

HACIA LA CONFIGURACION DE UNA RED FERROVIARIA COMUNITARIA

Por RAFAEL IZQUIERDO DE BARTOLOMÉ

El ferrocarril en la política común de transportes: Principios básicos de la política ferroviaria comunitaria

Lo primero que conviene aclarar es que la Comunidad Europea (CE) ha tenido hasta fechas recientes, escasas competencias en materia de ferrocarriles ya que ha sido de la incumbencia de los Estados miembros y de las empresas ferroviarias el decidir sus propias políticas. No obstante, no fue hasta el año 1983, a raíz de la comunicación de la Comisión "Hacia una política común de transportes" y más concretamente en febrero del año 1984, con motivo de una propuesta de modificación de la Decisión 75/327 relativa al saneamiento financiero de los ferrocarriles, cuando la Comisión reconoció que la solución de gran parte de los problemas ferroviarios estaba en manos de los Estados y de las propias compañías ferroviarias y no en las de la Comunidad.

Sin embargo, desde el año 1983 en que la Comunidad inició sus andaduras, el ferrocarril fue considerado como uno de los elementos básicos que debía integrarse dentro de la futura política común de transportes.

Las diferentes situaciones y condiciones de explotación en que se encontraban los ferrocarriles en Europa, como consecuencia de los distintos procesos históricos a que se encontraron sometidos, sus configuraciones específicas acordes con las necesidades y tradiciones de sus territorios nacionales, las trabas físicas, administrativas, organizativas, etc., que le impedían el desarrollo de un servicio adaptado a las dimensiones europeas, su importancia económica dentro del transporte nacional, su deterioro finan-

ciero y como consecuencia del mismo su dependencia del Estado, su falta de autonomía de gestión derivada de las obligaciones de servicio público impuestas desde su aparición, su utilidad y aptitud en cuanto a su escasa contribución a los impactos medioambientales y otros efectos externos, etc., son, entre otros, motivos que han justificado la preocupación de la Comunidad por intervenir en materia ferroviaria.

Este interés ha sido mucho mayor si se tiene en consideración, el diferente tratamiento que el ferrocarril ha tenido con relación a los otros modos de transporte –carretera y vía navegable–, lo que ha dado lugar a la aparición de desigualdades en las condiciones de concurrencia.

La necesidad de alcanzar la armonización de dichas condiciones de concurrencia, permitiendo establecer el marco en el que las fuerzas del mercado actúen y distribuyan óptimamente el tráfico entre los diferentes modos de transporte, y de eliminar todo tipo de discriminación o restricción existentes, ha constituido y sigue constituyendo, sin lugar a dudas, unas de las máximas preocupaciones de la Comisión.

Intentar mejorar la eficacia y hacer más atractivos los servicios ferroviarios, adaptándolos en cada momento a las necesidades del mercado, en lugar de protegerlos, manteniendo o reforzando las restricciones impuestas a los otros modos competitivos, ha sido uno de los objetivos de la Comunidad que exigía una importante intervención de la Comisión.

Asimismo, ha sido patente la preocupación y el deseo de las instituciones comunitarias por ordenar y hacer más transparentes las relaciones entre los Estados miembros y las empresas ferroviarias, debido a las incidencias económicas que se derivan y las repercusiones que pueden ocasionar en el sistema global de transportes.

En resumen, puede afirmarse que la preocupación por eliminar las distorsiones existentes derivadas principalmente por los déficit ferroviarios, y garantizar las condiciones de concurrencia en el mercado de transportes, y el deseo de aprovechar al máximo las ventajas y utilidades que presenta, dotándole de una mayor dimensión de ámbito europeo, fueron los principales motivos que impulsaron a la Comunidad, incluso antes de su constitución, a incorporar al ferrocarril dentro de la política común de transportes. El Informe Spaak, previo a la firma del Tratado CEE, el Memorándum sobre Política Común de Transportes del año 1961 y el Programa de Acción del año 1962, proporcionan amplia información a este respecto.

Por último, la posibilidad de desarrollar y extender el nuevo concepto de alta velocidad, creando una nueva red ferroviaria acorde con las actuales exigencias del mercado, de ámbito no sólo comunitario sino europeo, ha

impedido recientemente a la Comunidad actuar como elemento impulsor y coordinador de las distintas iniciativas nacionales.

La decisión-marco sobre armonización de las condiciones de concurrencia, de mayo del año 1965, constituyó el punto de partida de todas las actuaciones de la Comunidad en materia ferroviaria, estableciendo como bases de su política: La supresión de las obligaciones de servicio público o, en el caso de su mantenimiento, el establecimiento de las compensaciones correspondientes; la normalización de cuentas; y la armonización de las normas que regulaban las relaciones financieras entre las empresas de ferrocarriles y los Estados, de forma que quedara garantizada la autonomía financiera de dichas empresas en base a una serie de ayudas autorizadas por la Comunidad.

Como resultado de esta decisión se adoptaron tres importantes reglamentos cuyos objetivos generales eran eliminar o neutralizar las distorsiones de la concurrencia y someter a las empresas ferroviarias a una cierta disciplina financiera.

El Reglamento 1191/69, relativo a las obligaciones de servicio público, definía el concepto y clases de las mismas, estableciendo con carácter general su supresión o arbitrando un sistema de compensaciones en caso de que su mantenimiento estuviera justificado.

El Reglamento 1192/69, relativo a la normalización de las cuentas de las empresas ferroviarias, pretendía determinar y compensar financieramente aquellas otras obligaciones –diferentes a las derivadas de la noción de servicio público– que resultaran de disposiciones legislativas, reglamentarias o administrativas y que, de tratarse de otra empresa mercantil, no existirían.

El Reglamento 11070/70, relativo a las ayudas en el campo de transportes, se refería a otra serie de ayudas, no contenidas en las disposiciones anteriores, compatibles con un Tratado CEE, de acuerdo con el artículo 77, cuya finalidad podían ser los gastos de investigación tecnológica, la eliminación de excesos de capacidad, las subvenciones de equilibrio destinadas a cubrir los déficit de explotación, etc.

No obstante, los resultados alcanzados fueron más bien decepcionantes, no alcanzándose el objetivo de la autonomía financiera propugnada en la decisión del año 1965, al seguir manteniéndose en la práctica las obligaciones de servicio público, ni por consiguiente el equilibrio financiero.

Ante esta situación y dada la evolución financiera de los ferrocarriles, el Consejo, a propuesta de la Comisión, intentó establecer un nuevo marco de la política ferroviaria. La decisión del Consejo 75/327 relativa al saneamiento de la situación de las empresas ferroviarias y la armonización de las

normas que rigen las relaciones financieras entre estas empresas y los Estados, definió un nuevo concepto de equilibrio financiero basado no sólo en los ingresos procedentes del tráfico, sino también, en las aportaciones del Estado en concepto de compensación de las cargas derivadas de las obligaciones de servicio público, de normalización de cuentas y de otras ayudas autorizadas por la Comunidad; asimismo propuso como condición previa e indispensable el saneamiento financiero de los ferrocarriles, que exigía la liquidación de los grandes endeudamientos que recaían sobre ellos, así como la regulación de la financiación de las futuras inversiones, tanto se tratara de autofinanciación como de financiación estatal.

Autonomía de gestión, elaboración de programas de actividades plurianuales que permitieran la adaptación y modernización de las empresas, establecimiento de programas financieros, equilibrio financiero, limitación de las subvenciones de equilibrio y mayor cooperación entre las empresas ferroviarias de la Comunidad, constituían los principales elementos de la decisión.

Al igual que en el caso anterior, los resultados fueron escasos. Sólo se aprobaron dos reglamentos relativos al establecimiento de una contabilidad ferroviaria uniforme y a la fijación de principios uniformes para el cálculo de los costes de los transportes internacionales realizados en trenes completos.

El Memorándum del año 1980 sobre la Política Común Ferroviaria, elaborado por la Comisión, intentó romper el "impase" al proponer un nuevo programa de actuación más acorde con la realidad, y con las posibilidades que podía ofrecer el ferrocarril, menos simple y abstracto que el de los años sesenta.

La resolución del Consejo, de 15 de diciembre del año 1981, y la comunicación de la Comisión al Consejo, de 9 de febrero del año 1983, "Hacia una política común de transportes", establecieron una serie de actuaciones, en la misma línea del memorándum anterior, impulsando entre las mismas el desarrollo del transporte combinado —liberalizando a tal fin los transportes terminales por carretera—, la integración de la cooperación comercial entre las distintas empresas ferroviarias, la mejora de las infraestructuras y el desarrollo de la alta velocidad.

No obstante, los avances continuaron siendo escasos. Los Estados miembros —que eran, junto con las empresas ferroviarias, quienes decidían sus propias políticas—, abrumados por los elevados déficit y los problemas financieros que entrañaban, han hecho prevalecer a lo largo de los años sus intereses nacionales frente a los comunitarios, de forma tal, que no han posibilitado la instauración de una política común ferroviaria. Por otra parte, la

rigidez de la organización de las compañías ferroviarias, con vocación nacional, ha frenado todo intento de desarrollo de los servicios internacionales.

La Comisión, no obstante, ha seguido en su intento y presentó en el año 1984 una propuesta de modificación de la decisión del año 1985, cuyos aspectos más importantes y novedosos eran: Deslindar las responsabilidades de los Estados y empresas ferroviarias, asignando a los primeros todo lo relativo a la infraestructura y a las segundas la explotación del servicio, y el pago de un canon por la utilización de la vía; solucionar el problema de las deudas financieras heredadas del pasado; sustituir las obligaciones de servicio público por contratos programas que permitieran distinguir entre servicios comerciales y sociales; e introducir una nueva reglamentación relativa a las subvenciones de equilibrio.

Estas novedosas propuestas, que fueron bien acogidas por las distintas instituciones, incluyendo al Comité Económico y Social, no fueron aceptadas por el Consejo, quizás por la pérdida de competencias que ello le reportaría y los problemas internos que pudieran derivarse.

Por su parte, las empresas ferroviarias europeas –agrupadas en el seno de la Unión Internacional de Ferrocarriles (UIC)– conscientes del reto que tenían, expresaron su posición en la resolución del llamado “Grupo de los Doce”, de 22 de enero del año 1986, afirmando su voluntad de funcionar como empresas autónomas, plenamente responsables, preocupadas por la competitividad, orientadas hacia sus clientes y planteándose la rentabilidad como el gran principio de su actividad en el mercado de transporte. Asimismo aceptaban el objetivo del equilibrio financiero –incluyendo las compensaciones relativas a las obligaciones impuestas por el Estado–, especificando la necesidad de armonizar las condiciones de competencia. Era una declaración que, lejos de estancarse en un comportamiento proteccionista, aceptaba plenamente las reglas de una economía de mercado dentro de unas condiciones de competencia completamente armonizadas.

La Comisión, preocupada por esta situación de estancamiento y por la necesidad de crear un sistema ferroviario comunitario para integrarlo en el sistema de transporte europeo del año 1993, presentó al Consejo, a principios del año 1990, una comunicación sobre la “Política ferroviaria comunitaria”, basada en gran medida en la propuesta del año 1984, anteriormente mencionada, cuyos principios básicos –principios que han marcado la pauta del desarrollo normativo posterior– eran los siguientes:

- Nueva organización de las empresas ferroviarias en: La clarificación de relaciones entre los Estados y compañías, deslindando sus respectivas responsabilidades; la separación de las actividades de explotación, pro-

pías de las empresas ferroviarias, de las de infraestructura, que asumirían los Estados, al igual que las carreteras; el establecimiento de la libertad de acceso al uso de las infraestructuras a compañías públicas o privadas, nacionales o internacionales, que deberían pagar a los Estados un canon o peaje por su utilización; la definición de los nuevos conceptos de servicio público y de contrato de servicio público; y un nuevo papel de las empresas ferroviarias del futuro.

- Desarrollo de la red europea de trenes de alta velocidad con una visión integrada que implicaba la armonización de las infraestructuras y equipos, y la posibilidad de una explotación conjunta a nivel europeo.
- Implantación de medidas para mejorar la circulación, seguridad y desarrollo, y aplicación de las nuevas tecnologías de la comunicación e información.
- Potenciación del transporte combinado, provocando el desvío de la carretera al ferrocarril, y creación de una red de transporte combinado de interés comunitario.
- Mejora de las redes periféricas y urbanas, así como las de tránsito por países terceros.
- Protección del medio ambiente en base a las potencialidades ecológicas que tiene el ferrocarril frente a la carretera.
- Atención a la dimensión social que ofrece el ferrocarril, tanto a los usuarios como a sus propios agentes.
- Desarrollo y reestructuración de la industria de materiales y equipos ferroviarios a nivel comunitario, desvinculando el ferrocarril de las actividades industriales, reforzando la competencia frente a terceros países y alcanzando una armonización teórica en los distintos niveles reglamentarios, de especificaciones y de normas.

El nuevo marco comunitario y su incidencia en la política ferroviaria de los Estados miembros

En base a estos principios y tras largas deliberaciones, el Consejo de Ministros ha aprobado últimamente un conjunto de normas, que constituyen el soporte jurídico al que los diferentes Estados miembros deberán adaptar sus respectivos marcos legislativos y que contienen formalmente las bases de la nueva política ferroviaria, así como las reglas generales de explotación de las propias compañías, reforzando el papel de la Comunidad en materia ferroviaria.

La Directiva 91/440 sobre el desarrollo de los ferrocarriles comunitarios es la norma base que deroga la Directiva 75/327, comentada anteriormente, y que obliga a los Estados miembros a adaptar su marco legal, reglamentario

y administrativo a la normativa comunitaria antes del 1 de enero del año 1993.

Como objetivos básicos a adoptar por los ferrocarriles se establecen los siguientes:

- Autonomía de gestión de las empresas ferroviarias que deberían estar dotadas de un estatuto independiente.
- Separación de la gestión de la infraestructura ferroviaria, cuya titularidad y administración, directa o indirecta, corresponderá a los Estados, y de la explotación de los servicios de transporte, que serán de la competencia de las compañías ferroviarias, públicas o privadas, las cuales deberán abonar un canon de utilización de las infraestructuras.
- Saneamiento de la estructura financiera de las empresas ferroviarias.
- Garantía de acceso y tránsito a las redes ferroviarias de los Estados miembros, para las agrupaciones internacionales de empresas ferroviarias así como para las empresas ferroviarias que efectúen transportes combinados internacionales de mercancías.

Por su parte, el Reglamento 1893/91 modifica el Reglamento 1191/69, relativo a la acción de los Estados miembros en materia de obligaciones inherentes a la noción de servicio público, en el sentido de que en aquellos casos –excluidos servicios urbanos, cercanías y regionales– en que el Estado considere oportuno crear o mantener algún servicio público, éste deberá prestarse de acuerdo con un “contrato de servicio público”, celebrado entre el Estado y la empresa de transporte, a fin de ofrecer al público un servicio apropiado, respetando la autonomía e intereses comerciales de la empresa.

En estos momentos y tras un largo proceso que se inició en los primeros años de la década de los años ochenta, como se describe en el próximo apartado, está en fase de estudio una propuesta de decisión sobre la creación de una red europea de trenes de alta velocidad, apta también para el transporte de mercancías, en la que, como primera medida, se establece una propuesta de esquema del director de la futura red y el calendario de ejecución de los principales ejes correspondientes a los próximos 15 años.

Asimismo, ha sido aprobada la nueva Directiva 92/106 por la que se modifica la Directiva 75/130 relativa al establecimiento de normas comunes para determinados transportes combinados de mercancías, cuyo objetivo es impulsar esta clase de transporte introduciendo y ampliando las medidas liberadoras, reduciendo los impuestos sobre vehículos, eximiendo de la tarificación nacional obligatoria a los recorridos terminales, etc.

En este mismo sentido, el Reglamento 3578/92, que modifica el Reglamento 1107/70 anteriormente citado, amplía el marco de ayudas temporales

concedidas al transporte ferroviario y en concreto al transporte combinado, en lo que a inversiones en infraestructuras, equipos y material se refiere, con el fin de facilitar su despegue y desarrollo.

El ferrocarril y la nueva política de redes transeuropeas

La política común de infraestructuras hasta 1990.

Alcance de la política común de infraestructuras

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

A tal fin, la Comisión, a mediados del año 1975, presentó dos propuestas de reglamentos, una relativa a la creación de un comité de infraestructuras, que constituyera el soporte institucional y jurídico sobre el que se elaborara esta nueva política, y la otra relativa a la creación de un instrumento financiero permanente –tipo fondo estructural–, que permitiera el desarrollo de la misma.

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

A partir de este momento fueron estableciéndose, en el seno de la D.G. VII, las bases de lo que podría denominarse una política comunitaria de infraestructuras de transporte, cuya finalidad era la elaboración de una serie de esquemas directores relativos a las diferentes redes de ámbito comunitario,

así como la posible instauración de un sistema de ayudas destinadas a 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 presupuestarias nacionales.

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

Los objetivos específicos que han servido de base para las limitadas actuaciones que ha venido realizando la Comunidad hasta la fecha en esta materia, quedaron establecidos formalmente, después de varios años, en el Reglamento 3359/90, relativo al establecimiento del primer Programa de Acción aprobado por el Consejo, en el ámbito de las infraestructuras de transporte con una vigencia de tres años, y ratificados en el Reglamento 1738/93, que ha supuesto una prolongación temporal del anterior hasta que se adopten los nuevos instrumentos financieros de las redes transeuropeas definidas en el Tratado de la Unión Europea. Dichos objetivos son los siguientes:

- La terminación de los proyectos en curso.
- La eliminación de los "cuellos de botella".
- La integración de las zonas enclavadas geográficamente o situadas en la periferia de la Comunidad.
- La reducción de los costes relacionados con el tránsito en cooperación con cualquier país tercero.
- La mejora de los enlaces en los pasillos terrestres-marítimos y los pasillos de transporte combinados.
- El establecimiento de vías de comunicación de alta calidad de servicio entre los principales centros urbanos, incluidos los enlaces ferroviarios de alta velocidad.
- La garantía de un alto nivel de seguridad.

Todo este período, que abarca hasta el año 1990, se ha caracterizado por un escaso avance en lo que respecta a la configuración efectiva de las redes de interés comunitario, debido a las escasas ayudas comunitarias aplicadas a tal fin, que han oscilado entre 10 y 90 millones de ecus al año, y a la constante oposición del Consejo a aprobar las iniciativas de la Comisión, en lo que a la creación de un fondo financiero permanente o de planes a medio o largo plazo se refiere.

Un nuevo enfoque: Hacia las redes transeuropeas

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

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

Por último, el Libro Blanco sobre el futuro desarrollo de la política común de transportes, publicado algunos meses después del Tratado de la Unión Europea, propone otra serie de nuevos objetivos como, por ejemplo: El enfoque multimodal de las redes de transporte, el respeto y salvaguardia del medio ambiente, la utilización nacional de las infraestructuras existentes y futuras, la mejora de la gestión del tráfico y la coordinación con las restantes redes europeas.

El nuevo planteamiento que hace el Tratado de Maastricht y el nuevo sistema de intervenciones financieras que instaura, definen el marco de referencia en el que en el futuro, deberá desarrollarse la política común de infraestructuras de transporte, condicionada, no obstante, por las exigencias que el Libro Blanco impone.

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

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

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

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

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

En cuanto se refiere a los criterios a aplicar a la selección de proyectos que pueden ser objeto de ayudas comunitarias, los mencionados Reglamentos 3359/90 y 1738/93 establecen los siguientes:

- El interés y utilidad del proyecto para la Comunidad (interés comunitario), evaluados según su contribución a los objetivos generales y operacionales enunciados. Entre los factores que deberán incluirse están:
 - La importancia del tráfico internacional, intracomunitario, actual o potencial.
 - La importancia de los intercambios de la Comunidad con países terceros en el eje afectado por el proyecto.
 - El grado en que el proyecto contribuye a la creación de una red homogénea y equilibrada dentro del marco comunitario, adaptada a las necesidades de transporte actuales y futuras.
- La rentabilidad socio-económica del proyecto.
- La coherencia del proyecto con otras acciones comunitarias de conformidad con la política común de transporte u otras políticas de la Comunidad y con otras acciones nacionales a las que se haya dado prioridad dentro de los planes y programas de infraestructura de transporte.
- Las dificultades particulares de movilización financiera.
- La incapacidad de los poderes nacionales o regionales de garantizar por sí solos la realización.

Definición de las redes de interés comunitario: Los esquemas directores

Desde la creación del Comité de Infraestructuras, en el año 1978, la Comisión empezó a elaborar diversas propuestas de posibles esquemas directores de las redes de transporte de interés comunitario, que han ido evolucionando a lo largo de estos años, adaptándose a las nuevas exigencias de los Estados miembros así como a los nuevos requerimientos de la política común de transportes y de infraestructuras.

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

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

El desarrollo de la red de alta velocidad

La red ferroviaria europea de alta velocidad no surge como tal, sino como consecuencia de una serie de actuaciones aisladas, iniciadas en diferentes países, casi simultáneamente, con el fin de solucionar problemas concretos de falta de capacidad de algunos de los principales y más congestionados ejes de transporte. El éxito alcanzado y su posible extensión y conexión a otros ejes es lo que llevó a los países y a la propia Comunidad a pensar en la configuración de una serie de redes, no sólo de ámbito nacional sino incluso europeo.

Es, por consiguiente, a partir de las iniciativas de algunas compañías ferroviarias y, en concreto, a la vista del éxito alcanzado por el tren de gran velocidad Sur-Este París-Lyon desde su puesta en funcionamiento en el año 1981, cuando la Comunidad Europea estableció entre sus objetivos de polí-

tica de transporte contenidos en la comunicación que, sobre la orientación de la política a medio plazo de infraestructuras de transporte, la Comisión presentó al Consejo en diciembre del año 1984, el enlazar los grandes centros urbanos con líneas ferroviarias de alta velocidad.

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

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

La citada red, cuyo esquema director, de acuerdo con la propuesta de decisión del Consejo presentada por la Comisión, debería haberse establecido antes del año 1991, debería incluir no sólo las líneas de alta velocidad, que permiten alcanzar velocidades superiores a 200 km/h en las líneas de nueva construcción y a 160 km/h en las líneas mejoradas, sino también las líneas necesarias para las conexiones y prolongaciones.

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

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

No obstante, hay muchos aspectos que están todavía estudiándose por el propio Grupo de Trabajo, como son: La evaluación del impacto socio-eco-



nómico de la red; el estudio del impacto medioambiental; el procedimiento para alcanzar la compatibilidad técnica; la mayor cooperación entre las compañías ferroviarias y la industria en el campo de las normas y especificaciones técnicas; la armonización de los sistemas de control y mando; la promoción de la política comercial; y la financiación de la red y en concreto de los tramos-clave.

No obstante, y con independencia de este planteamiento general que por su globalidad puede ser, y de hecho será, de lenta aplicación, la Comunidad, como ya ha quedado expuesto, ha venido concediendo ayudas financieras para proyectos concretos de alta velocidad, figurando algunos de ellos como prioritarios dentro de los Programas de Acción aprobados por el Reglamento 3359/90 y 1783/93 ya mencionados anteriormente.

En sus últimos informes, la Comisión considera que el período 1993-2010 es crucial para la integración europea y que la red ferroviaria de alta velocidad, dentro del enfoque multimodal de las redes transeuropeas, constituye uno de los elementos más eficaces de que dispone la Comunidad para alcanzarla. El hecho de ponerse en marcha la política de redes transeuropeas, apoyada por la creación de nuevos instrumentos financieros y en concreto del Fondo de Cohesión, puede acelerar la creación de la red, cuyos *maillons-clés* presentan una especial urgencia por constituir, en su mayor parte, secciones fronterizas indispensables para la configuración de aquélla y el reforzamiento de la cohesión económica y social.

La red de transporte combinado

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

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

La Comisión ha elaborado un primer esquema director de líneas ferroviarias y vías navegables a partir de los flujos de tráfico por carretera que, por

su volumen o por sus recorridos, parecen ofrecer posibilidades para este nuevo sistema de transporte.

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

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

Con independencia de lo que es obra, propiamente dicha, la falta de coherencia en normativa, especificaciones técnicas y otros estándares relacionados con el transporte combinado, está exigiendo a la Comisión trabajar en una serie de programas encaminados a alcanzar la compatibilidad de los diferentes sistemas existentes.

Las ayudas comunitarias destinadas a la financiación de alta velocidad

La financiación de las infraestructuras de transporte

PERÍODO 1976-1992

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

La Comisión se encontró, desde el principio, con la oposición directa del Consejo de Ministros, por lo que inició otras dos vías de actuación: La obtención de subvenciones anuales con cargo al presupuesto comunitario y el establecimiento de un programa de actuaciones a medio plazo que, a semejanza de los planes nacionales de carreteras o ferrocarriles, permitiera

hacer una planificación de las redes viarias a lo largo de un cierto período de cinco o diez años.

Con relación a la primera vía, el Parlamento Europeo, preocupado asimismo por el estado de las vías de comunicación, aprobó en el año 1982, a espaldas del propio Consejo, una pequeña partida presupuestaria de 10 millones de ecus, destinada a ayudas para infraestructuras de transporte. A partir de esa fecha, todos los años el Consejo –a pesar de las constantes trabas que ha ido poniendo a la aprobación de los correspondientes reglamentos, que constituyen el instrumento formal que permite a la Comisión disponer y distribuir los fondos autorizados entre los distintos países– ha ido asignando pequeñas consignaciones presupuestarias, que han oscilado entre 10 y 90 millones de ecus. No obstante, el juicio crítico hacia estas ayudas no puede ser positivo, en cuanto que su forma de establecimiento no otorgaba ninguna seguridad de obtención en años sucesivos, lo que por su parte, implicaba no poder abordar proyectos cuya entidad obligara a una ejecución que se prolongara varias anualidades.

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

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

No obstante, el Consejo de Ministros, como ya se ha indicado en apartados anteriores, aprobó en el año 1990 un primer reglamento –Reglamento 3359/90– relativo al establecimiento de un programa de acción en el campo de las infraestructuras de transporte para la realización de un mercado integrado de transportes en el año 1992, que ha constituido el primer plan aprobado formalmente por la Comunidad en este campo y que, aunque modesto en lo que a su cuantía –328 millones de ecus– y alcance temporal –tres años–, supuso un importante paso en lo que la instauración de un nuevo sistema de financiación se refiere.

Dado que este primer programa de acción plurianual de apoyo financiero terminó a finales del año 1992 y que las diferentes redes comunitarias están inacabadas, el Consejo aprobó un nuevo reglamento –el Reglamento 1738/93– que contiene un nuevo programa de acción en el ámbito de las infraestructuras, con vistas a la realización del mercado integrado de transportes, de dos años de duración que, con carácter transitorio, establece el nuevo marco financiero, valedero hasta que el Consejo de Ministros adopte los nuevos instrumentos de financiación de las redes transeuropeas de transporte propuestas en el Tratado de la Unión Europea.

En él se vuelve a incorporar el principio de "Declaración de utilidad europea", que la Comisión puede conceder a los proyectos que se ajusten a las prioridades contempladas en el programa de acción, intentando ser una medida de incitación al sector privado para que participe en la financiación de los proyectos comunitarios, a los que se les dota de mayor relieve y de menores incertidumbres de carácter político.

La dotación presupuestaria asignada a este programa bianual es de 325 millones de ecus, que se destinaron a la cofinanciación de estudios de viabilidad así como a la cofinanciación de la construcción de una parte o de la totalidad de seis grandes proyectos, entre los que figuran la red ferroviaria de alta velocidad Madrid-Barcelona-frontera francesa y Lisboa-Madrid y los enlaces transpirenaicos por carretera. El apoyo presupuestario comunitario a fondo perdido –que podrá ser compatible con otras ayudas en forma de préstamos, exclusivamente– no podrá ser superior al 25% de coste total de los proyectos, pudiendo llegarse al máximo del 50% en el caso de estudios preparativos.

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

NUEVOS INSTRUMENTOS FINANCIEROS A PARTIR DEL AÑO 1993

Como se ha puesto de manifiesto, la financiación de las infraestructuras de transporte de interés comunitario ha estado sometido a una serie de limita-

ciones como consecuencia de no haber respondido a un planteamiento global de necesidades y haber ido dirigida más bien a financiar proyectos aislado entre sí, incluso muchas veces ya consignados en los planes nacionales de infraestructuras.

En este sentido, es muy importante señalar que, en general, no se ha aplicado el principio de adicionalidad, ya que el apoyo financiero de la Comunidad, lejos de alentar a los Estados miembros a aumentar el ritmo de sus inversiones nacionales, ha venido, normalmente, a sustituir a la financiación nacional ya prevista, habiéndose utilizado por aquéllos como una fórmula de recuperación de recursos utilizados en otras obras ya realizadas.

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

A tales fines, se establece una serie de nuevos instrumentos financieros que permitan el desarrollo programado de las redes transeuropeas y se potencia asimismo, el protagonismo que pueda tener la financiación privada, introduciendo, como mecanismo incentivador, la Declaración de Interés Comunitario (DIE) que ha venido a sustituir a la "declaración de utilidad europea" que creó el Reglamento del año 1990 y que, en la práctica, no se aplicó. Esta nueva declaración de interés europeo no implica ninguna contradicción en el sistema anterior ya que a diferencia de aquél, se otorgará, no a proyectos específicos y aislados, sino a proyectos integrados en una red transeuropea.

Hasta tanto se ratifique el Tratado de la Unión Europea y se aprueben los reglamentos que desarrollen los nuevos instrumentos financieros, el Consejo ha aprobado, con carácter transitorio, algunas disposiciones entre las que figura el Reglamento 1738/93, ya comentado, y que ha venido a sustituir al Reglamento 3359/90, cuya vigencia terminó a finales del año 1992.

Sin considerar los fondos FEDER, que al constituir el instrumento básico de la financiación de la política regional no se aplican a las redes transeuropeas, la nueva estructura financiera que ha diseñado la Comunidad para el desarrollo de estas últimas ha quedado formada por los siguientes instrumentos:

- a) Línea presupuestaria para las redes transeuropeas: La Comisión prevé un montante de unos 3.000 millones de ecus para el período 1993-1999 para ayudas financieras en favor de proyectos de interés comunitario, en particular bajo la forma de subvenciones para estudios de factibilidad, garantías de crédito o bonificaciones de interés. A excepción de

las ayudas para estudios, las restantes no constituyen subvenciones, propiamente dichas. Como ya se ha indicado, el Reglamento 1738/93 –aunque con carácter transitorio– pretende dar continuidad al programa trienal 1990-1992 y cubrir con 325 millones de ecus los dos primeros años de esta nueva línea presupuestaria, de acuerdo con los objetivos del Tratado de la Unión Europea, hasta tanto entren en vigor las nuevas disposiciones del Tratado.

- b) Fondo de Cohesión: Éste fue creado en virtud del Tratado de la Unión Europea, pretende dar una dimensión nueva al esfuerzo de cohesión económica y social en favor de los Estados miembros menos favorecidos, es decir, aquellos cuyo PIB es inferior al 90% de la media comunitaria (Grecia, Irlanda, Portugal y España). Este fondo deberá cofinanciar exclusivamente proyectos relativos al medio ambiente y a las redes transeuropeas de transporte de acuerdo con los criterios que cada Estado miembro establece en base al principio de subsidiariedad. La tasa de intervención es elevada, del orden del 80 al 85%. La dotación anual del nuevo fondo, en millones de ecus, es la siguiente:

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

- c) Fondo Europeo de Inversiones (FEI): Este fondo creado a raíz del Consejo Europeo de Edimburgo, a principios del año 1993, constituye más bien un fondo de garantía, que permitirá atraer recursos del sector privado para la financiación de las redes transeuropeas y de las pequeñas y medianas empresas. Con un capital inicial de 2.000 millones de ecus, en el que el BEI participa en un 40%, la Comisión en un 30% y diversas instituciones financieras en el restante 30%, podrá conceder garantía del orden de 6.000 a 8.000 millones de ecus, contribuyendo a la realización de inversiones por importe total de 20.000 a 24.000 millones de ecus. El FEI será un organismo jurídicamente autónomo y financieramente independiente, siendo el BEI el encargado de la gestión del fondo.
- d) Mecanismo financiero: En virtud del acuerdo firmado en el año 1993 sobre constitución del nuevo Espacio Económico Europeo (EEE) entre la Comunidad Europea y los países de la Asociación Europea de Libre Cambio (EFTA), se ha creado un nuevo fondo de 500 millones de ecus para subvenciones y 1.500 millones de ecus en préstamos con una bonificación de intereses del 3%. Este fondo, a aportar por los países de la

EFTA, será destinado para la financiación de proyectos de transporte, medio ambiente y formación situados en las regiones españolas incluidas en el objetivo uno, Grecia, Portugal, Irlanda e Irlanda del Norte. Los fondos serán gestionados por el BEI bajo el control de un comité de los países de la EFTA.

- e) Mecanismo temporal de préstamo: Este mecanismo ha sido creado por el Consejo Europeo de Edimburgo, con el fin de favorecer el relanzamiento económico de la Comunidad. Dotado de 5.000 millones de ecus, permitirá otorgar créditos para la financiación de proyectos de infraestructura. Al igual que los anteriores, será gestionado por el BEI.
- f) Préstamos del Banco Europeo de Inversiones: Además de aumentar sus actividades a través de los instrumentos anteriores, continuará su política de concesión de préstamos a los Estados miembros para la financiación de infraestructuras que favorezcan el desarrollo equilibrado de la Comunidad así como el de las regiones más desfavorecidas.
- g) Préstamos CECA: La CECA podrá continuar, asimismo, participando en la financiación de infraestructuras de transporte y, en particular, de la red ferroviaria de alta velocidad. La única cuestión es que la expiración en el año 2002 del Tratado CECA condicionará la disponibilidad de esta fuente de financiación.
- h) Préstamos a países terceros: La Comunidad está contribuyendo a la financiación de infraestructuras de transporte en los países de Europa Central y Oriental (PECO) a través de las subvenciones del programa PHARE y en las antiguas repúblicas soviéticas por el Programa TACIS. Para el período 1989-1993 el BEI ha arbitrado una partida para préstamos por importe de 1.700 millones de ecus.

La financiación de la red ferroviaria de alta velocidad

Puede afirmarse que, hasta el momento, han sido los Estados miembros los que, en virtud de sus competencias, han desarrollado sus redes ferroviarias a gran velocidad en base a criterios de política interior o a acuerdos bilaterales o multilaterales.

El "interés comunitario", a pesar de las ayudas que los Estados pueden recibir de la Comunidad, apenas han tenido incidencia en las decisiones que han venido adoptando. En este contexto, es natural que los problemas de financiación se hayan planteado en el interior del o de los países en que el proyecto ha sido realizado.

Sin embargo, el problema se va complicando cada vez más a medida que el mercado del transporte ferroviario se va organizando a escala europea,

de forma tal que la no ejecución de un proyecto determinado en un Estado miembro por un motivo puramente nacional, puede comprometer el éxito o el trazado de toda la red europea. Esta situación puede agravarse cuando se trata de proyectos transfronterizos en los que la financiación del proyecto puede exigir un reparto de los costes y de los ingresos no estrictamente ligados al territorio.

Para acelerar este proceso y obviar los posibles problemas que se plantean, se impone una participación comunitaria, principalmente en el campo financiero.

Hasta el año 1989, la acción comunitaria en materia ferroviaria, y en particular en alta velocidad, ha sido modesta, ya que las cantidades destinadas por la Comunidad a ayudas comunitarias para infraestructuras de transporte han sido muy reducidas, como ha quedado expuesto en el apartado anterior.

El Reglamento 3359/90, que estableció por vez primera un plan trienal de infraestructuras de transporte para el período 1990-1992, ha constituido, a pesar del modesto presupuesto que se le asignó, un progreso importante, ya que ha sido el primer programa de acción aprobado por el Consejo de Ministros, que ha permitido una planificación a lo largo de tres años con una óptica comunitaria y ser la base de recientes actuaciones de la Comisión en este mismo sentido, entre las que destaca el nuevo Reglamento 1738/93 que actúa como puente entre la situación actual y la que formalmente instaure el Tratado de la Unión Europea una vez ratificado por los Estados miembros.

Es preciso recordar que a partir del año 1989, la Comisión mostró un interés particular por la creación de una red europea de trenes de alta velocidad, como lo ponen de manifiesto las comunicaciones COM (89) 564 y COM (90) 2402 sobre una política ferroviaria comunitaria, así como los trabajos realizados, o en curso, que como ya se ha expuesto, han permitido disponer de un esquema director de red comunitaria y una relación concreta de *maillons-clés*.

El papel de la Comisión en el desarrollo de la red, como ya se ha indicado anteriormente, ha sido reconocido en el Tratado de la Unión Europea (Maas-tricht) el cual, teniendo en cuenta las limitaciones que impone el principio de subsidiariedad, concede a la Comunidad competencias concretas en lo que concierne al desarrollo de las redes transeuropeas, debiendo favorecer la interconexión e interoperabilidad de las redes nacionales así como el acceso a las mismas.

En este sentido, tanto el Fondo de Cohesión como las ayudas de la CECA y del BEI pueden encaminarse, en gran medida, a financiar la alta velocidad

aunque es competencia de los Estados miembros establecer las prioridades de sus decisiones en materia de infraestructuras.

No obstante, debe incitarse a los Estados miembros al desarrollo de la red ferroviaria de alta velocidad, la cual responde a los nuevos planteamientos de la política común de transportes para los años futuros, que ha introducido el Libro Blanco de finales del año 1992, y en concreto a la hipótesis política de la "movilidad sostenible" cuyo objetivo es, garantizar el funcionamiento óptimo del mercado interior respetando las limitaciones impuestas por la seguridad y la conservación del medio ambiente.

Aunque la participación financiera de la Comunidad no sea muy importante –así puede serlo en el caso de los países favorecidos por el Fondo de Cohesión–, es no obstante, muy necesaria, principalmente en el caso de los *maillons-clés* ya definidos, ya que constituyen enlaces básicos que permiten dar coherencia al conjunto de la red. Como ya se ha indicado anteriormente, en el esquema director de trenes de alta velocidad aparecen 15 *maillons clés* –tres de ellos afectan a nuestro país– que representan los principales elementos de unión entre las diferentes redes nacionales, respondiendo al objetivo del Tratado de la Unión Europea al mejorar las interconexiones y los accesos a las redes nacionales.

Generalmente estos *maillons-clés* están situados en las zonas fronterizas en las que la rentabilidad de los proyectos para los Estados miembros directamente afectados es más difícil de alcanzar debido a, que los tráfico son menos importantes por el "efecto frontera" y a que los costes son a menudo más elevados por coincidir las fronteras, normalmente, con zonas montañosas o marítimas. Todo esto, unido a los obstáculos técnicos existentes, consecuencia de las diferentes opciones adoptadas en el pasado (diferente ancho de vía en el caso de la península Ibérica, diferentes gálibos de túneles, etc.), constituyen un freno para las inversiones de los Estados miembros.

Teniendo en cuenta el carácter prioritario de la política de redes transeuropeas, parece lógico esperar que la financiación comunitaria y las ayudas previstas en el Tratado de la Unión Europea sean afectadas, prioritariamente, a la construcción de los *maillons-clés* y sirvan de estímulo a los Estados miembros a impulsar el desarrollo y terminación de la red ferroviaria de alta velocidad que ha pasado a constituir, como se ha expuesto reiteradamente, uno de los elementos básicos de la nueva política de transportes y de la de la "movilidad sostenible".