necesario continuar esa línea de trabajo, para lograr, en última instancia, que los servicios de transporte contribuyan de la mejor forma posible a la consolidación de una economía competitiva y a la creación

de un marco estable de calidad de vida para los ciudadanos.

No obstante, ya desde principio de los ochenta, la Comunidad había apreciado que si la política de transportes debía profundizar con eficacia en los objetivos anteriores, esto es, en el fomento de la libre y armónica competencia entre los diferentes modos y empresas de transporte, sería imposible pasar por alto el papel decisivo que tienen las infraestructuras de transporte, respecto de la eficiencia y competitividad de los servicios respectivos. La decidida acción del Parlamento Europeo hizo posible que en 1982, aunque de forma relativamente tímida, se abriera una línea presupuestaria de contribución a este tipo de proyectos, que fue administrada conforme a programas anuales hasta 1989 y, posteriormente, sobre un programa trienal para el periodo 1990-1992.

Este programa ha sido recientemente prorrogado a los años 1994 y 1995. Apoyo a la realización de estudios y proyectos y contribuciones a cargas financieras para proyectos de interés comunitario han sido los destinos principales de los aproximadamente 700 MECU gestionados por esta línea presupuestaria, entre los años 1982 y 1992.

Con una aproximación global y "a posteriori", no deja de ser paradójico el que, contemporáneamente al desarrollo de las políticas e instrumentos anteriores y desde otro enfoque, la Comunidad estuviera llevando adelante una activa política de inversión en infraestructuras de transporte, a través del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). La paradoja estaba, obviamente, en que esa actividad inversora tenía sus referencias en los problemas y objetivos atendidos por el FEDER ("Regiones menos desarrolladas", especialmente), pero no llegaba a establecer una conexión clara o, al menos, una correcta apreciación de las interferencias existentes con la política sectorial de transportes antes descrita. Así, desde 1975, la infraestructura de transporte era considerada como instrumento fundamental de las políticas de desarrollo regional, pero las formas en que los respectivos proyectos podrían encajar en un marco de creciente liberalización y de búsqueda de una funcionalidad multimodal óptima, no estaban siempre plenamente conectados con los objetivos de la política de transporte.

En suma, dando una versión sintética acerca de la puesta en marcha y evolución de las políticas e instrumentos aplicados hasta 1992, podría decirse que la Comunidad Europea ha trabajado intensamente en la mejora del sistema de transportes, combinando dentro de lo posible los objetivos básicos a lograr a través de la mejora de los servicios con los objetivos básicos a lograr a través de la mejora de las infraestructuras.

## 2. UNA NUEVA POLÍTICA DE TRANSPORTES, PARA UN ESPACIO COMUNITARIO SIN FRONTERAS

Hoy es posible decir, a un paso de la ratificación del Tratado de la Unión Europea, que a lo largo del proceso de concepción y diseño del mercado interior y del espacio europeos sin fronteras y en lo tocante al contenido concreto de esta exposición, las exigencias que gravitan sobre la política comunitaria de transportes se desarrollan cualitativamente en dos niveles:

- En el plano, predominantemente teórico, que define el papel que esa política deberá jugar en el futuro.
- En el plano instrumental, postulando una visión integrada de todas las actuaciones que la Comunidad emprenda en la materia.

Tal y como ha sido expuesto en el documento (libro blanco) de la Comisión: "El curso futuro de la política común de transportes; un enfoque global para la elaboración de un marco comunitario de movilidad sostenible" (COM (92) 494, de 2 de diciembre de 1992).

En lo tocante al papel que habrá de jugar la política de transportes, hay que destacar cómo los servicios de transporte y la construcción de sus infraestructuras, sin perjuicio de su importancia decisiva como actividades económicas de producción intermedia y final, han pasado a conceptuarse como instrumentos clave para el logro del desarrollo y de la cohesión económicos y

sociales, que constituyen objetivos básicos del Tratado de la Unión.

La oferta de transporte, infraestructuras y servicios, y las políticas correspondientes se convierten así en el pivote capaz de aunar las exigencias del mercado interior único (la imprescindible integración de las economías nacionales de producción y de consumo) con el no menos imprescindible reforzamiento de la cohesión socio-económica. En la eventual ausencia de un sistema de transporte adecuado, la cohesión interna de la Comunidad, la propia conciencia del ser europeo, se vería debilitada por un crecimiento económico que no tuviera en cuenta la movilidad de las personas, como factor básico de calidad de vida y como argumento integrador de poblaciones y culturas, si bien la política de transporte deberá por ello al mismo tiempo dar respuesta al reto de una "movilidad sostenible" que sea posible para ésta y las nuevas generaciones.

Desde un punto de vista instrumental, es claro que la optimización del esfuerzo que es preciso acometer en materia de transporte sólo podrá lograrse con una visión integrada, en vertical y en horizontal:

- No cabe plantear una política de servicios sin avanzar simultáneamente en una política de infraestructuras, cuyas dotaciones y diseño serán determinantes de la viabilidad y calidad de aquéllos.
- No cabe plantear una política de transportes en términos exclusivamente sectoriales, sin consideración simultánea de sus conexiones con las políticas de desarrollo regional, medioambiental u otras.

Esta segunda integración "en horizontal" encuentra sus cauces de expresión al menos para las regiones pertinentes, en los llamados Cuadros Comunitarios de Apoyo, que (entre otros objetivos de interés, tocantes a la gestión y a la participación de las Administraciones respectivas) tratan de lograr en lo que a las infraestructuras se refiere una coordinación estrecha del Fondo Europeo de Desarrollo Regional con las restantes actuaciones de la Comunidad en las áreas geográficas donde aquéllos operan. Se trata así de abarcar y coordinar todas las aportaciones, más en función de la naturaleza y características del objeto de la actuación y de sus funciones en el sistema económico y territorial global, que a

tenor de los condicionantes particulares de cada fondo concreto o de cada modalidad de intervención.

Como elemento de reflexión singular al respecto conviene recordar cómo el propio Tratado de la Unión señala que la Comunidad deberá tener muy en cuenta el papel de las infraestructuras en el desenclavamiento de las regiones periféricas, dando así un énfasis especial a su capacidad de impulsar a un tiempo el desarrollo regional y la cohesión socio-económica.

La integración "en vertical" se está articulando en torno al concepto y al diseño de las denominadas "Redes transeuropeas", a las que el Tratado de la Unión se refiere en su capítulo XII, significando su contribución:

- Al progresivo establecimiento del mercado único.
- Al armonioso desarrollo de la Comunidad y al reforzamiento de su cohesión interna económica y social.
- Al logro de una participación plena de todos los ciudadanos, operadores económicos y entes territoriales de la Unión, en los beneficios resultantes de la creación de un espacio sin fronteras.

Hasta el momento actual, apoyándose en los trabajos del Comité de Infraestructuras (1), la Comisión ha elaborado una serie de comunicaciones referentes a las "redes transeuropeas" de trenes de alta velocidad, de carreteras, de vías navegables y de transporte combinado, que han contado con el "acuerdo político" del Consejo de Ministros (2). Un grupo liderado por la Dirección General de Transportes trabaja desde finales de 1992 en la definición de una "red transeuropea" de ferrocarril convencional, en tanto que se avanza igualmente en la extensión y aplicación del concepto a los puertos y a los aeropuertos, y a la gestión del tráfico aéreo y marítimo. Todo ello deberá englobarse en una concepción multimodal que permita dar respuesta coherente a la demanda que un sólo modo no es capaz de asumir, habida cuenta además de otras limitaciones del enfoque separado por modo.

(1) Creado por Decisión del Consejo en 1978

(2) En el momento de redactar este artículo está pendiente la opinión del Parlamento Europeo para las tres últimas.

Por último, en relación con el papel de la Comunidad, atento al principio de subsidiariedad, importa recordar que, en colaboración y con la conformidad de los Estados miembros, le corresponde:

- Elaborar orientaciones que permitan identificar proyectos de interés común.
- Realizar las acciones que sean necesarias para garantizar la interoperabilidad de las redes, problema especialmente importante para los ferrocarriles o el transporte aéreo.
- Apoyar los esfuerzos financieros de los países miembros, especialmente en aquellos proyectos que, siendo poco rentables desde una óptica nacional a corto plazo, tengan elevado interés comunitario a largo.

Debiéndose destacar el nuevo poder de codecisión en la materia del Parlamento Europeo, así como la intervención del Comité de las Regiones.

### 3. LA PLANIFICACIÓN DE INFRAESTRUCTURAS

En el contexto descrito en las páginas precedentes, siendo éste un momento de avance cualitativo en los objetivos y actuaciones de la política común de transportes, parece evidente la necesidad de que los Estados miembros dispongan o elaboren los correspondientes instrumentos para la planificación y programación de sus infraestructuras de transporte.

Son varias las razones que avalan esa exigencia, todas ellas directa o indirectamente relacionadas con el ya mencionado principio de subsidiariedad, que ha de guiar la acción comunitaria:

- El diseño de las "redes transeuropeas" se apoya de manera decisiva en las elaboraciones de cada uno de los Estados miembros, incorporando como contenido propio las actuaciones de carácter transeuropeo previstas por cada país.

- La programación de actuaciones en las redes nacionales y su coordinación con las de los países limítrofes jugará un papel fundamental para el desarrollo armónico de las "redes transeuropeas", evitando la

aparición de "cortes" o la falta de enlaces adecuados entre redes nacionales y haciendo posible la intervención eficaz de la Comunidad allí donde se revele necesaria.

- La realización efectiva de un proyecto en materia de infraestructura de transporte y su acceso a los fondos comunitarios exigirá, en todo caso, que se haga explícita su contribución a los objetivos de la política común de transportes y de la política de "redes transeuropeas", y que cuente con la conformidad de todos los niveles político-administrativos involucrados.

En relación con tales perspectivas, la oportunidad del Plan Director de Infraestructuras elaborado recientemente por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes español es indudable y, aun al margen de sus contenidos concretos, en cuanto figura de planeamiento a largo plazo, debe ser considerado como instrumento necesario de la política nacional de transportes. Esta apreciación viene subrayada por el hecho de que, a la vista de la valoración de sus actuaciones, el Plan Director de Infraestructuras es, ante todo, un plan de infraestructuras del transporte, ya que éstas concentran más de las tres cuartas partes de la inversión total propuesta.

Dicho plan, siguiendo con lo hecho por otros Estados miembros, ha sido presentado al citado Comité de Infraestructuras, que tiene como una de sus funciones:

"Examinar cualquier cuestión relativa al desarrollo de la red de interés comunitario de vías de comunicación", artículo 5b, decisión del Consejo 78/174/CEE de 28.2.78, especificándose en la misma que: "Los Estados miembros comunicarán a la Comisión los proyectos de interés comunitario antes de su ejecución, así como los planes y programas que hayan elaborado para el desarrollo de las infraestructuras de transporte" (art. 2.1.)

El Plan, al igual que los existentes en otros países, permite establecer la coherencia con los diferentes grupos de trabajo que se ocupan de llevar a cabo los informes que servirán de base a la Comisión para realizar sus propuestas de redes en los diferentes sectores, y al mismo tiempo en un proceso de información mutuo deberá ser receptivo a los desarrollos que la visión transeuropea pueda

aportar, en su caso, a las políticas nacionales de infraestructuras de transporte.

Efectivamente, las propuestas de Redes Transeuropeas elaboradas o en proceso de elaboración por la Comisión suponen un proceso ascendente donde el inicio se sitúa en los grupos de trabajo sectoriales amparados en el Comité de Infraestructuras que incluyen no sólo representantes de los Estados miembros y de otros Estados en su caso, sino de la industria y los usuarios. Dicho proceso debe abocar en la definición comunitaria de "orientaciones" para las redes, que conteniendo objetivos, prioridades y líneas de acción permitan la identificación de proyectos de interés común.

#### 4. LA FINANCIACIÓN COMUNITARIA DE LAS INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE

Asistimos hoy en día a una presión sostenida sobre los poderes públicos para el desarrollo de las infraestructuras de transporte, ante las necesidades acuciantes creadas por el incremento de la demanda.

Al mismo tiempo dichos poderes son cada vez más conscientes del papel que el desarrollo de las infraestructuras puede desempeñar en una situación de recesión como la que actualmente se da, y que tiene por otra parte como telón de fondo el plan de convergencia establecido ante el proceso de unión monetaria.

La Comunidad ha respondido al reto de la impulsión de las inversiones mediante el llamado Paquete Delors II y las decisiones de los Consejos Europeos de Edimburgo y Copenhague que lo completan. En el primer caso, la práctica duplicación de los recursos de los fondos estructurales y la inclusión del Fondo de Cohesión para las regiones o países correspondientes deben permitir, entre otras cosas, ayudar a los presupuestos nacionales en el desarrollo de infraestructuras. En las segundas, el estímulo a inversores institucionales centra el punto de mira de los mismos, mediante la ampliación de las posibilidades de préstamos del Banco Europeo de Inversiones o la creación del Fondo Europeo de Inversiones.

Ello se traduce en la existencia de una gama de fuentes de financiación comunitaria para proyectos de infraestructuras de transporte de interés comunitario y, al mismo tiempo, en unos tipos de financiación que van más allá de la mera subvención a fondo perdido.

Las principales fuentes son las siguientes:

- **Línea presupuestaria "Redes Transeuropeas"** (incluyendo Transporte, Telecomunicaciones y Energía).  
Montante previsto: alrededor de 3.000 MECU (1993-1999).  
Tipo de financiación: estudios de viabilidad, bonificación de intereses, subvenciones.
- **Fondo de desarrollo regional (FEDER):**  
Cuantía prevista: aprox. 30.000 ECU (1994-1999).  
Tipo de financiación: subvenciones.  
Limitación geográfica: Regiones objetivo 1.  
Las infraestructuras de transporte son una de las posibilidades de actuación.
- **Fondo de Cohesión:**  
Cuantía prevista: 15.150 MECU (1993-1999).  
Tipo de financiación: subvenciones (para redes transeuropeas de transporte o proyectos de medio ambiente).  
Limitación geográfica: España, Portugal, Grecia e Irlanda.
- **Fondo Europeo de Inversiones:**  
Tipo de financiación: garantías para préstamos.  
El FEI será administrado por el Banco Europeo de Inversiones con participación del propio Banco, de la Comisión y del sector privado.
- **Préstamos del Banco Europeo de Inversiones** y la llamada nueva facilidad de Edimburgo más su extensión en Copenhague.  
Cuantía prevista: alrededor de 20.000 MECU.  
Tipo de financiación: préstamos (condiciones especiales en algunos casos).

Además deben tenerse en cuenta otras posibilidades tales como el Fondo de Cohesión de los países del Espacio Económico Europeo o los préstamos CECA.

El reto comunitario consiste no sólo en la utilización más eficaz posible de dichas posibilidades de financiación sino en conseguir un acompasamiento y relanzamiento de las inversiones a cargo de las diversas administraciones públicas, así como en su caso con las instituciones financieras, las cuales están llamadas también a contribuir al desarrollo de las redes transeuropeas en un proceso de asociación público-privado.

Conviene no obstante tener presente que la contribución comunitaria a la financiación de las infraestructuras es marginal en relación a la de los otros agentes implicados, y cuyo total necesario se estima en más de 200 mil millones de ECU para los proyectos de las redes transeuropeas de aquí a fin de siglo. La libre decisión de los Estados miembros es la que en primer lugar interviene para que se lleven a cabo la

construcción de las infraestructuras. Los largos períodos de tiempo necesarios desde su concepción y promoción hasta su puesta en funcionamiento debidos en parte a los procedimientos que el sistema democrático exige, son entre otros, elementos que hay que conjugar para que las nuevas infraestructuras que la Comunidad necesita puedan ver la luz, y para lo cual la disponibilidad de la financiación es una condición necesaria pero nunca suficiente. La Comunidad dentro del respeto absoluto del principio de subsidiariedad debe también examinar todo modo de estímulo, además del financiero, para construir las redes transeuropeas que estructuran su espacio social y económico y que deben extenderse más allá de sus fronteras con vocación transeuropea. El Tratado de la Unión contiene disposiciones que pretenden responder a ese gran reto.