

LA POLÍTICA DE TRANSPORTE DE LA UNIÓN EUROPEA POR SUS CONTENIDOS ESENCIALES

Pablo Martín Urbano

SUMARIO: 1. Marco general de la política de transportes. 2. Los resultados de la política común de transporte. 2.1. La liberalización de los servicios de transporte. 2.2. La armonización reglamentaria. 3. La incidencia de las redes transeuropeas y otras políticas en la PCT. 4. Perspectivas de futuro. Bibliografía.

Diversos impulsos relacionados con problemas políticos (entre otros, la aparición de dos grandes bloques europeos como consecuencia de la implantación de Estados socialistas en el este europeo, la necesidad de frenar su expansión, objetivo del Plan Marshall, y el interés por superar la rivalidad franco-alemana, una de las causas de la II Guerra Mundial) y económicos (fundamentalmente, la caída de los intercambios comerciales europeos y la recuperación económica del continente tras su destrucción en el conflicto) dieron lugar a la puesta en marcha del proceso de integración europea, donde el transporte siempre ha jugado un relevante papel.

Así, el Tratado de París (1951) constituyente de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y verdadera experiencia piloto sectorial del proceso integrador, cuyos buenos resultados favorecieron su profundización posterior, ya contemplaba el transporte entre los instrumentos desarrollados para favorecer el buen funcionamiento del sector siderometalúrgico, considerando la importancia de los costes de transporte en el precio final de estos productos, lo que podía alterar su libre circulación y afectar la competencia.

Por su parte, el Tratado de Roma (1957) ampliaba la idea integradora inicial, planteándose la constitución progresiva de un ámbito supranacional de libre competencia tanto para la producción de bienes como para la prestación de servicios, estableciendo tres políticas comunes -comercio exterior, agricultura y transportes- para alcanzar mejor sus objetivos.

Sin embargo, los avances en el comercio exterior y la agricultura, implantados pese a las múltiples dificultades existentes, no tuvieron correspondencia en materia de transporte, a pesar de ser considerado en el Tratado como un sector básico en el proceso de integración, encargado de asegurar la libre circulación de mercancías y personas¹.

Las bases jurídicas para el establecimiento de una política común en el sector transportes (PCT), «acción necesaria» según el artículo 3, para alcanzar los fines propuestos por el art. 2, fundamentalmente la creación del mercado común, se encuentran en el Título IV del Tratado de Roma. En sus once artículos se formula una política de transportes bastante ambigua. Se limita a una serie de declaraciones programáticas y principios generales, llenos de salvaguardas y matizaciones, que dejan traslucir las dificultades para alcanzar un acuerdo en la materia, debidas en gran parte a «las peculiaridades del

1. Sobre estas cuestiones, véase Degli Abbatì, C. (1984).

sector», reconocidas explícitamente en el artículo 75, que derivan del alto grado de protección nacional existente sobre los transportes, de su importancia como servicio público y de las particularidades de la oferta y de la demanda en el sector. Por ello, la aplicación de las reglas de libre concurrencia -que el Tratado en su art. 61 contempla para la prestación de servicios- no son de aplicación para el transporte, que se rige por lo estipulado en el Título IV.

Pese a la ambigüedad del Tratado, su artículo 75 -fundamental con el art. 84 en el Título IV-, contiene plazos concretos y propuestas precisas que constituyen el contenido mínimo de la política común de transportes. Se trata del establecimiento de normas comunes para los transportes internacionales intracomunitarios y de condiciones para la libre prestación de servicios de transporte en cualquier Estado miembro por los transportistas no residentes, supuestos estos que durante casi tres decenios han centrado la acción comunitaria en el sector². No obstante, para su puesta en práctica, prevista para antes del 1 de enero de 1970, el Tratado remite a una solución institucional, dejando en manos del Consejo de Ministros la realización del mercado común de transporte a través de la legislación derivada, pudiendo tomar cualquier otra disposición que creyera oportuna, siempre a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social³.

El retraso en la aplicación de la PCT motivó que el Parlamento Europeo en 1983 interpusiera ante el Tribunal de Justicia de la CE un recurso de carencia contra el Consejo, hecho excepcional en las relaciones interinstitucionales, quien fue condenado en sentencia del 22 de mayo de 1985 por no actuar en concordancia con el Tratado.

En cuanto al art. 84, éste centra la acción comunitaria en el transporte terrestre (carretera, ferrocarril y vía navegable) por cuanto los transportes aéreo y marítimo, a los que sólo se dedica el apartado 2º del artículo 84, quedaban fuera de la aplicación del Título IV, reservándose al Consejo la facultad de decidir por unanimidad, cuando y cómo deben ser regulados. Esta situación constituirá un importante motivo de conflictos ya que los países más intervencionistas entenderán fuera del alcance de los Tratados estos modos y sólo tras la sentencia Van Houtte, del Tribunal de Justicia de las Comunidades del 4 de abril de 1974, quedará zanjada la polémica, al establecer que todos los preceptos del Tratado afectaban al transporte marítimo y aéreo pese a su exclusión transitoria del Título IV y que, por tanto, les eran de aplicación el resto de las disposiciones -libre circulación de trabajadores y servicios, libertad de establecimiento, política de competencia-.

Estos y otros conflictos revelan, en última instancia, las dificultades que ha entrañado la ejecución de la política común de transportes. La indefinición del Tratado y la unanimidad exigida en el periodo transitorio obstaculizaron el desarrollo legislativo del sector, cuyos logros durante mucho tiempo se limitaron a pequeños avances siempre difíciles de conseguir ante las discrepancias entre armonizadores (partidarios de acompañar la apertura de los mercados nacionales con medidas que acercaran las condiciones de producción evitando así una competencia desleal) y liberizadores (partidarios de la introducción directa del mercado europeo), y, sobre todo, por la frecuente colisión entre el interés nacional (representado por los Estados nacionales decisores últimos en el Consejo de Ministros de Transporte) y el interés comunitario (representado por la Comisión Europea, gestor de las políticas

2. Peña Abizanda, E. (1991).

3. La capacidad de iniciativa de la Comisión, ante la ambigüedad del contenido de la política común definida en los Tratados, resultará un factor determinante en la evolución de la PCT por cuanto ha permitido a esta institución comunitaria marcar el campo de decisión al Consejo, evitando una aplicación a la medida de los intereses nacionales.

comunes como es el caso de la de transportes, donde tiene la capacidad de iniciativa en el desarrollo normativo, limitando en consecuencia la capacidad de decisión del Consejo que ha de pronunciarse sobre propuestas de la Comisión).

Sólo en los años ochenta, tras la condena por inacción al Consejo, la aprobación del Libro Blanco de la Comisión sobre la terminación del mercado interior y la aprobación del Acta única Europea, la política común de transportes registrará avances realmente importantes, salvo en el transporte ferroviario, donde todo, o casi todo, está por hacer⁴.

Así, la condena del Tribunal de Justicia (1985)⁵ exigía al Consejo que en un «plazo razonable»⁶ de tiempo pusiera en marcha esta política. A su vez, el Libro Blanco para la terminación del mercado interior (1985) incidía en la necesidad de que no existiera restricción alguna para el transporte en el futuro mercado único intracomunitario a realizar a partir de 1993, debiéndose garantizar la libre prestación de servicios en el sector dentro de cada Estado miembro sin necesidad de establecerse en el mismo. Por último, el Acta Única, efectiva desde 1987, ampliaba al transporte aéreo y marítimo la mayoría cualificada como procedimiento decisorio ya aplicado en el transporte terrestre, lo que dinamizaría la actuación comunitaria en estos modos, hasta entonces prácticamente al margen de la política común.

Por otra parte, la aceleración de la puesta en marcha de la política de transporte no es ajena al cambio de actitud respecto del sector por parte de los Estados miembros, quienes acuciados por el peso del déficit público, han visto en el desarrollo de la política comunitaria una ocasión para desligarse de una buena parte de las empresas de transporte estatales o paraestatales y de replantear las obligaciones de servicio público, mejorando de esta forma la situación de las cuentas públicas⁷.

Como aspecto relevante de la evolución de la política común de transporte se señalan las novedades introducidas con ocasión de las últimas reformas de los tratados. De un lado, el Tratado de Maastricht (ratificado en 1993), cuyo objetivo era adaptar el derecho comunitario originario a la puesta en marcha de la Unión Económica y Monetaria, vino a ampliar el contenido mínimo de la política comunitaria en el sector con el establecimiento de «medidas que permitan mejorar la seguridad de los transportes»⁸, y la aplicación del procedimiento de cooperación (artículo 189C del Tratado) del Parlamento Europeo para la toma de decisiones⁹ sobre el sector¹⁰.

4. Para acercarse a la evolución de la política comunitaria de transportes véase Martín Urbano, P. (1989).

5. La sentencia se produjo como consecuencia del recurso de carencia antes aludido y presentado por el Parlamento Europeo. Para conocer el alcance exacto de este recurso véase, Mathijssen, P. (1987).

6. Los expertos comunitarios interpretaron que un plazo razonable debería abarcar un lapso de tiempo entre 3 y 5 años. Véase, Peña Abizanda, E. (1991).

7. Para acercarse a la evolución de la política comunitaria de transportes véase Martín Urbano, P.: «Transportes: Europa a más velocidad», en Ruesga, S. M. (coord.): 1993. España ante el mercado único. Madrid, Ed. Pirámide, 1989.

8. Con ello se adaptaba el contenido de los Tratados a la sentencia del Tribunal de las Comunidades Europeas de fecha 28 de noviembre de 1978 que había consolidado la seguridad como ámbito de la PCT, en el que ya se venían tomando iniciativas relevantes.

9. El procedimiento de consulta se mantiene para aquellos desarrollos de la PCT que puedan generar consecuencias graves de carácter nacional o regional como es el caso del empleo o el nivel de vida, en las que el Consejo decide por unanimidad.

10. Así mismo, se introdujo, entre las acciones comunitarias para alcanzar los fines del Tratado, «el fomento para el establecimiento y el desarrollo de redes transeuropeas» que vino a colmar la importante laguna jurídica en materia de infraestructuras hasta entonces existente, recogiendo las de transporte junto a las de energía y telecomunicaciones, si bien en un título diferente (título XII) y por tanto separadamente de la Política Común de Transportes, dedicada exclusivamente a los servicios de transporte, que constituyen la perspectiva central de este trabajo. No obstante, considerando la importancia de las infraestructuras en la medida que condicionan la propia producción de los servicios, se han considerado de forma colateral dentro de la importancia de los desarrollos de otras políticas comunitarias para el sector transporte.

Por su parte, el Tratado de Amsterdam firmado en octubre de 1997 con el objetivo de adaptar el derecho originario europeo a futuras ampliaciones hacia el Este, no ha introducido variaciones relevantes en la Política de Transportes, salvo una nueva numeración de su articulado¹¹ y la toma de decisiones que en adelante se regirá esencialmente por el procedimiento de la codecisión del Parlamento Europeo (nuevo artículo 251), debiéndose además consultar obligatoriamente al Comité de las Regiones.

2. LOS RESULTADOS DE LA POLÍTICA COMÚN DE TRANSPORTE

Los resultados obtenidos por la PCT pueden resumirse poniendo de manifiesto que la liberalización de los mercados de transporte está muy avanzada mientras que la armonización de las regulaciones solo registra avances parciales, de donde puede derivarse un falseamiento de la competencia.

2.1. La liberalización de los servicios de transporte

La liberalización del mercado de transportes afecta a distintos aspectos relacionados especialmente con los servicios, las empresas y los precios.

a) Liberalización de los servicios de transporte en el interior de la Unión

En lo que se refiere a los servicios de transporte, estos han experimentado grandes avances en los dos objetivos iniciales fijados para la formación del mercado interior: la liberalización de los servicios intracomunitarios entre Estados miembros -denominado en la UE como cabotaje comunitario- y la libre prestación de servicios por no residentes en cualquier país comunitario -llamado cabotaje nacional-¹².

El cabotaje comunitario es una realidad en todos los modos, aunque más tibia en el subsector ferroviario, el último para el que se han tomado medidas liberalizadoras. Los principios de bilateralismo, reciprocidad y contingentación que presidían los transportes intracomunitarios han dado paso a normas comunes de tipo cualitativo para la prestación de estos servicios en cualquier estado miembro, siendo especialmente importantes los requisitos exigidos para el acceso a la profesión de transportista, que varían de un modo a otro, aunque implicando en todo caso el respeto a las reglas de competencia y la necesaria capacidad económica.

11. Se ha variado el número del título de transportes (ahora pasa a ser el V en lugar del VI) y de sus once artículos (del 70 al 80 en vez del 74 al 84).

12. Ello responde a un escalonamiento del objetivo global de consecución de un mercado de los servicios de transporte donde de entrada se otorgó prioridad a los flujos intercomunitarios (cabotaje comunitario), esto es, la posibilidad de ir sin restricciones de cualquier punto de un estado miembro -París, por ejemplo- a otro ubicado en un segundo país de la UE, -Roma, por ejemplo- aunque sin participar del mercado nacional de destino -italiano en el ejemplo-. Estos flujos intercomunitarios eran condición necesaria para garantizar los intercambios físicos entre los países comunitarios y, por tanto, para desarrollar el mercado común. Los sistemas de contingentación, bilateralismo y reciprocidad dominantes en el intercambio de servicios de transporte eran restrictivos y difícilmente podían garantizar el crecimiento de los intercambios esperado a consecuencia de la constitución del mercado común. Además, su escasa incidencia en los respectivos sectores nacionales de transporte facilitaba su aplicación. Paralelamente al cabotaje comunitario, aunque con menor intensidad, se fue introduciendo la liberalización de los mercados nacionales (cabotaje nacional), esto es, la posibilidad de que los transportistas de un país comunitario -Francia, por ejemplo- pudieran participar de los tráficos internos de cualquier otro -Italia, por ejemplo-.

El cabotaje nacional, al cual se aplican esas mismas normas cualitativas, también registra grandes avances evolucionando según el calendario previsto, que otorgaba distintos periodos transitorios para introducir paulatinamente la liberalización completa de los tráficos nacionales. En este sentido hay que señalar que están vencidos los plazos establecidos para el transporte por carretera de viajeros -1996- y mercancías -junio 1998-, para el transporte aéreo -1997-, para el transporte marítimo -diversos según tipos de cargas y buques -, y en el ferrocarril, aunque limitado a las agrupaciones internacionales de empresas ferroviarias y a las compañías ferroviarias que efectúen transportes combinados internacionales, si bien se trabaja en la extensión de los derechos de acceso para el transporte de mercancías. Por tanto, solo restan por vencer los plazos para los servicios de transporte marítimo entre las islas -2004- que son globalmente poco importantes aunque con incidencia local indudable.

b) Libertad de establecimiento de las empresas

Es una realidad desde el fin del periodo transitorio y por tanto directamente invocable por los ciudadanos de los Estados miembros desde el 1 de enero de 1970, según sentencia del Tribunal de Justicia de Luxemburgo de junio de 1974, plenamente aplicable a los transportes.

c) Liberalización de los precios de los transportes internacionales

Los precios de los transportes internacionales son libres en la Unión Europea habiéndose eliminado, además, cualquier derecho de paso fronterizo y cualquier discriminación entre modos y países.

2.2. La armonización reglamentaria

Igualmente, se han desarrollado medidas de armonización que pretenden asegurar una competencia leal intra e intermodal, así como normas de cooperación intermodal como las de transporte combinado, además de medidas de seguridad, en el nuevo ámbito de la PCT. Se pretende fijar un sistema común de obligaciones fiscales, sociales y técnicas debido a la incidencia determinante que estos aspectos tienen en la formación de los costes de los factores. Este sistema, por otra parte, se ha demostrado fundamental para el establecimiento progresivo de mecanismos competitivos que han permitido ir sustituyendo la coordinación intermodal, tutelada por el Estado mediante fijación de contingentes y tarificación, por una coordinación de costes, determinada por la competencia¹³.

No obstante lo anterior, ciertamente el proceso de creación del mercado interior de los transportes ha registrado una aceleración en los últimos años que no ha sido acompañada con la misma intensidad por medidas armonizadoras ya que siempre resulta más complicado la adopción de medidas positivas, donde es preciso contar con una mayoría de Estados miembros, que eliminar los reglamentos restrictivos del acceso al mercado.

a) Armonización técnica

Dirigida al establecimiento de parámetros tecnológicos comunes que permitan garantizar una leal competencia entre empresas a través del establecimiento de unas condiciones de producción homogéneas

13. Bonnafous, A. (1985), págs. 226 y 227.

para los vehículos y en compatibilizar vehículos e infraestructuras dentro del ámbito físico de la Unión Europea de forma que la libre circulación de los vehículos por todo el espacio comunitario contribuya efectivamente a la libre circulación de personas y mercancías. Ambas cuestiones (normalización técnica de vehículos y compatibilidad entre la planta fija y la planta móvil) están fuertemente interrelacionadas (la infraestructura es uno de los condicionantes básicos para la explotación de los vehículos) y sujetas a diferentes tensiones entre intereses contrapuestos de los diferentes actores económicos en presencia (fabricantes, transportistas, usuarios, poderes públicos, etc) ya que las cuestiones técnicas modifican la rentabilidad económica y social del vehículo.

Las principales diferencias existentes entre los Estados miembros se planteaban en el transporte por carretera dada la mayor regulación técnica internacional de los otros modos ligada a la seguridad en los transportes¹⁴.

En el transporte por carretera se ha establecido un diseño del «vehículo europeo de transporte» (paquete de mayo de 1984) cuyas características, en especial en cuestión de pesos y dimensiones, están dirigidas a compatibilizar los intereses del transportista (a la búsqueda de la rentabilidad óptima de los vehículos) y de la colectividad (mantenimiento de la seguridad y conservación de las infraestructuras), desarrollando, además, normas comunes sobre control técnico de los referidos vehículos que permitieran homologar y reconocer según criterios uniformes los equipos y piezas.

Esta última cuestión presentaba el interés añadido de permitir evitar el surgimiento de conflictos de competencias entre las políticas de transporte y las de industria, cuya delimitación no es fácil y presenta fronteras poco nítidas (cabía pensar, por ejemplo, que la normalización de vehículos correspondiera al campo de la política industrial). Finalmente, la delimitación entre ambas se estableció, no sin dosis de arbitrariedad, con base en el criterio que incluye los componentes aislados del vehículo como competencia de la política industrial y el vehículo en su conjunto como campo de la política de transporte.

En lo que se refiere a los pesos máximos, en la actualidad está fijados en 40 toneladas o 44 Tm. para el transporte combinado de contenedores de 40 pies (salvo para el Reino Unido e Irlanda en renegociación de su exclusión temporal). Sin embargo, para enfrentar el continuo crecimiento de las dimensiones de los contenedores dedicados al transporte marítimo se discute ampliar a 44 Tm. el peso máximo autorizado en todos los vehículos, lo que puede incidir negativamente sobre la competitividad del ferrocarril, ya infrautilizado, acentuando la sobreutilización de las grandes vías de transporte por carretera que absorben el 70% de las mercancías transportadas (en t/km) y casi el 80% de los viajeros (en v/km).

En el transporte ferroviario, la armonización técnica de más calado se ha planteado en el desarrollo de normas (directiva 96/48/CE) para hacer efectiva la interoperatividad del sistema transeuropeo de alta velocidad que presenta notables diferencias que van desde la propia consideración de la alta

14. En el transporte aéreo es la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) quien se encarga de estas cuestiones, en el transporte marítimo es la Organización Marítima Internacional (OMI) y en el ferrocarril la Unión Internacional de Ferrocarriles (UIC).

velocidad (en Irlanda se fija para los 160 kms/h) hasta los distintos pesos por eje (23 Tm en el ICE alemán y 17 Tm para el TGV francés) pasando por los diferentes sistemas de alimentación eléctrica todo lo cual encarecería la fabricación de un material ferroviario compatible entre las redes o invalidaría el mercado común de los ferrocarriles¹⁵.

Mucho más compleja se presenta técnicamente la armonización de los ferrocarriles convencionales de la Unión Europea cuyas divergencias afectan al ancho de vía -existen cuatro-, a los sistemas de alimentación eléctrica -conviven cinco sistemas distintos-, la altura máxima -son cuatro los gálibos autorizados-, altura de andenes -se cuentan hasta tres-, sistemas de señalización -siete en total-, pesos por eje -se reconocen cinco-, lo que deriva en costosas pérdidas de tiempo en frontera para la inspección técnica de las composiciones ferroviarias y su adaptación al sistema de cada país¹⁶. En este sentido, la Comisión Europea acaba de proponer (noviembre de 1999) la reactivación del ferrocarril haciéndolo más competitivo y con ello evitar la sobrecarga de la carretera. Para ello se planea una reorientación de la inversión que favorezca la reducción de las disparidades físicas interredes, incrementando la participación de los ferrocarriles en los recursos para redes transeuropeas (que ya absorben el 55% del total) con 200 millones de euros adicionales, lo que resulta un escaso impulso para tan grandes diferencias.

b) Armonización social

La armonización de las condiciones de trabajo se inscribe en el contexto de la armonización de las condiciones de competencia que se dirigen a igualar las condiciones materiales de producción en el sector de los transportes, afectando, por tanto, a los vehículos y sus tripulaciones. Las medidas concretas se definieron inicialmente para el transporte por carretera, el modo sin duda donde más necesarias eran, ya que en el transporte ferroviario la fuerte presencia sindical y la negociación colectiva habían favorecido el desarrollo de normas sociales, mientras que los transportes marítimos y aéreos tenían normas más homogéneas debido a su repercusión internacional.

Las iniciativas armonizadoras en el modo carretero en el plano laboral se han dirigido fundamentalmente a reglamentar los tiempos máximos de conducción y mínimos de descanso (9 horas diarias -con un máximo de 4 h. 30' ininterrumpidas- ó 10 dos veces por semana con un máximo 56 horas y un mínimo de un día de descanso tras seis de trabajo) no solo en la perspectiva de sentar las bases para una competencia leal desde el punto de vista de los costes salariales, básicos en la estructura interna de costes dado el carácter fuertemente intensivo en factor trabajo de la actividad, sino también en relación a favorecer la mejora de las condiciones de seguridad, cuestión esta que introduce de lleno el problema de los costes externos del sector y la exigencia de una capacitación profesional suficiente. Un problema grave es el distinto tratamiento salarial de las horas de conducción y de las horas de disposición o espera en las que el conductor no dispone libremente de su tiempo cuyo cómputo como tiempo de trabajo oscila del 0 al 100% según países y la remuneración del 33% al 100%, lo que dificulta una armonización plena¹⁷.

15. Para una comparación de los distintos sistemas de alta velocidad véase, Marcadom, J. et al. (1997), pgs. 99 a 109.

16. Sobre el particular, véase Bavoux, J.-J. y Charrier, J.-B. (1994).

17. Datos del OEST (Observatoire Économique et Statistiques des Transports) de Francia citados por Téfra, M. (1996), pág. 172.

Las posibilidades de control para el cumplimiento de estas normas precisa de controles de competencia de los Estados miembros que tienen un poder discrecional para las sanciones cuya diversidad es muy amplia a la hora de castigar una misma infracción.

En el transporte marítimo ya se habían dado algunas medidas tendentes a armonizar las condiciones de contratación y el tratamiento de los marinos extranjeros dentro de la Unión. Muy recientemente (julio de 1999) acaba de publicarse una directiva dirigida a la regulación de la jornada y el descanso en el transporte marítimo de la Unión Europea, que deberá aplicarse en los Estados miembros antes del 30 de junio del año 2002. En ella se establece que la jornada máxima de los marineros no podrá exceder de 14 horas diarias o 72 en siete días, exigiéndose un descanso mínimo de 10 horas diarias o 77 en el mismo periodo de siete días.

Se trata de un nuevo paso en dirección a la regulación del tiempo de trabajo en todos los modos, uno de los objetivos explícitos de la Unión.

c) Armonización fiscal y tarifaria

La fiscalidad condiciona la intensidad y dirección de la circulación de las mercancías y los movimientos de factores productivos habida cuenta de su influencia en los mercados de bienes, servicios, capital y trabajo¹⁸. En consecuencia, el sistema fiscal puede constituir un factor distorsionante para la libre circulación en el mercado común, en la medida en que puede establecerse un tratamiento impositivo discriminatorio entre la producción o los factores productivos nacionales y no nacionales. Esta situación afecta naturalmente al transporte donde también es preciso enfrentar las fronteras fiscales

En este sector como en el resto, desde la perspectiva de la fiscalidad general, la necesidad fundamental para articular un mercado común radicaba en garantizar la neutralidad fiscal, lo que sin duda afectaba especialmente a los impuestos indirectos, cuestión resuelta, al menos parcialmente, con la introducción en 1970 del impuesto sobre el valor añadido (I.V.A) que implicará una primera armonización impositiva no exenta, sin embargo, de grandes diferencias entre los Estados miembros en cuanto a los tipos y quedando al margen el transporte de viajeros durante algún tiempo.

En relación a la fiscalidad específica -básicamente impuestos sobre los vehículos e impuestos sobre los carburantes- los objetivos a alcanzar, en línea con la neutralidad fiscal expresada a nivel global, se dirigen a evitar las discriminaciones que a través de estos gravámenes pudieran generarse entre vehículos y servicios nacionales y de otros Estados miembros¹⁹. Las actuaciones, inicialmente, se plantearon sobre aspectos muy concretos, como son la franquicia del carburante y la doble imposición sobre los vehículos industriales, aunque poco significativos. Ello se debió básicamente a dos razones: en primer lugar a las notables diferencias nacionales en cuanto a la naturaleza e intensidad de sus criterios impositivos que no son ajenas a la diversidad de mecanismos financieros y contables empleados por cada uno de ellos; y, en segundo lugar, a la falta de definición de la fórmula para establecer una tarificación por el uso de la infraestructura carretera, que se pensaba arbitrar sobre la base de los impuestos sobre los carburantes y sobre los vehículos, a los que vendría a sustituir.

18. Sobre el particular, Maillat, P. (1995), pág. 90 y sgtes.

19. Como ejemplo puede señalarse la condena de que fue objeto Francia por el Tribunal de Luxemburgo (9 de mayo de 1985) como consecuencia de la discriminación impositiva existente contra los automóviles de más de 16 caballos (que Francia no produce) cuya tasa era cinco veces más elevada que la de los vehículos de menor potencia. Vid. Villemot, D. (1991), pág. 13.

Al respecto, la supresión de la doble imposición fiscal a los vehículos industriales destinados al transporte internacional pretendía suprimir una distorsión presente en el mercado común como consecuencia de la existencia de tasas o impuestos nacionales sobre los vehículos partícipes de tráficos internacionales comunitarios que debían pagar tasas o impuestos de naturaleza equivalente en otros Estados miembros. Ello planteaba la controvertida cuestión de los peajes que se cobraban en algunos países comunitarios por el uso de las autopistas. Se trataba, además, de aproximar la estructura de impuestos especiales sobre los vehículos industriales y sobre los combustibles acercando las condiciones de competencia, cuestión sobre la que en términos generales existía un consenso básico a nivel teórico que constituyó el punto de arranque de diferentes propuestas y de algunos acuerdos como la mencionada franquicia de carburante, donde el principio de territorialidad reemplaza al de nacionalidad, en coherencia con un mercado supranacional.

No obstante, la Comisión se plantea, como objetivo final en materia de fiscalidad, converger en el precio de utilización de las infraestructuras, cuestión especialmente relevante en el transporte por carretera que no cubre todos sus gastos. Se pretende, siguiendo en principio de territorialidad, que en todos los modos la fiscalidad responda a los costes reales en que incurre un usuario, mejorar su imputación (internalizando los costes externos) y armonizar la fiscalidad específica, evitando toda discriminación o distorsión a la competencia entre transportistas según su nacionalidad. Al respecto se han aproximado:

* Los impuestos especiales sobre los carburantes, fijándose un umbral mínimo de 245 ECUs por cada 1000 litros en 1992, aunque la norma es incumplida por el transporte aéreo y ferroviario. Asimismo, existen gasóleos profesionales en el transporte aéreo, fluvial, la pesca y la agricultura que introducen distorsiones a la competencia intermodal.

* Los impuestos sobre los vehículos, estableciéndose unas tasas mínimas según sus características (por ejemplo 700 ECUs por un camión de 38 Tm), aunque la norma presenta grandes variaciones de unos países a otros, habiendo gozado hasta 1997 de una reducción del 50% del mínimo los países con autopistas de peaje (Grecia, España, Portugal, Italia y Francia) y, hasta julio de 1998, de una derogación los vehículos de transporte nacional de tres ejes como máximo.

* Los derechos por el uso de la infraestructura (la denominada euroviñeta) introducidos por la directiva 93/89/CEE, se aplican desde 1995 en cinco países que no tienen peajes en sus autopistas (Alemania, Bélgica, Dinamarca, Luxemburgo y Holanda). La viñeta debía ser pagada por los camiones de más de 12 Tm en función del tiempo de utilización de la red estableciéndose un tope de 1200 ECUs por año. No obstante, la directiva fue anulada por razones de procedimiento interinstitucional aunque ha mantenido sus efectos hasta la adopción de otra nueva. Esta ha sido aprobada por el Consejo y el Parlamento en junio de 1999 (directiva 1999/62/CE) y en ellas se establecen las tasas y peajes con que deben gravarse los vehículos pesados de transporte de mercancías por la utilización de determinadas infraestructuras (autopistas), fijándose tipos máximos nuevos para las tasas anuales, que variarán dependiendo del número de ejes del vehículo y el respeto por el medio ambiente, y diaria, que será única para todos los vehículos por un montante de 8 euros. Respecto de los peajes, el principio de cobertura de los costes sigue vigente, diferenciándose entre las los tipos de emisión de los vehículos y la hora de paso.

En el modo ferroviario, la tarificación del uso de la infraestructura, en el contexto de la separación contable entre gastos de infraestructura y servicios, no debe significar discriminación entre operadores

nacionales y extranjeros autorizados (prohibida por la directiva 95/19), pudiendo tener en cuenta, la distancia, composición del tren, la velocidad, la carga por eje, y el nivel o periodo de la utilización. También se pretenden aproximar tasas a las aeronaves por el uso de aeropuertos, estudiándose en el contexto de la introducción de los puertos en las redes transeuropeas.

Por contra, las propuestas de la Comisión de 1994 para combatir el efecto calentamiento, planteando una «ecotasa» de 60 ECU por tonelada, justificada al 50% por el consumo de CO₂ y el resto por un impuesto sobre la energía fósil, no se han podido hacer realidad desde su aparición en 1990. La posibilidad de una ecotasa también se estudia para el combustible de las aeronaves.

Son medidas que deben hacer posible la puesta en marcha de un sistema de tarificación más eficaz, donde los precios reflejen lo más fielmente posible los costes subyacentes, evitando el falseamiento de la competencia entre modos y operadores. No se trata de uniformar las tarifas existentes en Europa, ya que para un mismo tipo de vehículo los costes varían según circunstancias locales, sino de darles más transparencia y equidad, basándolas en principios y métodos idénticos.

En este contexto, cabe recordar la supresión desde 1960 (Reglamento 11 del Consejo) de las discriminaciones en materia de precios y condiciones de transportes, y la supresión desde 1991 de las obligaciones de servicio público y su establecimiento contractual si fueran necesarias, restringidas al ámbito regional y con las compensaciones financieras adecuadas (Reglamento 1893/91 del Consejo).

d) Transporte combinado

El transporte combinado y la intermodalidad en general, surgen de la necesidad de un mejor aprovechamiento de la capacidad infraestructural instalada, respondiendo a la progresiva congestión del transporte por carretera. La necesidad de reducir el impacto ambiental del transporte supondrá un revulsivo para estas modalidades en el contexto de las prioridades introducidas por la movilidad sostenible, aunque su implantación debe respetar la libertad de elección de los usuarios.

El transporte combinado va a experimentar avances con la extensión en 1986 de sus normas reguladoras en relación con la vía navegable y la carretera respecto a los camiones, remolques, semirremolques y superestructuras móviles, limitada con anterioridad a contenedores de seis o más metros (directiva del Consejo 86/544). Asimismo, en 1989 fue objeto de ampliación el plazo para mantener las ayudas a la infraestructura o a la disminución de costes de explotación en este medio de transporte, alargándose hasta 1992 (reglamento del Consejo 1100/89).

También, se modificó, en 1991, la normativa común sobre determinados transportes combinados de mercancías entre Estados miembros, de forma que se liberalizan los trayectos por carretera iniciales y terminales de un transporte combinado intracomunitario, se suprimen las tarificaciones de estos trayectos, se permite al acceso de los transportistas por cuenta propia a los transportes combinados y se amplía la zona límite de los recorridos por carretera asociados a trayectos por vía navegable (directiva del Consejo 91/2249). Esta situación se vio potenciada con el «paquete» aprobado en 1992, que aumenta los plazos para las ayudas en infraestructura, equipos de transbordo o material en transporte combinado hasta el 31 de diciembre de 1995 (reglamento del Consejo 3578/92), y que suprime toda contingentación o autorización en ciertos transportes combinados efectuados por carretera en su recorrido terminal o inicial a partir del 1 de julio de 1993, gozando además de la aplicación de medidas

estructurales como exoneración de impuestos o de tarificación obligatoria (directiva del Consejo 92/106). En 1996, ello ha vuelto a ser prorrogado.

Además en 1992, se puso en marcha el programa PACT (Pilot Actions Combined Transport, esto es, Acciones Piloto de Transporte Combinado) que tiene por objetivo mejorar el funcionamiento de la red existente utilizando más adecuadamente las infraestructuras europeas y que ha sido renovado hasta el año 2001.

e) Seguridad

La seguridad en los transportes, muy ligada a los procesos de armonización técnica y social, va a registrar progresos indudables, empezando por su reconocimiento en el derecho originario, tras las reformas de los Tratados de Maastricht, donde se incorporó al artículo 75, según se vio. En todo caso, su aparición en la PCT es muy anterior, surgiendo de la mano de la seguridad en la carretera para ir extendiendo su campo de influencia a los modos aéreo, marítimo, ferroviario y a las vías navegables. Igualmente, la seguridad ha ido ampliando su campo desde la seguridad en el tráfico en relación con las tripulaciones y viajeros y las mercancías peligrosas, hacia ámbitos extrasectoriales relacionados con la prevención y solución de problemas externos, especialmente en el área del medio ambiente y de la investigación y desarrollo tecnológico.

Además de una amplia producción normativa sobre prevención, información y acción, pueden señalarse distintas iniciativas divulgativas para generalizar comportamientos más prudentes. Se destaca especialmente el ámbito de la seguridad vial donde acaba de renovarse el primer programa de seguridad vial de la UE, alargando su vigencia hasta el 2001, respondiendo a las alarmantes cifras de muertos en la carretera (45000 en 1995), en su mayoría jóvenes.

3. LA INCIDENCIA DE LAS REDES TRANSEUROPEAS Y OTRAS POLÍTICAS EN LA PCT

Las infraestructuras, tras la decisión de constituir el mercado único, van a ser objeto de una mayor atención habida cuenta de la necesidad de contar con unas redes eficaces y compatibles con el entorno que permitan hacer efectiva la libre circulación de personas y mercancías, la reducción de costes de transporte y la propia cohesión económica y social, si bien es cierto que seguirán faltando instrumentos jurídicos y financieros en que apoyarse, laguna donde chocaban las iniciativas de la Comisión. Así, la comunicación de la Comisión de 1991 «Hacia unas redes transeuropeas. Programa de Acción Comunitario» -COM (90)585-, donde aparece un primer planteamiento global de las redes necesarias -incluyendo además del transporte, las telecomunicaciones, la energía, y la formación profesional- para dotar de una vertebración física el mercado interior, encontró la oposición de algunos Estados a financiarlas con los fondos existentes destinados a las políticas estructurales y de otros países que exigían nuevos recursos para aceptar imposiciones comunitarias en su política de obras. La solución al problema requería acudir al artículo 100.A ó 235 del Tratado si se quería amparar jurídicamente la construcción de infraestructuras, si bien será a través de la negociación de los acuerdos para el nuevo Tratado de la Unión donde se encuentre el cauce para resolver la cuestión.

La aprobación por el Consejo Europeo, durante la cumbre celebrada en diciembre de 1991 en Maastricht, de un importante conjunto de modificaciones en los Tratados Constitutivos de la Comunitàes Europeas, en vigor desde el 1 de noviembre de 1993, además de poner las bases para la Unión

Económica y Monetaria, consagró las infraestructuras en el derecho originario. Consecuentemente, el Título XII concreta los sectores concernidos por estas infraestructuras (el transporte, las telecomunicaciones y de la energía) para, según el artículo 129.B, contribuir a la realización del mercado interior y a la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales; al desarrollo armonioso y al reforzamiento de la cohesión económica y social, así como a permitir a los ciudadanos, operadores económicos y colectividades locales y regionales beneficiarse plenamente de las ventajas del espacio sin fronteras interiores. La acción de la Comunidad tenderá a favorecer la interconexión e interoperatividad de las redes nacionales y el acceso a las mismas, teniendo en cuenta, particularmente la necesidad de conectar las regiones insulares, enclavadas y periféricas con las regiones centrales de la Comunidad.

En línea con estos objetivos y teniendo en cuenta la viabilidad económica potencial de los proyectos, la Comunidad establecerá (art. 129.C) las orientaciones sobre: los objetivos, prioridades y líneas de acción de esas redes, que se identifican con proyectos de interés común; las acciones necesarias para asegurar la interoperatividad de las redes, particularmente en lo referente a armonización técnica; los posibles apoyos financieros a los Estados miembros para proyectos de interés común financiados por estos (estudios, bonificación de intereses, etc.), así como las posibles contribuciones para financiar, en los Estados miembros, proyectos específicos de infraestructuras de transporte a través del Fondo de Cohesión a crear lo más tarde el 31 de diciembre de 1993.

Dicho Fondo, que también se destina a programas de medio ambiente, según el Protocolo sobre la cohesión económica y social, se atribuye a los países menos desarrollados de la CE (aquellos Estados miembros cuyo PNB por habitante sea inferior al 90% de la media comunitaria). En esta dirección, el Consejo Europeo de Edimburgo dotó este fondo con 15.150 millones de ECUs para el periodo 1994-1999, lo que significa el 9,6% de los fondos estructurales aunque su importancia real es mucho mayor por cuanto de este fondo solo participan España, Grecia, Irlanda y Portugal.

La coordinación entre las políticas de infraestructuras de los Estados miembros y la cooperación con terceros países en este mismo campo han sido otros elementos recogidos por el Título XII, cuestión importante para dar una proyección paneuropea a las nuevas redes en concordancia con las recomendaciones de la Conferencia Paneuropea de Praga (1991).

La toma de decisiones en este ámbito, según el Tratado de Maastricht, se articuló en general mediante el procedimiento previsto por el art. 189.B (codecisión), salvo para la determinación de los proyectos de interés común donde se imponía el art. 189.C (cooperación). Finalmente, el Tratado de Amsterdam, a través de la reforma del artículo 129.C, ha extendido a todos los aspectos de la legislación en materia de Redes Transeuropeas el procedimiento de la codecisión, el de mayor importancia política, y ha facilitado en mayor medida la financiación de proyectos del sector privado.

En suma, el nuevo planteamiento, de carácter globalizador, integra las exigencias del mercado único, la cohesión económica y social así como la movilidad, y supondrá un impulso al desarrollo de la infraestructura de transporte para un verdadero espacio sin fronteras, donde la interoperatividad de las redes y su accesibilidad no restrinjan la integración de los distintos países y regiones comunitarias, ni las posibilidades de abrirse a otros mercados. Al respecto, ya se han identificado catorce proyectos prioritarios (proyectos de Essen) con base en planes directores meramente indicativos elaborados

anteriormente, como la Red Europea de Alta Velocidad o con posterioridad como las redes de carreteras, ferrocarriles convencionales, vías navegables, transporte combinado o los puertos (en fase de estudio)²⁰.

No obstante, la escasez del apoyo financiero y la sujeción al principio de subsidiariedad limitan las posibilidades de introducir la jerarquización europea en la materia y de hacer valer el interés comunitario que para ser efectivo debería contar con mayores recursos, especialmente en el campo de los transportes (los operadores de las redes de energía y telecomunicaciones tienen suficiente capacidad de financiación) donde la realización de los proyectos inicialmente previstos en el «Libro Blanco sobre crecimiento, competitividad y empleo» -COM (93) 700- evaluaba en 220.000 millones de ECUs para el periodo 1994-1999, planteando un agujero financiero de 130.000 millones de ECUs, incluyendo las contribuciones de los Estados miembros y a pesar de la amplia gama de instrumentos comunitarios involucrados: los Fondos Estructurales -de naturaleza eminentemente regional-, el Fondo de Cohesión -restringidos a los cuatro países de menos renta-, los préstamos del Banco Europeo de Inversiones y del Fondo Europeo de Inversiones, así como los créditos procedentes de la CECA (destinados originalmente a estimular el consumo de acero comunitario), y los fondos del mecanismo financiero EEA (dotado por los antiguos países de la AELC como consecuencia de la creación del Espacio Económico Europeo para financiar proyectos de transporte, medio ambiente y formación en España, Portugal, Grecia, Irlanda e Irlanda del Norte), estos últimos de escasa cuantía²¹.

En todo caso, la necesidad de estas inversiones no parece discutible tras la ralentización impuesta a la construcción de infraestructuras por las dificultades presupuestarias de los Estados miembros en los años ochenta y noventa, coincidiendo con la expansión de los tráficos, lo que amenaza con la congestión de la movilidad comunitaria y supone el riesgo de estrangular la propia actividad económica e incrementar los desequilibrios interterritoriales. En este sentido, la importancia del Fondo de Cohesión, destinado a infraestructuras de transporte y medio ambiente, estriba para los países menos desarrollados en poder acelerar el ritmo inversor para mitigar sus déficits de equipamientos y hacer posible la integración física en los mercados, lo cual deviene en prioritario ante la localización marginal y periférica de estos países y la basculación hacia el Norte y el Este de la U.E. tras la ampliación escandinava y la caída del muro.

La publicación de la «Agenda 2000» de la Comisión, recientemente aprobada sin variaciones esenciales, ha confirmado la prioridad de la financiación de las redes transeuropeas en los quince Estados miembros la Unión Europea para el próximo periodo de perspectivas financieras (2000-2006), así como la extensión de las redes a los países candidatos, ya que solo tiene sentido considerar los sistemas y redes de transporte a escala paneuropea, por lo que se potenciará la asistencia estructural del programa PHARE. Falta saber si las tendencias contractivas del presupuesto se consolidan como parece, lo que puede ampliar la brecha existente entre recursos y proyectos.

Por otra parte, los Fondos Estructurales, que desde 1993 han recogido las Redes Transeuropeas como objetivo de sus ayudas financieras, continuarán favoreciendo el reequilibrio territorial en la U.E.,

20. Sobre las redes transeuropeas y su inserción espacial, véase García de la Cruz J. M. y Martín Urbano, P. (1996).

21. Véase sobre este particular. González Finat, A. y Pedret Cuscó, V. (1996).

donde la dotación de infraestructuras de transporte ha resultado ser un instrumento de primera magnitud especialmente desde la creación del FEDER (1975), hasta el punto que, hasta la reforma de los fondos en 1988, muestran junto con las hidrológicas un predominio absoluto (2/3 de los recursos), resultando muy favorable para las regiones menos desarrolladas. Desde entonces, y a pesar de la pérdida de peso relativo en el conjunto de las intervenciones, el importante incremento de los recursos para la política estructural ha permitido incrementar las intervenciones en infraestructura de transporte manteniendo un fuerte protagonismo (el 10% de los 152.200 millones de ECUs habilitados en las perspectivas financieras 1994-1999).

En todo caso, las iniciativas de provisión han incidido en exceso en el modo carretero y en las conexiones centro-periferia, minimizando las relaciones periferia-periferia que podrían ser muy provechosas para el crecimiento económico de estas áreas con niveles comparables de desarrollo y, por tanto, en una posición más igualitaria desde el punto de vista competitivo. Estas carencias deberían ser objeto de especial atención en iniciativas futuras de los Fondos Estructurales, cuyos recursos mantienen en la «Agenda 2000» el techo del 0,455% del PNB de la U.E aplicado en el escenario financiero anterior.

Como reverso de lo antedicho, la mejora de la infraestructura implicará un mayor deterioro ambiental habida cuenta su naturaleza fuertemente impactante con el medio. Cabe esperar que se refuercen las medidas convergentes desde ambas políticas, la de medio ambiente y transporte, en pos de una auténtica movilidad sostenible, objetivo declarado para la PCT, coherente con el carácter estratégico que el V Programa Medioambiental otorga al transporte para lograr un desarrollo sostenible en la U.E..

Esta relación intensa entre las políticas de transporte y medio ambiente arranca de los años setenta respondiendo entonces a la necesidad de buscar respuestas inmediatas a los problemas de contaminación donde el transporte ocupa un lugar estelar no solo por el carácter impactante de la propia actividad sino también por los riesgos derivados de ella, lo que se refleja en el primer y segundo programa de acción medioambiental (1974-1977 y 1978-1982). El tercer programa (1983-1987) amplía el planteamiento restaurador anterior hacia una estrategia global y preventiva, que continuará en el cuarto (1988-1991) y quinto programa (1992-2000), ya con la formalización de la política de medio ambiente en el derecho originario²². Fruto de esta estrategia son distintos desarrollos normativos de indudable contenido anticipativo frente a los impactos de la actividad económica, destacando en el campo del transporte los referidos a los estudios previos de impacto ambiental de las nuevas infraestructuras y a la coordinación y generación de información medioambiental para mejor definir las políticas y apreciar los impactos, iniciativa consolidada a nivel general con la creación de la Agencia Europea del Medio Ambiente. Sobre estas bases se impulsará el diseño de una estrategia de movilidad sostenible, recogida en el Libro Blanco del Transporte -COM (92) 494- titulado «El curso futuro de la política de transportes», que se inserta en la estrategia general de ecologización de las diferentes políticas de la U.E., incidiendo en los sectores cruciales para la consecución de los objetivos ambientales comunitarios, tal y como señala el V Programa citado.

En este contexto, ha venido cobrando fuerza la necesidad de incrementar la investigación y desarrollo tecnológico específico para el campo del transporte que de cara al V Programa Marco (1999-2002)

22. Vid. Fraguas, A. (1995).

cuenta con una línea de investigación preferente dedicada a la movilidad sostenible e intermodalidad dentro del área estratégica de crecimiento sostenible y competitivo, donde existen diversas líneas de investigación ligadas, como la anterior, directamente al transporte (marítimo, terrestre, aéreo, energía), encontrándose además otras iniciativas con prioridades en alguna medida convergentes con el sector en relación con las restantes áreas temáticas (medio ambiente y desarrollo, sociedad de la información, calidad de vida y gestión de recursos vivos). Este planteamiento de la programación, que modifica los desarrollados con anterioridad, mantiene al transporte entre las prioridades de investigación específicas cuya aparición se va a producir durante el segundo programa marco (1987-1991) aprobado en aplicación del Acta Unica, con el establecimiento de un programa específico bajo la denominación de DRIVE (Dedicated Road Infrastructure for Vehicle Safety in Europe, esto es, Información para la seguridad del tráfico en carretera) dedicado al desarrollo de nuevos servicios telemáticos que mejoren el funcionamiento del sistema de transportes. En el tercer programa marco (1990-1994), se pone en marcha el proyecto DRIVE II, similar en sus fines al anterior, y el EURET (Recherche dans le Transport en Europe, esto es, Investigación en transporte en Europa) cuyos objetivos son potenciar el sistema comunitario de transportes capacitándolo para responder, tanto en cantidad como calidad, al incremento de la demanda generada por el mercado interior. El cuarto programa (1994-1998) promueve proyectos a fin de facilitar la toma de decisión sobre integración multimodal, la utilización de las nuevas tecnologías para favorecer una distribución de los tráficos más respetuosa con el medio ambiente y para mejorar el flujo de tráfico global.

Fuera del ámbito estrictamente comunitario, prosiguen las acciones COST (Cooperación Europea en el Ámbito de la Investigación Científica y Tecnológica nacida en 1971 con participación de la EFTA) que desde 1990 van a contar con la participación de los países del Este, reuniendo un total de 25 estados en 1993, y la aparición de otro tipo de iniciativas supracomunitarias vinculadas al proyecto EUREKA, que se constituye en 1985 fruto de una iniciativa franco-alemana aunque al margen de la política de la CEE. No obstante, integra a todos los países comunitarios, a los de la EFTA y Turquía, a los que se añadirá, desde 1992, Hungría.

4. PERSPECTIVAS DE FUTURO

Aunque todavía existen algunas carencias para conformar el mercado único (armonización social y fiscal, acceso amplio al cabotaje ferroviario, reabsorción de la deuda histórica de la empresas de FF.CC., cuellos de botella, inserción de los puertos en las redes transeuropeas, disponibilidad de franjas horarias, tratamiento de la congestión, reducción del impacto ambiental y de la siniestralidad, etc.), ciertamente los elementos esenciales para la construcción del mercado europeo de los transportes ya están desarrollados. Los avances de la política de transportes han permitido la práctica liberalización del sector, aunque los resultados armonizadores son más limitados, lo que puede provocar efectos perversos no buscados si no se acercan las condiciones de competencia entre países y modos, y aproximan los intereses de productores y consumidores.

La liberalización, que tiene efectos positivos para el consumidor -incremento de los servicios y bajada de las tarifas-, también puede implicar consecuencias negativas para el sector si no se da una regulación suficiente para prevenir una competencia salvaje que deteriore la calidad de los servicios, en particular, de la seguridad, que favorezca las tendencias oligopolísticas del mercado o la ocultación de la actividad, que sature las rutas económicamente más rentables y margine las menos atractivas.

En este contexto, la introducción del EURO aportará transparencia al funcionamiento de los mercados y minimizará las incertidumbres de los operadores, ampliando los efectos del proceso de liberalización, cuyo objetivo declarado es el incremento de la competencia entre los operadores a fin de obligar una mayor eficiencia en el funcionamiento del sector.

No obstante, perviven problemas que dificultan el buen funcionamiento del sector que, teniendo en cuenta su capacidad de generación de externalidades positivas y negativas, repercuten en la dinámica productiva y en el bienestar de la sociedad en su conjunto. En este sentido, el Libro Blanco de la Comisión «El curso futuro de la política común de transporte» recogía las grandes orientaciones para el sector en el nuevo escenario creado tras la unificación del mercado interior. La filosofía básica del documento se orienta a la supresión de los obstáculos aún existentes para el buen funcionamiento del sistema de transportes europeo, entendido globalmente y, por tanto, incidiendo sobre todo en la corrección de los desequilibrios modales. Pero, también se pone el acento en el principio de subsidiariedad, el desarrollo de las redes transeuropeas, la tarificación próxima a los costes, la seguridad y la consecución de una movilidad ambiental sostenible, elementos que en su mayor parte habían sido remarcados por el Tratado de Maastricht y que implicaban una reorientación de la política común de transportes.

En este contexto, el programa de acción para la política común de transportes 1995-2000 desarrolla los planteamientos del Libro Blanco citado, cuya grandes tendencias fueron confirmadas por el debate político. En consecuencia, los objetivos de la PCT para el periodo de referencia se concretan en tres aspectos capitales: la mejora de la calidad de los servicios, la mejora del funcionamiento del mercado único y la ampliación de la dimensión externa.

Respecto de la primera cuestión se insiste en el desarrollo del sistema de transportes buscando una mayor integración de los modos, potenciar nuevas aplicaciones tecnológicas, mejorar la articulación de las redes europeas, desarrollar el transporte colectivo y combinado y mantener un entorno competitivo. Asimismo, se plantea actuar frente a los impactos ambientales y garantizar la seguridad.

En relación al funcionamiento del mercado único tres son las cuestiones recogidas como fundamentales: el cumplimiento y adecuación de las normas al mercado único evaluando el funcionamiento de los desarrollos posteriores a 1992 y la dinámica del mercado único; la correcta imputación de los costes externos de manera que la competencia no quede falseada y; por último, potenciar la dimensión social, especialmente en relación con las condiciones de vida y trabajo en el sector.

En lo que se refiere al tercer aspecto señalado (dimensión exterior), se pretende potenciar los posicionamientos de conjunto frente a las tendencias históricas a la bilateralización de las relaciones exteriores de los Estados, lo que dificulta la aplicación de la PCT y reduce el poder negociador frente a terceros.

Se trata, en suma, de objetivos ambiciosos que pueden chocar en su desarrollo con el principio de subsidiariedad y la tradicional falta de recursos económicos del presupuesto comunitario para enfrentar planes de gran calado como los reseñados. La diversidad nacional de los repartos modales del tráfico, resultado de lógicas económicas y políticas diferentes, y la existencia de objetivos difícilmente compatibles (crecimiento económico, reducción de las disparidades interterritoriales y respecto del medioambiente) conforman un contexto suficientemente contradictorio para que la política común de

transportes precise, además de instrumentos normativos, de recursos para poder garantizar los intereses europeos, permitiendo que la PCT deje de ser un elemento perturbador para el conjunto de la Unión Europea, poniendo fin a una ya larga tradición de conflictos anteriores.

Al respecto, esta actividad que genera el 6% del PIB de la U.E. y ocupa a 7 millones de personas en ningún caso ha superado el 1% del presupuesto comunitario, donde programas estelares de acción comunitaria como la seguridad o la promoción del transporte combinado cuentan con una mínima dotación anual de recursos (7 millones y 4 millones de ECUs en 1995). Incluso en la financiación a medio plazo de proyectos de infraestructura de transporte de interés común para el periodo 1995-1999 sólo se han movilizadounos 1800 millones de ECUs, mientras que la promoción de la I+D alcanza 240 millones de ECUs.

Bibliografía:

- BONNAFOUS A. (1985): «La política común de transportes», Información Comercial Española, núm. 627-628, págs. 223-233.
- BAVOUX J.-J. y CHARRIER J.-B. (1994): *Transports et structuration de l'espace dans l'Union Européenne*, Ed. Masson, París.
- DEGLI ABBATI C. (1984): *I trasporti nel quadro dell'integrazione economica europea*, Instituto de Geografía Económica e Transporti dell'Università di Genova. Génova.
- FRAGUAS A. (1995): «Metodologías para la evaluación de impactos ambientales», en Ruesga, S. M. y DURÁN G. (coords.): *Empresa y medio ambiente*, Pirámide, Madrid, págs. 133-150.
- GARCÍA DE LA CRUZ J. M. y MARTÍN URBANO P. (1996): *La eficacia espacial del transporte terrestre español*, Ed. Universidad Autónoma de Madrid, Madrid.
- GONZÁLEZ FINAT A. y PEDRET CUSCÓ V. (1996): «La política de financiación de transportes en la Unión Europea», Información Comercial Española, núm. 757, octubre, pgs. 61-82.
- MAILLET P. (1995): *La política económica en el mercado europeo*. Minerva Eds., Madrid.
- MARCADOM J. et al. (1997): *Les transports*, Armand Colin, París.
- MARTÍN URBANO P. (1989): «Transportes: Europa a más velocidad», en Ruesga, S. M. (coord.): 1993. *España ante el mercado único*, Ed. Pirámide, Madrid, pgs. 47-65.
- MATHIJSSEN P. (1987): *Guía del derecho de la Comunidad Europea*, Servicio de Estudios Económicos, Banco Exterior de España, Madrid.
- PEÑA ABIZANDA E. (1991): «La política de transportes en la CEE», Información Comercial Española, nº 690, febrero, págs. 79-100.
- TÉFRA M. (1996): *Économie des transports*, Ed. Ellipses, París.
- VILLEMOT D. (1991): *L'harmonisation fiscale européenne*, PUF, París, 1991.