

CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL

---



**CUADERNOS  
de  
ESTRATEGIA**

**7**

INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATEGICOS

Estudios de investigación realizados por el  
Seminario de: "Tecnologías para la Defensa".

**LOS TRANSPORTES  
EN LA RAYA DE  
PORTUGAL**

---

---

**MINISTERIO DE DEFENSA**



CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL



**CUADERNOS  
de  
ESTRATEGIA**

**7**

INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATEGICOS

Estudios de investigación realizados por el  
Seminario de: "Tecnologías para la Defensa".

**LOS TRANSPORTES  
EN LA RAYA DE  
PORTUGAL**

Diciembre, 1988.



ESTADO DE DOCUMENTACION  
DEL MINISTERIO DE DEFENSA  
REGISTRO 9054  
SIGNATURA  
ITEM N°

EDITA: **MINISTERIO DE DEFENSA**  
Secretaría General Técnica

NIPO: 076-89-084-4

ISBN: 84-7823-066-1

Depósito Legal: 43891-1989

IMPRIME: Imprenta del «B.O.D.»

**C E S E D E N**

**Instituto Español de Estudios  
Estratégicos**

SEMINARIO NUM. 06: "TECNOLOGIAS PARA LA DEFENSA"

**LOS TRANSPORTES EN LA RAYA DE PORTUGAL**

## **COMPOSICION DEL SEMINARIO**

- Presidente:* D. ISIDRO GONZALEZ COSTILLA.  
Doctor Ingeniero Caminos, Canales y Puertos.
- Secretario 1.º:* D. FERNANDO JUSTE FERNANDEZ.  
Coronel de Aviación (DEM).
- Secretario 2.º:* D. ANTONIO DE QUEROL LOMBARDERO.  
Coronel de Infantería de Marina (G).

## **GRUPO DE TRABAJO "K" (TRANSPORTES)**

- Presidente:* D. VICTOR SANCHEZ BLANCO.  
Doctor Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos.
- Vocales:* D. JOSE L. ANTOLIN MAZARIEGOS.  
Coronel de Ingenieros (DEM).
- D. LUIS AYESTA GRANDA.  
Capitán de Navío (G).
- D. PEDRO DIAZ LEANTE.  
Capitán de Fragata (G).
- D. LUIS IMEDIO SANCHEZ.  
Licenciado Ciencias Económicas.
- D. RICARDO FORTUN SANZ.  
Coronel de Artillería (DEM).
- D. RAFAEL IZQUIERDO DE BARTOLOME.  
Doctor Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos.

**Las ideas contenidas en este trabajo son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE que patrocina su publicación.**

# INDICE

	<u>Págs.</u>
I. PREAMBULO .....	11
II. LAS INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE EN LA RAYA DE PORTUGAL.—PRESENTACION .....	15
Primera ponencia .....	19
III. LAS REDES DE TRANSPORTE ENTRE LA PENINSULA IBERICA Y EL RESTO DE EUROPA .....	21
1. Generalidades .....	21
2. Las redes viarias actuales .....	23
2.1. La red de carreteras .....	23
2.2. red ferroviaria .....	26
3. Lo's tráficos entre Europa y la Península Ibérica .....	28
4. Resumen .....	30
Segunda ponencia .....	31

IV. LAS VIAS DE COMUNICACION EN PORTUGAL .....	33
1. Frontera hispano-portuguesa .....	33
2. Red de carreteras .....	35
3. Red ferroviaria .....	36
4. Comunicaciones marítimas .....	36
5. Comunicaciones aéreas .....	36
Tercera ponencia .....	37
V. LA POLITICA COMUN DE INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTES .....	39
1. Antecedentes .....	39
2. El nacimiento de la política común de infraestructuras de transportes (1976-1978) .....	41
3. El desarrollo de una política común de infraestructuras de transportes .....	42
3.1. El memorándum de 1979 .....	42
3.2. Período 1980-83 .....	44
3.3. Situación actual .....	44
4. Contenido de la política común de infraestructuras .....	46
4.1. La planificación de las infraestructuras de interés comunitario .....	47
4.2. La financiación de las infraestructuras de transporte de interés comunitario .....	52
4.3. La tarificación por la utilización de las infraestructuras ..	59
VI. CONSIDERACIONES FINALES .....	63

## I PREAMBULO

*El Seminario "Tecnologías para la Defensa" está estructurado en dos Grupos de Trabajo, uno de transportes y otro de telecomunicaciones; cada uno de ellos pretende mantener al día un aceptable conocimiento sobre la situación a nivel nacional e internacional de su sector, y están atentos a las incidencias que sobre ellos puedan producir, desde el punto de vista estratégico, la aplicación de nuevas tecnologías, o las variaciones políticas, sociales, económicas, etc., que tengan lugar en el marco geopolítico en el que nuestra nación se desenvuelve.*

*El esquema de relaciones de la Península Ibérica y de nuestra nación en particular, se ha modificado profundamente en los últimos años. España y Portugal a lo largo de la historia han contribuido activamente a conformar lo que hoy se llama civilización occidental y, naturalmente, una de sus convicciones nacionales esenciales es la de seguir formando parte de esta civilización. Por ello ambos países, en distintos momentos, han ido adoptando decisiones que les sitúan cada vez más, dentro del complicado entretejido de vínculos bilaterales o multilaterales que se establecen entre los países occidentales.*

*En virtud de estas decisiones, España forma hoy parte de numerosas organizaciones internacionales. La condición de miembro de dos de ellas, concretamente de las Comunidades Europeas (CE) y de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) tienen especial incidencia sobre los planteamientos estratégicos nacionales. La propia naturaleza de estas organizaciones, económica una y defensiva la otra, el amplio ámbito geográfico que abarca cada una de ellas, la fecha tan reciente de adhesión y los compromisos que comporta, han modificado los supuestos sobre los que dichos planteamientos se establecían, haciendo necesaria su revisión.*



*En las Comunidades Europeas, España es miembro de pleno derecho desde el uno de enero de 1986, aunque aún no haya finalizado el proceso de integración; le correspondió ostentar su presidencia durante seis meses a partir del primero de enero de 1989.*

*La incorporación de España a la Organización del Tratado del Atlántico Norte, se aprobó mediante votación parlamentaria en 1982, pero de facto, la incorporación efectiva se produjo casi simultáneamente al ingreso en la CE, pues no fue hasta los primeros meses de 1986, cuando el pueblo español expresó su voluntad en favor de la permanencia de España en la Alianza Atlántica, a través de un Referéndum cuyos términos se expresaban en el R. D. de 31 de enero de 1986, que lo convocaba.*

*El hecho de que tanto Portugal como España pertenezcan a la CE y a la OTAN introduce cambios importantes en la concepción de los sistemas de transportes y telecomunicaciones, tanto desde el punto de vista económico como desde el defensivo, pues han de plantearse ya, teniendo en cuenta intereses supranacionales o circunstancias tales como la de que Portugal, —para la OTAN—, haya dejado de ser considerada como una "isla" desde la incorporación de España a la Alianza.*

*Por otra parte, los intereses comunes se corresponden con esfuerzos comunes, por lo que determinadas conexiones con las redes europeas de transportes y telecomunicaciones encontrarán un cauce financiero y de planificación más adecuado en estos ámbitos, interesados en contar con sistemas de comunicaciones fluidos y homogéneos entre todos los países miembros.*

*Además, en la propuesta de contribución de España a la defensa común de la Alianza, que el Gobierno Español efectuó en enero de 1988 se expresan, entre otros, los siguientes puntos:*

- Utilización del territorio español como área de tránsito, apoyo y logística de retaguardia en la defensa de Europa.*
- Asignación a las Fuerzas Españolas, entre otras misiones defensivas, del control del tráfico marítimo y del espacio aéreo en su zona de responsabilidad, así como la cooperación con las zonas adyacentes.*
- Desarrollo de la coordinación entre los sistemas de telecomunicaciones e información españoles y de la Alianza.*
- Participación en el programa de infraestructura.*

*Las consideraciones anteriores dieron lugar a que el Seminario tomara la decisión de que, en 1988, cada uno de sus grupos de trabajo, analizara un tema sectorial, en el ámbito de las tecnologías en desarrollo en nuestra nación.*

*El Grupo de Trabajo de Transportes se centró en el tema de las infraestructuras de transporte terrestre en España y su conexión con Europa y Portugal.*

*El trabajo se ha desarrollado en diversas ponencias que se presentan a continuación bajo la firma de sus autores quienes, junto con los miembros del Seminario y del Profesorado del Instituto Español de Estudios Estratégicos, esperan aportar alguna luz sobre estos temas a los lectores de Cuadernos de Estrategia.*

EL PRESIDENTE DEL SEMINARIO.

*Isidro González Costilla.*

## II. LAS INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE EN LA RAYA DE PORTUGAL

### P R E S E N T A C I O N

El Grupo de Trabajo "K" (Transportes) ha estudiado durante el presente curso la situación de las infraestructuras de transportes que enlazan Portugal con el resto de Europa, ya que se considera que estas infraestructuras tendrían una gran importancia en el supuesto de que en caso de conflicto Europa Occidental hubiera de ser abastecida desde la costa atlántica portuguesa, por su mayor proximidad al continente americano. Se han presentado tres ponencias que abordan distintos aspectos del problema: "Las redes de transporte entre la Península Ibérica y el resto de Europa", presentada por D. Víctor Sánchez Blanco, "Las vías de comunicación en Portugal", presentada por D. Ricardo Fortún Sanz y "La Política común de infraestructuras de transporte", presentada por D. Rafael Izquierdo de Bartolomé. En la primera de estas ponencias se examinó el conjunto de las vías terrestres, ferrocarriles y carreteras que enlazan los países ibéricos con el resto de Europa. La segunda ponencia presentó con mayor detalle las redes de carreteras y ferrocarriles en Portugal y sus enlaces con las redes españolas. Finalmente, la tercera ponencia sirvió para presentar el punto de vista de las Comunidades Europeas, respecto a la integración de las redes nacionales en una red de interés europeo y los desarrollos previsibles en este sentido.

Del análisis realizado en las ponencias, podrían señalarse algunas ideas que permitan situar el estado actual de las comunicaciones en el área estudiada. Las redes de transporte de los diversos países han atendido, hasta la fecha, principalmente las necesidades de transporte interior y mucho menos la de los internacionales. A ello se han de añadir, en el caso

que nos ocupa, las dificultades topográficas presentes en gran parte de la Península, para comprender el hecho de que el número de pasos fronterizos adecuados entre Portugal y España, o entre Francia y España sea reducido, y que los tráficos se concentren en unos pocos puntos de paso, presentándose frecuentemente problemas de congestión. Ahora bien, desde la integración de los dos países ibéricos en la Comunidad Económica Europea, este problema ha dejado de ser simplemente un asunto nacional para pasar a ser algo que concierne a la CE. En efecto, entre los objetivos de la Comunidad, se encuentra en lugar destacado el de mejorar la accesibilidad desde el corazón de la Comunidad a los países situados en la periferia, como es el caso de España, y con mayor razón el de Portugal.

En consecuencia, la situación actual de las infraestructuras de transportes que enlazan la Península Ibérica con el resto de Europa, no puede considerarse como adecuada, teniendo en cuenta los tráficos internacionales actuales y mucho menos considerando el incremento de los mismos que se está ya produciendo tras el ingreso de España y Portugal en la CE. Sin embargo, existen en este momento razones para pensar que a través de iniciativas tanto nacionales como comunitarias, la situación puede mejorar en un plazo relativamente breve.

En cuanto a la red de carreteras ha de señalarse la necesidad de potenciar algunos de los enlaces existentes, hoy escasamente aprovechados. Entre España y Portugal sería preciso mejorar los enlaces septentrionales, que unidos a una mejora del corredor cantábrico permitirían una conexión del norte de la Península con el resto de Europa. El enlace a través de Alcañices en la provincia de Zamora es el más cercano a la zona de Oporto, y hoy es poco utilizado por su mal estado, que convendría corregir como alternativa al paso de Fuentes de Oñoro. Finalmente, el paso de Ayamonte, actualmente en proceso de mejora con la construcción de un nuevo puente, servirá para abrir una vía adecuada en la parte sur. En cuanto a los enlaces pirenaicos, la saturación de los dos situados en los extremos de la cordillera aconsejan continuar los trabajos de mejora de otros enlaces como los de Somport y Puigcerdá.

En cuanto a la red ferroviaria se destaca sobre todo el problema del diferente ancho de vía que supone una dificultad en las comunicaciones ferroviarias península-resto de Europa, que requieren soluciones nuevas para que se produzca una real integración de nuestras redes ferroviarias.

Otras redes de transporte cuya integración, en una red europea, puede ser necesaria son las de oleoductos y gaseoductos. Mientras en esta última

*parece que la conexión de las redes nacionales con la europea puede producirse en breve, en el caso de las redes de oleoductos, sus trazados atienden sobre todo necesidades nacionales.*

*Finalmente, hay que mencionar el hecho de que las mayores facilidades al tráfico internacional por vía terrestre pueden tener una gran importancia en el desarrollo de los sistemas portuarios y que en el futuro será necesaria una mayor coordinación entre los puertos de los dos países ibéricos entre sí y con otros puertos europeos.*

EL PRESIDENTE DEL GRUPO DE TRABAJO.

*Victor Sánchez Blanco.*

**PRIMERA PONENCIA**

**LAS REDES DE TRANSPORTE ENTRE LA  
PENINSULA IBERICA Y EL RESTO  
DE EUROPA**

### **III. LAS REDES DE TRANSPORTE ENTRE LA PENINSULA IBERICA Y EL RESTO DE EUROPA**

*Victor Sánchez Blanco.*

#### **1. GENERALIDADES**

La posición de la Península Ibérica en el extremo occidental de Europa hace de ella un elemento clave en las comunicaciones entre tres continentes, la propia Europa, Africa y América.

Esta disposición explica en buena medida el hecho histórico de que fueran los marinos ibéricos, los que al comienzo de la Edad Moderna iniciaran los viajes de descubrimiento y posteriormente la expansión europea hacia Africa y América. Pero en contrapartida, la Península Ibérica ocupa una posición excéntrica respecto al que podría considerarse como eje fundamental de Europa, que desde Inglaterra se extiende hasta el centro de Italia a través del valle del Rhin y los Alpes. Además, las características orográficas e hidrográficas en nuestra Península dificultan y encarecen por lo tanto las posibles soluciones técnicas para el desarrollo de redes de comunicación como las que los ríos han creado en las llanuras del centro de Europa. Por ello, España y Portugal han quedado en varias ocasiones, en el curso de la historia, aislados de la evolución general del continente, por varias causas de diversos grados, siendo una de ellas precisamente, la falta de adecuadas comunicaciones.

La aparición del ferrocarril, que puede considerarse como el primer modo de transporte terrestre de gran capacidad y con costes competitivos con los transportes marítimos, significó una posibilidad de mejor enlace entre la Península y el resto de Europa. Desgraciadamente una serie de circunstancias hicieron que este enlace no desarrollara todas sus posibilidades. Desde luego, la diferencia de anchura de vía es una circunstancia que aparece en primer lugar pero hay muchas otras. Basta comparar los enlaces existentes a través de los Alpes uniendo la Península Itálica al resto de Europa con los que existen a través de los Pirineos.

El retraso en el desarrollo industrial en los países ibéricos, dio lugar a que las exportaciones fueran durante mucho tiempo generales, agrícolas y mineras, que se transportaron por vía marítima, lo que dejó poco papel para el ferrocarril; que por tanto no pudo desarrollarse como en otros países de Europa Occidental. Por ello varios proyectos de enlaces a través de los Pirineos o entre España y Portugal no se llegaron a realizar, e incluso en alguno de los que se realizaron quedó posteriormente interrumpido el servicio a través de ellos.

Cuando se inició, ya a mediados de este siglo, la industrialización en la Península no fue el ferrocarril el que pudo aprovecharse de ello, porque para entonces la carretera era el modo dominante tanto para el transporte de viajeros como de mercancías.

Pero también las redes de carreteras tienen sus limitaciones; aunque los enlaces entre los dos países ibéricos y entre España y Francia por carretera son bastante más numerosos que por ferrocarril, lo cierto es que los aprovechables para los transportes internacionales no son muchos y los tráficos se concentran en unos pocos itinerarios, que no siempre tienen las características adecuadas para atender los tráficos que se presentan en ellos.

Se puede decir que en el transporte por carretera, la demanda ha ido en los últimos años por delante de la oferta. En la década de los sesenta, fue el impresionante incremento del turismo hacia la Península Ibérica el que obligó a franceses, españoles y portugueses a acometer una serie de obras de mejora en los enlaces entre sus redes para poder atender las necesidades de la demanda que se presentaba. Y aún hoy es evidente que las redes de los tres países se han desarrollado atendiendo sobre todo las necesidades internas antes que las internacionales. Así las redes de autopistas en Francia se desarrollaron antes en las zonas norteñas y en el eje del Ródano, mientras que su expansión hacia el Sur ha sido posterior. La red de autopistas españolas todavía no permite llegar al centro del país y aún menos a la frontera portuguesa. Las autopistas portuguesas empiezan a desarrollarse sobre el eje Lisboa-Coimbra-Porto.

El ingreso de España y Portugal en la Comunidad Económica Europea, hace que estos problemas se presenten con nuevo aspecto. La política comunitaria de infraestructura de transporte incluye, entre sus principales objetivos, el de favorecer las comunicaciones de los países más alejados en el centro económico y demográfico de la Comunidad, y el de eliminar las barreras que muchas veces las fronteras nacionales han supuesto para los



intercambios entre regiones vecinas de países diferentes. Es indudable que la consecución de estos objetivos requiere tanto la mejora de las redes en los países ibéricos como el aumento de los enlaces que actualmente existen entre ellos.

## 2. LAS REDES VIARIAS ACTUALES

El enlace entre la Península y el resto de Europa tienen que hacerse forzosamente atravesando Francia, prácticamente de Norte a Sur. Las redes francesas tanto de carreteras, como de ferrocarriles, están desarrolladas muy influidas por dos factores: el enorme peso demográfico, económico y social que tiene París, y por el contrario el efecto de repulsión que parece crear el Macizo Central. Ello hace que las vías de transportes formen una red radial alrededor de la de Francia, mientras que hacia el sur busquen el valle del Ródano al este y la costa atlántica hacia el oeste. Si a ello se añade que los Pirineos sólo son fácilmente atravesables en sus extremos, se comprende que los movimientos relacionados con la Península transiten a través de Francia sobre dos ejes principales, uno al este y otro al oeste, y que en consecuencia los puntos de entrada en la Península se reduzcan fundamentalmente a dos.

Una vez dentro de la Península, es necesario atravesarla para dirigirse a Portugal. Las dificultades que presentan las Cordilleras Cantábrica y los montes gallegos, han dado lugar a que las líneas de acceso hacia Portugal se produzcan por las dos mesetas siguiendo las cuencas del Duero, Tajo o Guadiana, y en menor medida por el valle del Guadalquivir. Los caminos a través de la meseta tienen problemas en su extremo este, ya que es necesario ascender hasta la meseta y en el extremo oeste, ya que hay que descender muy rápidamente desde la meseta hasta el país portugués. El número de pasos utilizables en ambos extremos no es muy grande y en consecuencia tampoco son muchas las rutas que pueden seguirse para llegar desde la frontera francesa a las principales ciudades portuguesas, situadas en el Atlántico.

Teniendo en cuenta estos condicionantes, vamos a repasar las principales redes de comunicación que se utilizan actualmente.

### 2.1. Red de carreteras

A través de Francia los dos ejes fundamentales que mencionábamos anteriormente son los siguientes:

Al Oeste: Frontera belga-Lille-París-Burdeos-Irún; actualmente está formado por autopistas excepto el tramo que discurre por Las

Landas entre Burdeos y Bayona, que es una autovía de dos carriles por calzada.

Al Este: Frontera de Luxemburgo-Mietz-Dijon-Lyon-Orange-La Junquera, está formado por autopistas salvo algunos tramos, como la travesía de Dijon, que pronto se transformarán en autopistas.

El eje oeste recoge tráficos con origen en el Benelux, Gran Bretaña y el Norte y Oeste de Francia a través de una serie de enlaces que conectan el eje con puertos del Canal de la Mancha y la costa atlántica, tales como los tramos:

Calais-Arras.  
Le Havre - París.  
Caen - París.  
Nantes - Tours, etc...

El eje este recoge tráficos procedentes del sur del Benelux, Alemania, Suiza, Italia y el resto de Francia, a través de una serie de carreteras y autopistas tales como:

Saarbrücken - Metz.  
Estrasburgo - Nancy.  
Basilea - Mulhouse - Dijon.  
Ginebra - Lyon.  
Niza - Marsella - Nimes.

Entre los dos ejes existen enlaces en dirección Este-Oeste, tales como París-Reims-Metz, o en sentido Noroeste-Sudeste como París-Dijon o Burdeos-Toulouse-Narbona. Estos enlaces permiten a los que proceden del noroeste francés y se dirigen al levante español, pasar del eje oeste al eje este, mientras que los que proceden del sur de Alemania, Suiza, Italia y el este francés con destino al oeste de la Península Ibérica pueden encontrar preferible entrar por el este de los Pirineos y pasar hacia el oeste ya en el interior de la Península.

Ambos ejes principales tienen problemas de congestión. En el eje este es el paso a través de la región de París el que produce mayores problemas, mientras que el eje oeste son los tramos entre Dijon y Nimes los que tienen tráficos más elevados.

En los días de mayor tráfico, en los períodos de vacaciones, estos puntos congestionados suponen una fuente de demoras, y las autoridades francesas recomiendan el uso de itinerarios alternativos. El principal es el

eje central que desde París se dirige a Toulouse por Limoges. Desde Toulouse se puede entrar en España por Puigcerdá hacia Barcelona, o bien dirigirse hacia Pau y desde allí por el paso de Somport a Zaragoza. Este eje tiene carácter de autopista entre París y Vierzon, y el resto son fundamentalmente carreteras ordinarias; y los pasos de los Pirineos que se han mencionado son extremadamente difíciles. Existen programas para aumentar la capacidad de este eje entre Vierzon y Toulouse, convirtiéndolo en autovía de dos carriles.

En el interior de la Península, desde los extremos de los Pirineos existen varias rutas alternativas para llegar a Portugal, pero sus características son muy diferentes, por lo que las verdaderamente utilizadas no son muchas. Desde Irún, una primera ruta de acceso por el norte de Portugal está constituida por la carretera cantábrica, que es una autopista hasta Bilbao y una muy difícil carretera por Cantabria, Asturias y Galicia para entrar por Tuy. La ruta principal, sin embargo, es la que va desde Irún a Burgos (a donde se puede llegar por autopista) y de allí a Valladolid. Desde aquí puede dirigirse hacia Zamora y entrar por Alcañices, pero el mal estado de la carretera hace completamente impracticable este acceso, a pesar de ser el más cercano a Porto. En su lugar hay que emplear la carretera Valladolid-Salamanca-Ciudad Rodrigo, para entrar en Portugal hacia Guarda y de allí, bien hacia el norte a Porto o hacia el sur a Lisboa. Para dirigirse desde Irún hacia el centro y el sur de Portugal, se puede seguir la carretera de Burgos a Madrid y desde allí hacia Cáceres para entrar en Portugal por Valencia de Alcántara, o hacia Badajoz situado junto a la misma frontera. De nuevo el estado de la carretera hace que sea el segundo itinerario el utilizado preferentemente. Finalmente, para llegar al Algarve y el Alentejo, desde Sevilla se puede entrar en Portugal por Rosal de la Frontera o por Ayamonte. Ambos accesos presentan serias dificultades especialmente el segundo por la necesidad de atravesar el río en transbordador.

Para los viajeros que llegan a la Península por La Junquera, y se dirigen hacia el centro y el norte de Portugal, las rutas más adecuadas pasan por Madrid y desde allí se encaminan a Fuentes de Oñoro o Badajoz. Para ir al sur puede emplearse la autopista del Mediterráneo hasta Valencia, y desde allí dirigirse hacia Sevilla y Ayamonte.

A pesar de que, en teoría existirían posibilidades de cruzar la frontera por numerosos puntos, la realidad es que son muy pocos los empleados por los tráficos internacionales, y la consecuencia es que los tráficos se concentran en muy pocas vías, y que se producen problemas de congestión en muchas de ellas.

La carretera Burgos-Valladolid tiene serios problemas de tráfico todos los años en períodos de vacaciones debido a los viajes de portugueses entre su país y sus lugares de residencia en Europa Occidental. Otras rutas pasan por áreas tan congestionadas como el área de Madrid o Barcelona. Finalmente, algunos de los pasos fronterizos son también causas de demoras por su escasa capacidad (casos de Tuy o Ayamonte) o por el pequeño número de horas en que está abierta la aduana.

El Plan de Carreteras actualmente en ejecución permitiría mejorar algunos de los itinerarios mencionados, precisamente aquellos más utilizados. Así todo el tramo Burgos-Valladolid se transformará en una autovía, así como todo el recorrido Burgos-Madrid-Badajoz. La construcción de los nuevos puentes fronterizos en Tuy y Ayamonte aumentará la utilización de estos pasos, sobre todo del último de ellos, que unido a la reforma del viario andaluz supondrá una mejora en los accesos al Algarve.

En cuanto a la red internacional portuguesa puede esquematizarse como un eje costero desde Valença do Minho hasta Vilareala-Santo Antonio en el Guadiana, pasando por Porto, Coimbra, Lisboa, Setubal y Faro, al que se entroncan cuatro ejes este-oeste:

Porto - Bragança - Quintanilla.  
Aveiro - Guarda - Vilar Formoso.  
Lisboa - Santarem - Marvao.  
Lisboa - Setubal - Elvas.

El eje costero es, especialmente entre Lisboa y Porto, la vía más importante de tráfico y tiene características de autopista en gran parte del recorrido entre esas ciudades. Se proyecta que constituya una autopista entre Setubal y Braga, y que se mejoren las características de los tramos extremos. En cuanto a los enlaces este-oeste, actualmente el de mejores características es el de Lisboa-Badajoz, y está mejorándose el enlace Aveiro-Ciudad Rodrigo.

## 2.2. Red ferroviaria

En líneas generales, los principales ejes ferroviarios coinciden con los de las principales carreteras, y los pasos fronterizos suelen estar muy cercanos unos a otros. Así en Francia, los tráficos que provienen de o se dirigen a los países ibéricos se encaminan en su mayor parte por la línea Irún-Burdeos-Orleans-París y por la Port Bou-Nîmes-Lyon-Metz. Pero dada la fuerte carga que soporta esta última, el tráfico de viajeros entre Barcelona y París se encaminan Toulouse-Orleans-París. Desde París los tráficos pueden enca-

miñarse a otras regiones del norte de Francia, Gran Bretaña y el Benelux, mientras que desde el eje Ródano-Saone, se entronca con las vías hacia Italia (por Niza o por Modane), Suiza (Valence-Grenoble-Ginebra) y Alemania (por Mulhouse, Estrasburgo o Luxemburgo).

En cualquier caso los puntos de paso de la frontera son Irún y Port Bou, ya que los otros dos existentes, el de Puigcerdá, por su dificultad sólo se emplea para trenes de viajeros de corto recorrido y el de Canfranc no se utiliza por encontrarse cortada la vía en el lado francés.

Debido al diferente ancho de vía es preciso realizar un cambio de tren, o cambiar los ejes de los vagones. En los dos pasos de Irún y Port Bou es posible realizar el cambio de ejes. Únicamente el Talgo con su sistema de anchura variable puede evitar esa operación. En cuanto a los transportes de mercancías en contenedores, en ambas estaciones hay instalaciones que permiten el paso de los contenedores de plataformas españolas a francesas, o de los trenes a camiones.

Entre España y Portugal existen cinco pasos ferroviarios; pero en la práctica son sólo tres los verdaderamente utilizados, Fuentes de Oñoro, Valencia de Alcántara y Badajoz. La ruta desde Irún hasta Fuentes de Oñoro pasa por Medina del Campo, mientras que para llegar a Valencia de Alcántara y Badajoz se debe pasar por Madrid.

En Portugal la estructura de la red ferroviaria es muy semejante a la señalada para la red principal de carreteras, con un eje principal norte-sur al que se une cerca de Coimbra la línea que entra en Portugal por Ciudad Rodrigo, mientras que las líneas que entran por Valencia de Alcántara y Badajoz que se unen en Torre das Vargens, se unen con la línea Lisboa-Coimbra en Entroncamento.

Los servicios directos internacionales entre los países ibéricos y otros países europeos no son numerosos. Diariamente circulan los siguientes:

- Surexpreso París - Lisboa.
- Talgo París - Madrid.
- Puerta del Sol París - Madrid.
- Iberia Expreso París - Madrid.
- Talgo Barcelona - París.
- Catalán Talgo Ginebra - Barcelona.
- Hispania Expreso Ginebra - Barcelona.
- Lusitania Expreso Madrid - Lisboa.
- Lisboa Expreso Madrid - Lisboa.

### 3. LOS TRAFICOS ENTRE EUROPA Y LA PENINSULA IBERICA

#### *El tráfico de viajeros*

El atractivo turístico que ofrecen los países de la Península, especialmente durante el verano, ha hecho que los tráficos entre España y Portugal y el resto de Europa tengan unos volúmenes muy importantes. El tráfico total puede ser del orden de sesenta y cinco millones de viajeros/año en ambos sentidos. El modo de transporte fundamental es la carretera, que es utilizado en el 60% de estos viajes. Le siguen en importancia los viajes por vía aérea, más de veinte millones de viajeros/año, que en gran parte utilizan los vuelos charter. Por ferrocarril, el tráfico asciende a unos cinco millones de viajeros.

Las fronteras más utilizadas son con diferencia las de Irún (un 30% de todos los pasos por la frontera franco-española) y de La Junquera (un 40% de todos los pasos), y su importancia es sobre todo preponderante cuando se consideran los viajes a larga distancia. En ferrocarril el puesto fronterizo con mayor movimiento es Irún (un 55% del tráfico), seguido de Port Bou (un 43%) mientras que el tráfico por Puigcerdá es de escasa importancia.

El tráfico entre España y Portugal es sobre todo por carretera. Más de la mitad corresponden a viajes de corta distancia entre regiones fronterizas; así en Tuy se registran cinco millones y medio de viajes, en Verín casi tres millones, en Fuentes de Oñoro cinco millones, en Badajoz y Ayamonte casi tres millones en cada uno de ellos. En cuanto a los ferrocarriles, es el paso de Fuentes de Oñoro el que acapara un 75% del tráfico total.

El fenómeno más importante en todos estos tráficos es sin duda su carácter estacional, con unas fuertes puntas durante los veranos que dan lugar a que se presenten fenómenos de congestión en los pasos fronterizos y en las travesías de algunas ciudades. Existen dos tipos muy diferentes de viajeros, que coinciden durante esas puntas. Por una parte los turistas europeos que se dirigen hacia playas de la Península, y por otra los portugueses y marroquíes que residen en Europa y se desplazan en verano a sus lugares de origen. Mientras que los primeros emplean el coche propio y el avión (vuelos charter) en proporción similar, los segundos utilizan sobre todo el coche y en menor proporción el ferrocarril.

El efecto que se ha señalado antes de que se utilizan un número reducido de itinerarios hace que se concentren los tráficos en ciertas áreas. Así se puede estimar que de los viajes por vía terrestre entre países europeos y los de la Península, una sexta parte pasa por París, una tercera

parte pasa por Madrid y un 40% por Barcelona. Se comprende que los efectos de esas concentraciones en el espacio y en el tiempo sobre el funcionamiento de las infraestructuras incrementan los costes y los tiempos de recorrido.

### *Los transportes de mercancías*

Desde los países ibéricos hacia el resto de la Europa Occidental (la CE además de Suiza, Austria y países escandinavos) se transportan anualmente unos veinticuatro millones de toneladas, mientras que en sentido contrario se transportan menos de veinte millones. El modo de transporte más usado es el transporte marítimo que transporta el 76% de las mercancías en el sentido norte-sur pero sólo un 68% de los que discurren en sentido sur-norte. Como consecuencia, el tráfico es mucho más desequilibrado entre ambos sentidos para los transportes terrestres. Así mientras que por carretera de la Península salen 6,2 millones de t/años, sólo llegan 4,3 millones, y por ferrocarril salen 1,5 millones pero sólo entran 0,4 millones de toneladas. Este fuerte desequilibrio no deja de presentar serios problemas para los transportistas españoles por falta de tráfico de retorno.

Entre España y Portugal también se registra un tráfico muy desequilibrado (en peso) ya que las exportaciones españolas ascienden a unos 1,4 millones de toneladas mientras que sólo se importaron unas 800.000 toneladas. Por vía terrestre (principalmente por carretera) los tráfico resultan algo más equilibrados, ya que la participación del transporte marítimo es mayor (un 40%) en las exportaciones españolas que en las importaciones (un 30%).

Entre los transportes terrestres la participación de la carretera es en todos los casos muy superior a la del ferrocarril. Sin embargo, los costes para el transporte no son muy diferentes en ambos modos, por lo que la preferencia por el uso de la carretera parece estar relacionada con el menor tiempo de recorrido que se consigue con el empleo de los camiones.

La causa del mayor tiempo utilizado por los ferrocarriles radica en la necesidad de cambiar los vagones cuando no pueden emplearse trenes puros. Por ejemplo, utilizando los servicios expresos de contenedores y cajas móviles, se tardan 63 horas para un transporte Madrid-París, de los que únicamente 30 horas son las que transcurren con el tren en movimiento. Un camión con un solo conductor, y descansando las horas reglamentarias tardaría en el mismo viaje unas 40 horas. Los trenes directos de viajeros (desde luego más rápidos que los de mercancías) emplean unas 16 horas. Por tanto, el ferrocarril podría mejorar su participación si las demoras actuales disminuyesen.

#### 4. RESUMEN

Aunque de las infraestructuras viarias entre la Península Ibérica y el resto de Europa permiten satisfacer las necesidades actuales de transporte no pueden dejar de señalarse ciertos factores que podrían mejorar el nivel de servicio ofrecido:

- El número de infraestructuras realizadas es reducido en parte debido a las dificultades que supone el paso de las fronteras, pero también el hecho de que no existen infraestructuras alternativas adecuadas.
- Se producen así congestiones de tráfico en ciertas infraestructuras ya muy cargadas por tráficos locales.
- En el caso de la carretera hay un desarrollo mucho mayor de las autopistas al norte del valle del Ebro que al sur y oeste del mismo.
- En el caso de los ferrocarriles la diferencia del ancho de vía supone un obstáculo, que repercute especialmente en el transporte de mercancías.
- Los planes de mejora de infraestructuras en la Península permitirán una apreciable mejora en la infraestructura hoy utilizada, pero posiblemente no tanto en la de posibles rutas alternativas que descargarían aquellas ya muy congestionadas.
- Cabría significar también que para evitar la saturación rápida de las vías nuevas o mejoradas, sería importante la conservación de carreteras antiguas, así como potenciar el transporte de mercancías por ferrocarril.



## **SEGUNDA PONENCIA**

# **LAS VIAS DE COMUNICACION EN PORTUGAL**

## IV. LAS VIAS DE COMUNICACION EN PORTUGAL

*Ricardo Fortún Sanz*

La Península Ibérica es una unidad geográfica y un solo espacio estratégico en el Sur-Oeste de Europa. Portugal con una superficie de 89.000 km<sup>2</sup> ocupa una zona sensiblemente rectangular en el litoral atlántico, cuyas dimensiones máximas son 561 en el sentido Norte-Sur y 218 kms en el sentido Este-Oeste.

### 1. FRONTERA HISPANO-PORTUGUESA

La frontera entre las dos naciones ibéricas es discontinuamente fluvial en un 50 % de su longitud total de 1.200 kms, desde la desembocadura del río Miño hasta la desembocadura del río Guadiana. La raya fronteriza sigue el cauce del río Miño hasta Melgaço donde continúa al Sur del río por la sierra de Castro Laboreiro, a traviesa el río Lima y en dirección Oeste-Este, por las cumbres de las sierras de Geres y de Laroneo. Ilega al río Tâmega, que cruza, para seguir por el Oeste de las sierras de Corona o Monteciño hasta el río Manzanas al Sur de Puebla de Sanabria. Esta frontera Norte de Portugal, con una longitud de 417 kms, cruza las carreteras de Orense-Verú-Chaves-Vila del Real de Vigo-Tuy-Valença do Minho-Viana do Castelo; esta última doblada por el ferrocarril entre las poblaciones citadas. Además de los pasos fronterizos mencionados, Verín-Chaves y Tuy-Valença do Minho, existen otros menos importantes en la frontera Norte portuguesa: La Guardia-Caminha mediante transbordador, Puentebarjas-San Gregorio en las proximidades de Malgaço, Orense-Entrimo-Lindoso-Ponte de Barca y Orense-Lovios-Portela do Homem-Braga, no habiendo paso fronterizo en la carretera Puebla de Sanabria-Braganza actualmente.

La frontera Este de Portugal sigue inicialmente al curso del río Manzanas en 24 kms para continuar en dirección Oeste-Este hasta el río Duero, que es frontera en 116 kms hasta las cercanías de La Fregeneda y siguiendo los cauces del río Agueda y de su afluente el arroyo de Turones, llega la frontera

al Norte de Fuentes de Oñoro; por las sierras de las Mesas y de Malcata y los ríos Tuerto y Erjas, la frontera alcanza el río Tajo hasta Cedillo con desfiladeros intransitables, como en el sector del Duero pero menos acentuados. Por el río Sever, sierra de San Mamede, arroyo de Abrilongo y río Caya, la frontera alcanza el río Guadiana, cuyo curso sigue en 60 kms, para continuar con los ríos Ardilla, Safareja y Chanza y encontrar nuevamente al Guadiana y seguirlo hasta su desembocadura entre Ayamonte y Vila Real de Santo Antonio.

Los pasos fronterizos de Norte a Sur, son los siguientes:

- Alcañices-San Martín del Pedroso-Quintanilha-Braganza.
- Torregamones-Miranda del Duero (con reducido tránsito local).
- Fermoselle-Bamposta (con reducido tránsito local).
- La Fregeneda-Barca de Alva (carretera y ferrocarril sin servicio actualmente).
- Salamanca-Fuentes de Oñoro-Vilar Formoso-Guarda (vía férrea y carretera con mayor tránsito que en los pasos fronterizos citados anteriormente).
- Cáceres-Piedras Albas-Segura-Castelo Branco.
- Ferrocarril Cáceres-Valencia de Alcántara-Béira-Castelo de Vide.
- Valencia de Alcántara-Puerto Roque-Galegos-Portalegre.
- Badajoz-Elvas (carretera y ferrocarril, éste sin servicio actualmente).
- Zafra-Villanueva del Fresno-San Leonardo-Evora.
- Aracena-Rosal de la Frontera-Vila Verde de Ficalho-Beja.
- Ayamonte-Vila Real de Santo Antonio (transbordador).

No existen pasos fronterizos y están cortadas las carreteras locales de:

- Sabugal-Aldeia da Ponte-La Albergueria de Argañán-Ciudad Rodrigo.
- Elvas-Olivenza.
- Barrancos-Fregenal de la Sierra.

Las vías de comunicación más importantes son las que pasan la frontera por Tuy, Verín, Fuentes de Oñoro, Valencia de Alcántara y Badajoz.

## 2. RED DE CARRETERAS

La red de carreteras tiene una longitud total de 20.000 kms, siendo la de mayor circulación la que une las ciudades de Lisboa y Oporto, distantes 314 kms. Otras carreteras importantes que parten de la capital lusitana son las siguientes:

— Hacia el Norte:

Lisboa-Coimbra-Visen-Vila Real-Chavés.  
Lisboa-Coimbra-Celorico da Beira-Braganza.

— Hacia el Este:

Lisboa-Coimbra-Guarda-Vilar Formoso.  
Lisboa-Sântarem-Tomar-Castelo Branco-Segura.  
Lisboa-Obrantes-Portalegre-Galegos.  
Lisboa-Estromoz-Elvas.  
Lisboa-Evora-S. Leonardo.  
Lisboa-Ferreira do Alentejo-Beja-Vila Verde de Ficalho.

— Hacia el Sur:

Lisboa-Beja-Vila Real de Santo Antonio.  
Lisboa-Ferreira do Alentejo-Faro.  
Lisboa-Setubal-Sines-Lagos.

Autopistas.

— Construidas:

Lisboa-Setubal (50 kms).  
Simes-Santo Andrés (20 kms).

— En construcción:

Lisboa-Oporto, estando contruidos y utilizándose los sectores:  
Lisboa-Aveiras de Cima.  
Condeixa-Mealhada.  
Albergaria-a-Velha-Oporto.

— En proyecto:

Oporto-Braga (53 kms).

La carretera próxima a la frontera Este, enlaza de Norte a Sur las ciudades de: Braganza, Guarda, Castelo Branco, Portalegre-Estremoz, Evora, Beja y Faro.

En España hay una carretera próxima a la frontera desde León a Zamora, Salamanca, Plasencia, Cáceres, Mérida, Zafra, Sevilla y Cádiz.

### 3. RED FERROVIARIA

La red ferroviaria portuguesa de 3.600 kms tiene las líneas siguientes:

— Desde Lisboa:

Línea del Norte: Lisboa-Setil-Entroncamento-Coimbra-Pampilhosa-Aveiro-Oporto.

Línea de la Beira Alba: Lisboa-Pampilhosa-Santa Comba Dao Guarda-Vilar Formoso.

Línea de la Beira Baixa: Lisboa-Entroncamento-Abrante-Castelo Branco-Covilha-Guarda.

Línea del Este: Lisboa-Abrante-Torre das Vergens-Portalegre-Elvas.

Línea del Oeste: Lisboa-Leiria-Figueira da Foz-Coimbra.

Línea de Sintra: Lisboa-Cacém-Sintra.

Línea de Cascais: Lisboa-Oeiras-Estoril-Cascais.

— Desde Barreiro (al sur de Lisboa y del Tajo).

Línea del Sado: Barreiro-Setubal-Ermidas-Sado-Sines.

Línea del Sur: Barreiro-Vendas Novas-Beja-Tunes-Faro.

— Desde Oporto:

Línea del Vonga: Oporto-Aveiro-Visen.

Línea del Duero: Oporto-Penafiel-Regua-Barca de Alba.

Línea del Miño: Oporto-Viana do Castelo-Caminha-Valença do Minho-Monçao.

### 4. COMUNICACIONES MARITIMAS

El comercio exterior portugués se realiza, casi totalmente por el mar. Por el puerto de Lisboa entra el 80% de sus importaciones y sale el 60% de sus exportaciones. Por el puerto de Oporto entra y sale el 13% y el 16% de sus importaciones y exportaciones, respectivamente.

A estos puertos sigue en actividad y con bastante diferencia, el de Setubal.

### 5. COMUNICACIONES AEREAS

Aeropuertos internacionales:

Lisboa, Oporto y Faro, para tráfico internacional y nacional.

Aeropuertos nacionales:

Braganza, Vila Real, Visen, Covilha y Portimao, solamente para vuelos nacionales.

**TERCERA PONENCIA**

**LA POLITICA COMUN DE INFRAESTRUCTURAS  
DE TRANSPORTE**

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

*Rafael Izquierdo de Bartolomé*

### **1. ANTECEDENTES**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### 3.1. **El Memorándum de 1979**

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

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

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

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

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

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

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

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

### 3.2. **Período 1980-83**

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

A título meramente enunciativo, pueden citarse los siguientes:

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

### 3.3. **Situación actual**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Son dos los objetivos que persigue el sistema:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **CONSIDERACIONES FINALES**

## **VI. CONSIDERACIONES FINALES**

El fin de cada curso académico del CESEDEN significa también para cada Seminario del Instituto Español de Estudios Estratégicos el término de sus actividades anuales; los trabajos que han emprendido en su comienzo suelen concluirse antes de las vacaciones de verano y quedan depositados en la Secretaría del Seminario; al inicio de un nuevo curso académico, durante el primer trimestre, es frecuente que se vuelvan a releer antes de proceder a entregar a la Secretaría General del IEEE la versión definitiva.

Los trabajos que este año se redactaron en el seno del Seminario de Tecnologías para la Defensa no han sido objeto de revisión alguna, por lo que el texto que se publica ahora es idéntico al que se redactó en junio del año pasado; se destaca este hecho por cuanto, algunas decisiones de la OTAN o del Gobierno español que se han adoptado recientemente, confirman tanto la oportunidad en la selección de los trabajos del Seminario como la actualidad de algunas de sus preocupaciones.

En las presentaciones que los Presidentes de cada Grupo de Trabajo hacen sobre la labor que han desarrollado, se señalan los títulos y los autores de las distintas ponencias y se resaltan las ideas o los puntos principales que permiten acercarse al conocimiento del estado actual de los temas estudiados, de los que puede obtenerse una información mayor mediante la lectura de las ponencias.

Este comentario final, como una especie de resumen, parece que debe reducirse a señalar las principales apreciaciones que, a juicio de los miembros del Seminario y como resultado de sus reuniones, se desprenden del conjunto de las ponencias y análisis realizados por los Grupos de Trabajo. Pues bien, con referencia al trabajo del presente curso son las siguientes:

- Las infraestructuras de transportes que enlazan la Península Ibérica con el resto de Europa son escasas y conviene potenciarlas, tanto en

la unión Portugal-España, como en la unión España-Francia. Expresamente se indicaba que: «existen en estos momentos razones para pensar que a través de iniciativas, tanto nacionales como comunitarias, la situación puede mejorar en un plazo relativamente breve».

- «El diferente ancho de vía ferroviaria supone una dificultad en las comunicaciones con el resto de Europa y requiere soluciones nuevas para que se produzca una real integración de nuestras redes ferroviarias.»

Normalmente, aquí debería concluir el comentario al trabajo realizado, pero, como anteriormente se apuntaba, se han producido en los últimos meses de 1988 —terminado por tanto el trabajo— una serie de hechos que han avalado la actualidad de los temas seleccionados, confirmando con realizaciones o decisiones concretas, las apreciaciones resaltadas por el Seminario. Estos hechos constituyen realmente un complemento práctico a la labor realizada y no deben pasar desapercibidos. Con su enunciado breve, se cierra este comentario.

— La OTAN ha aceptado los términos de la propuesta de contribución de España a la defensa común de la Alianza; ello significa el inicio de los trabajos para la firma de los acuerdos de coordinación, que entre otros aspectos incidirán sobre estos dos temas concretos:

- Coordinación entre los sistemas de telecomunicaciones e información.
  - Participación en el programa común de infraestructura. No debe olvidarse que uno de los objetivos de la OTAN es mejorar las comunicaciones de la zona central de los países miembros con las periféricas, entre las que naturalmente se encuentran España y Portugal.
- Se han puesto en marcha las uniones por carretera a través de Ayamonte y Tuy, lo que significará, en breve plazo, una sensible mejora de las infraestructuras de enlace entre España y Portugal.
- La Comisión mixta hispano-francesa para el estudio de los pasos pirenaicos ha llegado a la definición de los pasos de carretera y parece que van a impulsarse las uniones a través de Somport y Puigcerdá con la construcción de sendos túneles: El de Somport por la parte española y el de Puig Morens por la parte francesa.



- El Gobierno puso en marcha primeramente el plan de líneas ferroviarias de alta velocidad y, posteriormente, tomó el acuerdo de adoptar el ancho europeo para la red ferroviaria española. Actualmente, decidida la primera línea con este ancho —Sevilla-Madrid-Zaragoza-Barcelona-Frontera— está estudiando las líneas más convenientes para iniciar la integración de nuestra red ferroviaria con la europea.

EL PRESIDENTE DEL SEMINARIO

*Isidro González Costilla*

**Colección Cuadernos de Estrategia**

