

## **V. LA POLITICA COMUN DE INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE**

*Rafael Izquierdo de Bartolomé*

### **1. ANTECEDENTES**

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

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

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

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

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

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

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

A esta circunstancia hay que añadir otra serie de acontecimientos que de hecho ejercerán una considerable influencia en el proceso de la construcción europea y que, en el caso de los transportes, podrá favorecer el desarrollo de su política común.

La Comisión, de acuerdo con la invitación del Consejo Europeo de Bruselas de marzo de 1985, redactó en junio del mismo año el Libro Blanco relativo a la «Terminación del Mercado Interior» cuyo objetivo era la instauración del mercado interior comunitario antes de 1992, propugnando a tal fin la eliminación de todas las barreras y controles -físicos, administrativos, fiscales, etc.- existentes entre fronteras, así como la liberalización de los servicios de transportes.

Tanto el Consejo Europeo como el propio Consejo de Ministros de Transportes, este último en lo que concierne a su especialidad, dieron su conformidad sobre el régimen definitivo relativo a la creación de un mercado libre sin restricciones cuantitativas a partir de 1992. No obstante, aunque el Consejo de Ministros adoptó en junio de 1986 un programa específico concerniente a los transportes intracomunitarios encaminado a alcanzar aquel objetivo, los hechos están demostrando que las dificultades y problemas siguen planteados y que los avances alcanzados están teniendo menor alcance y ritmo que los previstos. No obstante, la aprobación del Acta Única Europea, cuya entrada en vigor tuvo lugar en junio de 1987, es la expresión de la voluntad política de los Estados miembros por alcanzar la Unión Europea. lo cual, aunque de forma indirecta, incidirá en el relanzamiento de la política común de transportes.

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

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

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

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

Fue así como fueron estableciéndose las bases de lo que podría denominarse una política comunitaria de infraestructuras de transporte que debía ser desarrollada en el seno de la propia D.G. VII, Dirección General de Transportes de la Comisión.

Las primeras líneas quedaron perfiladas en la Comunicación de la Comisión de 30 de junio de 1976 -COM (76) 336-, definiendo lo que debería ser, los principios básicos u objetivos generales, así como el marco jurídico adecuado que permitiera la instauración de un sistema de ayudas

financieras para los proyectos de interés comunitario en materia de infraestructuras de transportes.

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

- La Decisión 78/174/CEE adoptada por el Consejo, a propuesta de la Comisión, instituyendo un procedimiento de consulta y creando un Comité en materia de infraestructura de transporte que proporcionaría el soporte jurídico e institucional en que basar la Comisión sus actuaciones y poder establecer una planificación de las infraestructuras.
- La Propuesta de Reglamento de 30/6/1976, relativa a la ayuda de proyectos de interés comunitario en materia de infraestructura, cuyo objeto era, por una parte, crear un sistema de ayudas permanentes, tipo fondo estructural presupuestario, destinado a cofinanciar en colaboración con los Estados miembros aquellos proyectos de interés comunitario que, revistiendo gran importancia para la Comunidad, no pudieran ser financiados por aquellos en razón de las limitaciones nacionales y, por otra, proporcionar unas bases jurídicas permanentes que constituirán el instrumento adecuado para la concesión y distribución de dichas ayudas.

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

### 3. EL DESARROLLO DE UNA POLÍTICA COMUN DE INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE.

#### 3.1. **El Memorándum de 1979**

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

Entre los principios básicos que establecía se precisaba que la actuación de la Comunidad no debía sustituir a la acción de los Estados que eran

soberanos en esta materia. Su finalidad debía de ser exclusivamente conseguir que los programas nacionales que permiten la realización de las redes a nivel nacional respondan simultáneamente a las necesidades futuras del tráfico, introduciendo el concepto de «interés comunitario». La acción de la Comunidad debía centrarse exclusivamente sobre las relaciones de interés comunitario.

En su programa de acción se hacía especial mención a la terminación de una serie de estudios, tales como la definición de los estrangulamientos existentes y el establecimiento de criterios de evaluación del interés comunitario, así como al desarrollo del marco legislativo, insistiendo en la necesidad de que el Consejo aprobara el Reglamento de ayudas a tales proyectos.

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

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

Como podrá comprobarse posteriormente, esto es lo que ocurrió en la realidad, ya que en 1982 el Parlamento, en contra de la voluntad del Consejo y a propuesta de la Comisión, logró incluir en el presupuesto, una nueva partida presupuestaria -la 781- destinada a infraestructuras de transporte que tuvo que ser asignada a una serie de proyectos de interés comunitario

que ya estaban estudiados y seleccionados con anterioridad. A partir de ese año el proceso siguió repitiéndose, a título provisional, en tanto pudiera llegarse a una solución permanente como la que sugería la Propuesta del Reglamento.

### 3.2. **Período 1980-83**

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

A título meramente enunciativo, pueden citarse los siguientes:

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

### 3.3. **Situación actual**

La Comisión, ante la reticencia del Consejo a adoptar el Reglamento para la financiación de proyectos de interés comunitario, optó por iniciar otra vía, como se ha dicho anteriormente.

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

con el Comité de Infraestructuras, el poder de decisión en cuanto a la selección de proyectos y medidas de ayudas se refiere.

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

Simultáneamente el Comité decidió iniciar un proceso de revisión proponiendo un sistema de ayudas financieras en el marco de un programa plurianual.

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

Dentro de esta línea, la Comunicación relativa a las «Orientaciones de política a medio plazo en materia de infraestructuras de transporte» de 14/12/1984, pretendió constituir la base para la formulación de dicha política a medio plazo (10 años).

Su contenido respondía a la preocupación existente en las diferentes instituciones comunitarias por intentar remediar los inconvenientes que presentaba la práctica de otorgar las ayudas financieras por medio de actuaciones puntuales -de carácter anual- debido a la falta de una base jurídica que permitiera solucionar el problema con carácter permanente, o al menos plurianualmente. Parece que el propio Consejo, que era el que se había mostrado más reacio hasta la fecha, estaba cambiando de ideas, quizás convencido de dichos inconvenientes.

En julio de 1986, la Comisión presentaba al Consejo una Comunicación «Programa a medio plazo de infraestructuras de transportes» que, siguiendo el contenido de la comunicación anterior, proponía un plan de 10 a 15 años, así como una propuesta de Reglamento del Consejo relativa a la concesión del apoyo financiero necesario.

Tras varios meses de bloqueo, provocado por los países más ricos, reacios a la instauración de nuevas ayudas financieras, el Consejo está debatiendo en la actualidad un nuevo proyecto de Reglamento relativo a la puesta en marcha de un programa de acción en el campo de las infraestructuras de transportes ante la próxima instauración del mercado interior en 1992, cuyo período es más limitado, ya que abarca solamente cinco años, y cuyas ayudas totales ascienden a seiscientos sesenta millones de Ecus.

De acuerdo con los documentos anteriores, los objetivos de la política común de infraestructura de transportes han quedado establecidos de la siguiente manera:

- a) La supresión de los puntos de estrangulamiento de tráfico o cuellos de botella.
- b) La integración de las zonas geográficamente aisladas (enclaves) o situadas en la periferia de la Comunidad.
- c) La reducción de los costes inherentes al tráfico de tránsito en cooperación con los países terceros afectados.
- d) La mejora de los accesos y enlaces a los corredores terrestres-marítimos.
- e) El acondicionamiento de los enlaces de alta calidad entre los principales centros urbanos, incluidos las relaciones ferroviarias de alta velocidad.

La contribución de la Comunidad para desarrollar este programa puede consistir en la declaración de utilidad comunitaria de los proyectos, en la concesión de ayudas financieras con cargo al presupuesto comunitario o en la aplicación de otros instrumentos financieros, tanto públicos como privados, entre los que cabe señalar los que propugna la llamada «ingeniería financiera» cuyo desarrollo está impulsando la Comisión.

Para el desarrollo de esta política, la Comisión, en colaboración con los Estados miembros, ha definido tres redes de vías de comunicación de interés comunitario (carretera, ferrocarril y vía navegable) que han servido de soporte -y siguen sirviendo- para la selección de aquellos proyectos que presentan los países con vistas a la obtención de ayudas financieras.

#### 4. CONTENIDO DE LA POLÍTICA COMUN DE INFRAESTRUCTURAS

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

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

Este último elemento, más que como medida específica de política de infraestructura, ha sido considerado -hasta fechas muy recientes- como un instrumento esencial de la política común de transportes en el sentido de

constituir una medida armonizadora de las condiciones de concurrencia, así como fuente de recursos destinada a financiar los costes de infraestructuras. No obstante, en estos momentos constituye uno de los temas que la Comisión tiene sobre la mesa.

#### **4.1. La planificación de las infraestructuras de interés comunitario**

##### *4.1.1. Principios básicos y objetivos de la Planificación*

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

- La acción de la Comunidad no debe sustituir a la acción de los Estados, que son quienes deben dirigir las políticas de conservación y desarrollo de las infraestructuras de transportes. La finalidad de la acción comunitaria debe ser tal que, por su coordinación o sus nuevas orientaciones, los programas nacionales, que permiten la realización de las redes nacionales, respondan simultáneamente a las necesidades futuras del tráfico. Las eventuales modificaciones a introducir en los programas nacionales estarán basadas en la utilización del concepto de interés comunitario.
- La acción de la Comunidad debe situarse en una perspectiva de largo plazo.
- Debe instrumentarse una serie de mecanismos de naturaleza económica y técnica que faciliten las tomas de decisión a los responsables de las mismas.
- La acción de la Comunidad debe limitarse exclusivamente a las relaciones de interés comunitario, es decir, a las relaciones cuya creación o mejora son susceptibles de favorecer el desarrollo de la Comunidad.

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

#### 4.1.2. *Proyectos de interés comunitario*

La decisión 78/174 del Consejo, instituyendo un procedimiento de consulta y creando un Comité en materia de infraestructuras de transportes, dice que por proyecto de interés comunitario se entiende todo proyecto importante que tenga por objeto: la creación de vías de comunicación nuevas, la supresión de un cuello de botella o un aumento notable de la capacidad de las vías existentes, siempre que pertenezca a uno cualquiera de los tipos siguientes:

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

Sin embargo, no todos los proyectos de interés comunitario son motivo de actuación comunitaria. En general, serán de la incumbencia de los propios Estados miembros y en algunos casos, como puede ser en proyectos fronterizos que afectan a dos o más países, podrán ser objeto de convenios o acuerdos internacionales de colaboración técnica y financiera. Sólo en los casos en que los citados proyectos de interés comunitario revistan gran importancia para la Comunidad y no sean financiados por los Estados miembros en razón de sus limitaciones presupuestarias, es cuando la Comunidad puede actuar como tal.

Por eso es preciso distinguir los proyectos de interés comunitario definidos anteriormente, de los proyectos de interés comunitario susceptibles de ayuda financiera por parte de la Comunidad.

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

Pueden considerarse como proyectos de infraestructura de transportes de interés comunitario, susceptibles de ayudas financieras, los que, en principio, respondan a los cinco objetivos de la política común de infraestructuras reseñados en el apartado 3.3. No obstante, dadas las limitaciones presupuestarias y pequeñas cuantías de las ayudas que la Comunidad viene estableciendo con carácter anual desde 1982, la Comisión ha establecido los siguientes criterios de selección:

- El interés del proyecto para la Comunidad valorado en base a su contribución a la realización de los objetivos de la política común de infraestructura. Entre los factores a considerar deben señalarse:
  - La importancia del tráfico internacional intracomunitario actual o potencial.
  - La importancia del volumen de intercambios entre la Comunidad y terceros países existentes sobre el eje en que se encuentre el proyecto considerado.
  - El grado de contribución del proyecto a la creación de una red homogénea y equilibrada dentro de la Comunidad, adaptada a las necesidades actuales y futuras de transportes.
- La rentabilidad socio-económica del proyecto.
- La compatibilidad del proyecto en otras actuaciones de la Comunidad en materia de política común de transportes u otras políticas comunitarias y con otras medidas nacionales definidas como prioritarias en los planes y programas nacionales de infraestructura de transportes.

La Comisión, en 1983, desarrolló un primer sistema de análisis coste-beneficio, basado en el manual inglés de evaluación —COBA—, para la evaluación de los proyectos presentados por los distintos Estados miembros. Sin embargo, su aplicación práctica presentó muchas dificultades y puso de manifiesto la necesidad de homogeneizar los sistemas de prognosis con el objetivo de asegurar la compatibilidad de los resultados correspondientes a los diferentes países y evitar tensiones entre Estados miembros. En este sentido, la Comisión decidió en 1984 modificar el sistema, adaptándolo a las nuevas exigencias:

#### 4.1.4. *Evaluación del interés comunitario*

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

Desde un principio, la Comisión vio la necesidad de establecer un manual de selección de proyectos de interés comunitario. No obstante, como se indicó en el apartado anterior, los primeros intentos fracasaron como consecuencia de la falta de homogeneidad de los sistemas de prognosis utilizados por cada Estado miembro, lo que llevó a la Comisión a elaborar un nuevo sistema —el sistema TASC (Transport Assessment



System for the Community)— con la inclusión de sistemas de prognosis para el transporte de viajeros y de mercancías dentro de un sistema integral de simulación y evaluación, implementado en micro-ordenador.

El TASC que nació como instrumento de apoyo a la política de financiación de infraestructuras de las Comunidades Europeas, se ha convertido con las sucesivas modificaciones en un potente sistema informático de transporte que permite realizar tanto la evaluación de proyectos de infraestructura, como el análisis de diferentes políticas de transportes o bien utilizarse como simple modelo de transporte. No obstante, esta flexibilidad del sistema en lo referente a sus aplicaciones, no debe olvidarse que su objetivo principal, de acuerdo con la utilización que de él hace la Comisión, es el de sistema de evaluación del interés comunitario de las redes de infraestructura.

A pesar de los defectos que todavía presenta y de las posibles mejoras que puedan introducirse en un futuro próximo, constituye un sistema muy flexible que ha empezado a aplicarse con carácter experimental en algunos recientes proyectos. Los resultados alcanzados pueden calificarse de positivos, por lo que se espera generalizar su uso, en el futuro, en los procesos de toma de decisión en materia de asignación de ayudas comunitarias a proyectos de infraestructura de interés comunitario.

#### 4.1.5. *La red de infraestructuras de interés comunitario y el programa de actuación propuesto para 1992 (Plan Director)*

La unificación del mercado interior y el desarrollo de los intercambios exigen relaciones modernas y eficaces que deben constituir una red coherente y adaptable a las nuevas necesidades que entraña la construcción europea.

Esta red de interés comunitario puede definirse —de acuerdo con la propia Comisión— como el conjunto de relaciones destinadas a absorber los flujos previsibles de transportes en función de la realización progresiva de los objetivos de la Comunidad. Debe ser, por consiguiente, una red evolutiva, adaptable a las modificaciones de las corrientes de tráfico.

Partiendo de esta definición, la Comisión ha elaborado un Esquema Director de Redes (carretera, ferrocarril y vía navegable) que presenta de forma esquemática las líneas directas entre nudos generadores de tráfico, sin precisión de trazados. Sobre las mismas, la Comisión ha ido incorporando los diferentes proyectos que los Estados miembros han ido remitiendo a la Comunidad en solicitud de ayudas financieras y que deberán ser objeto de

la correspondiente evaluación. En principio, dichos proyectos deberán estar situados sobre las redes de interés comunitario y en el caso de no ser así deberán tener una incidencia importante sobre las mismas.

Hasta tanto se adopte definitivamente el sistema TASC para evaluar y seleccionar los proyectos objeto de ayuda comunitaria, la Comisión viene trabajando sobre la base de las negociaciones y discusiones que se desarrollan en el seno del Comité de Infraestructuras, donde los representantes de los distintos Estados miembros defienden los proyectos presentados por sus respectivos países.

En la propuesta de Reglamento relativo a la implantación de un programa de acción en materia de infraestructura de transportes ante la instauración del mercado interior en 1992, en fase de discusión, cabe señalar, entre las actuaciones propuestas, los siguientes proyectos:

- Mejora de las carreteras y ferrocarriles París-Madrid y Barcelona-Lisboa, que incluye entre otras medidas: la construcción de un nuevo túnel ferroviario bajo el Guadarrama, el acceso norte a Madrid por ferrocarril así como la terminación de las autovías Madrid-Burgos y Madrid-Zaragoza y la modernización de la N-620, Burgos-frontera portuguesa.
- Mejora de las infraestructuras relacionadas con el túnel bajo La Mancha.
- Construcción de una nueva línea ferroviaria a gran velocidad Londres-París-Bruselas y Amsterdam y Colonia.
- Mejora del eje de tránsito N-S, en Irlanda.
- Modernización de la red N-S de las vías navegables entre los Países Bajos, Bélgica y Francia.
- Realización del enlace escandinavo «Scanlink» (ferrocarril y carretera).
- Modernización del eje de tránsito Alemania del Sur-Atenas (ferrocarril y carretera).
- Enlaces internacionales en las zonas fronterizas.
- Itinerarios de tránsito ferroviario bajo los Alpes para dar servicio a Italia.

Estas actuaciones vienen a constituir, por el momento, el Plan Director de Infraestructuras propuesto por la Comisión para el período 1988-92 con el fin de preparar a los Estados miembros ante los efectos que pueda producir en el tráfico la instauración del mercado interior, en 1992.

#### 4.2. **La financiación de las infraestructuras de transporte de interés comunitario**

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

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

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

Recientemente, la Comisión está impulsando el desarrollo de las técnicas de «ingeniería financiera» con el fin de atraer al sector privado a la financiación de grandes proyectos de infraestructuras de transportes.

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

##### 4.2.1. *Ayudas con arreglo al presupuesto comunitario*

Estas ayudas encuadradas directamente en el marco de la política común de infraestructura difiere de las que con anterioridad ya otorgaban los instrumentos y organismos financieros comunitarios cuyo objetivo no era precisamente el desarrollo sistemático de una red europea de infraestructuras de transportes.

Es por este motivo y por la necesidad de llevar a cabo aquellos proyectos de interés comunitario que, sin estar incorporados en los programas nacionales de los Estados miembros, resultaban necesarios para la

Comunidad como tal, por lo que surgió en el seno de la propia Comisión la idea de crear un posible fondo estructural, con cargo al presupuesto comunitario, compatible con los otros instrumentos financieros, presupuestarios o extrapresupuestarios, existentes.

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

Hasta tanto se llegue a establecer o institucionalizar el mencionado fondo de infraestructuras, el Parlamento, aún en contra del propio Consejo, ha ido aprobando cada año, a partir de 1982, una partida presupuestaria destinada a ayudas financieras para infraestructuras de transportes, que para poder ser utilizada ha requerido por parte del Consejo la adopción de sus correspondientes Reglamentos, en cuyo proceso son numerosos los problemas y discusiones que se presentan.

Las consignaciones otorgadas en millones de Ecus, muy pequeñas en su cuantía, han sido las siguientes:

1982	1983	1984	1985	1986	1987
10	15	80	90	43	10

Por otra parte, y obedeciendo a otros criterios diferentes, en el año 1984 se otorgaron 471 millones de Ecus para infraestructuras de transporte, para el Reino Unido (461) y Alemania (10), con cargo a la partida que se les asignó, tras los Consejos Europeos de Stuttgart y Fontainebleu, como compensaciones al presupuesto comunitario.

A partir del informe de mayo de 1985 sobre la política a medio plazo en materia de infraestructura de transporte, la Comisión propugna el establecimiento de un programa a medio plazo que proporcionaría el marco necesario para una aplicación eficaz y operativa de los créditos durante un período de varios años, lo cual permitiría iniciar un proceso de planificación más lógico y coherente que la asignación de ayudas puntuales de carácter anual.

Partiendo de este planteamiento, la Comisión presentó al Consejo una Propuesta de Reglamento relativo a las ayudas de los proyectos de interés

comunitario en materia de infraestructuras de transportes que, en caso de aprobarse reemplazaría a la primitiva Propuesta de 1976, que todavía sigue siendo el tema de examen y discusión por parte del Consejo.

En la misma, se señala la posibilidad de instrumentar nuevos sistemas de financiación para proyectos de gran envergadura (por ejemplo, travesía de los Pirineos, Alpes, etc.) con participación de la financiación privada, como normalmente tiene lugar en los sectores del petróleo y del gas, los cuales se están estudiando dentro de la nueva «ingeniería financiera».

El programa que en la actualidad se está debatiendo, cuyas actuaciones previstas ya han sido citadas en el apartado 4.1.5., abarca un período de cinco años, siendo su coste total del orden de 5 a 6 mil millones de Ecus y la participación de la Comunidad en su financiación 660 millones de Ecus.

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

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

El Reglamento 1787/84, de 19 de junio de 1984, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), que modifica a los anteriores y que entró en vigor el 1 de enero de 1985 constituye el marco en el que se desarrolla la política regional de la Comunidad y regula la distribución de los fondos comunitarios adscritos a la misma.

A nuestros efectos cabe resaltar el papel de los Programas de Desarrollo Regional (PDR) que constituyen el marco en el que deben encuadrarse aquellas actuaciones que quieran acogerse a las ayudas del FEDER y, que por consiguiente, han vuelto a resurgir a nivel de Estados miembros.

Los PDR tienen un carácter indicativo y deben elaborarse de acuerdo con la metodología establecida por el Comité de Política Regional de la CE, constituyendo el instrumento de coordinación de las actuaciones de las administraciones públicas, en materia de inversiones. En abril de 1988 se han remitido a la Comisión el segundo PDR, correspondiente a España, con horizonte 1990.

El FEDER, Fondo Europeo de Desarrollo Regional, es el instrumento financiero que utiliza la política común regional para corregir los principales desequilibrios regionales de la Comunidad mediante la participación en el

desarrollo y ajuste estructural de las regiones atrasadas y en la reconversión de las regiones industriales en declive.

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

En general, la cofinanciación asegurada por el FEDER, es igual al 50% del gasto público, con la posibilidad de alcanzar el 55% para aquellas acciones que presenten un interés particular para las regiones en que se sitúen así como para los programas comunitarios.

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

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

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

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

En cuanto a las infraestructuras que pueden beneficiarse del fondo, las correspondientes al sector transportes ocupan un lugar destacado en España, como lo pone de manifiesto el cuadro siguiente correspondiente a las ayudas del FEDER en miles de millones, concedidas a proyectos de inversión en 1987.

Ferrocarriles y aeropuertos .....	25'2
Carreteras de la Administración Central .....	22'3
Carreteras de las Comunidades Autónomas .....	19'8
Restantes ayudas .....	21'0
<b>TOTAL AYUDAS .....</b>	<b>88,3</b>

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

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

La participación del FEDER en la configuración de estas infraestructuras es del 50% del gasto total a realizar por la autoridad pública u organismo similar, cuando la inversión sea inferior a 15 millones de Ecus.

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

Sin embargo, como ha quedado expuesto, los recursos del FEDER no pueden utilizarse como instrumento para el desarrollo sistemático de una red europea de infraestructuras de transportes, ya que van dirigidos a la promoción de la política regional de la Comunidad cuyos objetivos difieren de los de la política de transportes.

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

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

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

El 1987, el BEI concedió a los países comunitarios préstamos por importe superior a 7.500 millones de Ecus de los que más del 75 % fueron

destinados a financiar inversiones en infraestructuras, correspondiendo a transportes alrededor del 20 %.

La principal limitación de los préstamos concedidos por el BEI para favorecer el desarrollo sistemático de una red europea de infraestructuras de transportes, viene dado por la necesidad de que, pese a tratarse de una institución sin fin de lucro, las operaciones en las que puede intervenir el BEI deben tener una rentabilidad aceptable desde el punto de vista bancario.

Asimismo, el Banco limita sus intervenciones al 50 %, como máximo, del coste de inversión de los proyectos, siendo necesaria la garantía del Estado u otra que se considere suficiente para la concesión de los préstamos, además de que éstos presenten interés desde el punto de vista comunitario (adecuación a los objetivos de la política comunitaria en cuanto a desarrollo regional y a la integración europea).

En cuanto se refiere al NIC, el total de fondos contratados hasta la fecha por la Comisión asciende a 4.900 millones de Ecus, de los cuales se encuentran en fase de aplicación en forma de préstamo los últimos 1.400 millones de Ecus que han sido contratados por la Comisión, correspondientes a la segunda contratación de empréstitos dentro del tercer NIC. A finales de 1986, el Consejo autorizó un NIC IV por importe de 750 millones de Ecus destinados teóricamente a financiar las inversiones innovadoras de las PYMES.

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

#### 4.2.4. *Instrumentos financieros basados en las técnicas de ingeniería financiera*

La Comunidad Europea, ante los problemas financieros que persentan los Estados miembros, está iniciando una nueva serie de acciones para crear un nuevo marco financiero que sea capaz de atraer al capital privado hacia nuevos proyectos de transportes, en base a la aplicación a las infraestructuras de transportes de las técnicas de «ingeniería financiera» que se están aplicando en otros sectores.

El objetivo principal que persigue la ingeniería financiera es la mejor adaptación de los recursos financieros disponibles a las necesidades reales de la economía y la consiguiente aplicación de la técnica de la financiación

por el propio proyecto («project financing»), en sus distintas modalidades, que se fundan en el principio de que la cobertura de los costes del proyecto —funcionamiento, devolución de la deuda (intereses y principal) y remuneración del capital— debe basarse únicamente en el margen bruto de autofinanciación o cash-flow generado por el proyecto, recayendo la garantía sobre los activos del proyecto y no sobre los del promotor. Para ello el proyecto deberá ser objeto previamente de concesión administrativa, o de otra modalidad de gestión indirecta, que permita al promotor o concesionario, a través de un régimen de peaje, obtener los fondos con los que establecer su plan financiero.

Las actuaciones que propugna a este respecto la Comunidad son las siguientes:

1. Posibilitar las condiciones necesarias para la preparación y lanzamiento de los grandes proyectos, lo que implica un papel más activo de la Comunidad a través de tres contribuciones: la primera, en la fase preparatoria de los proyectos, impulsando y financiando los estudios preparatorios encaminados a demostrar la viabilidad técnica de aquellos, su capacidad de generar ingresos y a evaluar los riesgos técnicos y económicos; la segunda, al demostrar públicamente el interés del proyecto declarándolo de «utilidad europea», lo cual le daría acceso a una ayuda financiera para su arranque y le permitiría acudir a otras fuentes, concretamente a las del BEI; la tercera, en la fase de arranque financiero, una vez demostrada la viabilidad técnica del proyecto, creando a tal fin un fondo de recursos propios para los proyectos declarados de utilidad europea que se concederían en forma de anticipos reembolsables. Con ello se limitaría el endeudamiento bancario, reduciendo el volumen de créditos necesarios y las cargas de interés en el período de construcción. Por otra parte, constituiría una señal de la viabilidad del proyecto para los mercados de capitales.
2. Mejorar el entorno para los inversores privados con el fin de favorecer su participación. El papel de la Comisión será de impulsión entre los Estados miembros con el fin de acelerar la libertad de circulación de capitales que permita a los pequeños pero numerosos inversores acudir a las diferentes emisiones de empréstitos cualesquiera sean los países de emisión. Por otra parte, tiene en estudio dos propuestas: la primera, que se inscribe dentro de los mecanismos existentes, otorgar a los títulos emitidos la condición de «títulos más favorecidos», lo que significa asignarles el tratamiento fiscal más

favorable concedido por cada país a la adquisición de títulos; la segunda, que presenta un carácter innovador en Europa, eximir fiscalmente la adquisición y renta de las obligaciones, lo cual permitiría reducir los costes del empréstito, cuyo tipo es más bajo que los normales, y mejorar sustancialmente la rentabilidad del proyecto.

3. Movilizar el mercado mediante nuevas formas de intervención comunitaria que hagan desaparecer las dificultades que encuentran en la actualidad los promotores de grandes proyectos de infraestructuras para reunir las garantías suficientes para obtener préstamos comunitarios. Ello supone implicar a la Comunidad en las técnicas del «project financing» o «financiación por el proyecto», ya que lo que pretende la Comisión es que el BEI o ella misma, cuando acuda al mercado de capitales, puedan conceder a los promotores préstamos sin garantía o con garantía limitada que serían reembolsados con los ingresos generados por el propio proyecto. A tal fin, la Comisión propone dos nuevas formas de intervención: la concesión de una garantía comunitaria con cargo al presupuesto C.E. para préstamos específicos del BEI y la utilización de recursos procedentes de empréstitos contraídos por la Comisión.

La adopción de todas estas actuaciones, que permitirían al promotor de un gran proyecto de infraestructuras resolver más fácilmente los problemas de financiación, exigiría un esfuerzo grande de coordinación que la Comisión está dispuesta a asumir, aunque para ello sugiera, siguiendo el modelo de las «authorities» americanas, la creación de una o varias «Agencias de infraestructuras» que serían al mismo tiempo centros únicos de decisión, entidades propietarias de grandes obras y sociedades financieras y estarían formadas por el Consejo y la Comisión de la C.E., los Estados miembros y aquellas empresas europeas de construcción, ingeniería, transportes, etc., que se consideran de interés.

#### **4.3. La tarificación por la utilización de las infraestructuras**

La relación que existe entre la planificación, la financiación, la construcción y la conservación de las infraestructuras, por una parte, y la tarificación de los costes de infraestructuras, por otra, es tan grande que constituye uno de los tres pilares bases en que se sustenta la política común de transportes, como se dijo en el apartado 4. El hecho de que desde hace tiempo esté en fase de estudio en la Comunidad, con todas las dificultades que se presentan, lo pone de manifiesto.

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

Son dos los objetivos que persigue el sistema:

- por una parte, un reparto de los transportes entre los diferentes modos e infraestructuras de transporte de manera que se obtenga la óptima utilización de las infraestructuras existentes (óptimo económico) y la armonización de las condiciones de concurrencia, y
- por otra parte, hacer soportar a los usuarios el conjunto de los gastos que son necesarios para asegurar la creación y funcionamiento de las vías de comunicación, obteniendo de esta manera los ingresos suficientes para atender a los gastos de inversión y a los corrientes. En principio estos ingresos deberían servir para financiar la explotación y mejorar las infraestructuras.

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

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

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

Otro de los problemas que se ha suscitado recientemente es la íntima relación que tiene la tarificación con los sistemas impositivos de los diferentes Estados miembros y con los peajes de las autopistas, hasta el

punto de que la instauración del sistema de tarificación viene en estos momentos condicionada por la ordenación previa de los sistemas nacionales de impuestos sobre determinados vehículos comerciales.

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

Para salir de este «impasse», la Comisión presentó al Consejo, en diciembre de 1986, una Comunicación relativa a la eliminación de las distorsiones de competencia de naturaleza fiscal en los transportes de mercancías por carretera, que contiene un estudio sobre los impuestos que gravan a los vehículos y a los carburantes así como sobre los peajes existentes, en el que se contienen algunas recomendaciones para alcanzar la armonización fiscal del sector.

En enero de 1988, la Comisión, siguiendo el mandato del Consejo, ha presentado un nuevo informe —revisión de la Comunicación anterior— junto con una propuesta de Directiva relativa a la imputación de los costes de infraestructura de transporte a ciertos vehículos industriales, que pueda permitir al Consejo adoptar las medidas oportunas para eliminar las distorsiones de competencia ocasionadas por las diferencias existentes en la imputación de las cargas de infraestructura. Es aventurado, por el momento, hacer una apreciación sobre el proceso que seguirá este asunto, ya de por sí muy conflictivo.