

## **HACIA UNA POLÍTICA COMUNITARIA DE CARRETERAS Y FERROCARRILES: LA DEFINICIÓN DEL ESCENARIO DEL SIGLO XXI**

Por RAFAEL IZQUIERDO DE BARTOLOMÉ

### **Carreteras**

Hasta la década de los años setenta, la Comunidad Europea no intervino en materia de infraestructuras viarias ya que, desde sus comienzos, era consciente de que las redes de transporte eran competencia exclusiva de los Estados miembros. Los distintos criterios seguidos por los diferentes países en materia de planificación y construcción dio lugar a una falta de conexión entre las infraestructuras y a una serie de incompatibilidades entre los sistemas de explotación que han venido dificultando —y de hecho siguen dificultando— el pleno desarrollo del mercado interior.

Fue a partir de la Cumbre de París de octubre de 1972 cuando fueron estableciéndose, en el seno de la Dirección General de Transportes, las bases de lo que podría denominarse una política comunitaria de infraestructuras de transporte, que se basa principalmente en el diseño del escenario de las redes viarias y en el establecimiento de un sistema de ayudas destinadas a cofinanciar, en colaboración con los Estados miembros, proyectos de interés comunitario que permitan ir configurando una red de transporte moderna y eficiente que responda a los objetivos de la política común de transportes.

Pero la intervención de la Unión no termina aquí, ya que por otra parte aporta ayudas a infraestructuras que tienen como objetivos principales

contribuir a la corrección de los desequilibrios regionales, impulsar el desarrollo y el ajuste estructural de las áreas subdesarrolladas y, en resumen, colaborar a alcanzar la cohesión económica y social de la Unión, tal como propugna el Acta Única Europea y el Tratado de la Unión Europea.

Centrándose en los grandes ejes transeuropeos, las exiguas ayudas otorgadas por la Unión —en concreto por la Dirección General de Transportes— no permitieron mejorar la situación inversora de los Estados miembros ni contribuyeron a acelerar el proceso de configuración de las grandes redes comunitarias. Cabe señalar que las ayudas concedidas a través del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), muy importantes en su cuantía, han estado dirigidas más bien a proyectos e infraestructuras de desarrollo regional y no tanto hacia vías de comunicación de carácter transnacional. Ante esta situación que venía a constituir un importante freno al desarrollo del mercado interior y al reforzamiento de la cohesión económica y social, la Comisión inició desde 1990 una serie de actuaciones que dieron lugar a que el Tratado de la Unión Europea incluyera un título dedicado a las «redes transeuropeas» que contiene las grandes líneas de lo que deberá ser la política comunitaria de infraestructuras. Como objetivos concretos de la misma se establecen:

- La interconexión e interoperabilidad de las redes nacionales.
- El acceso a dichas redes.
- El establecimiento de enlaces entre las regiones insulares, sin litoral y periféricas y las regiones centrales de la Comunidad.

Para cumplir estos objetivos, el Tratado ha confiado tres labores esenciales a la Unión:

- Elaborar las orientaciones específicas para el transporte, determinando los proyectos de interés común.
- Tomar las medidas necesarias, en particular en lo que se refiere a la armonización de las normas técnicas, que garantice la interoperabilidad de las redes.
- Apoyar los esfuerzos financieros de los Estados miembros para proyectos de interés común financiados por los Estados miembros y seleccionados de acuerdo con las orientaciones elaboradas.

Tanto el Libro Blanco sobre: *El desarrollo futuro de la política común de transportes*, elaborado por la Comisión a finales de 1992, como el Libro Blanco de 1993: *Crecimiento, competitividad, empleo*, proponen que se acelere el establecimiento de las redes transeuropeas, considerando

prioritario conseguir nuevas fórmulas de financiación que, asociando al sector público y privado, permitan acelerar su construcción.

El Consejo, a propuesta de la Comisión y de acuerdo con el contenido del Tratado de la Unión Europea, aprobó, a finales de octubre de 1993, una Decisión relativa a la creación de una red transeuropea de carreteras que contiene el esquema director de la misma con horizonte el año 2002. La red se compone de 54.000 km de autopistas y carreteras de primer orden —vías de gran capacidad— de los que 12.000 km son de nueva construcción. Es interesante señalar que el plan tiene un carácter indicativo y evolutivo, ya que el objetivo de la Unión es establecer a muy corto plazo un sistema de transporte multimodal que integre y coordine los diferentes esquemas directores que la Comisión está elaborando. El documento en cuestión pone de manifiesto los problemas de financiación que se plantean ya que, según las estimaciones realizadas por la Comisión, de aquí a 1999 son necesarios 220.000 millones de ecus, es decir de 30.000 a 35.000 millones por año, tan sólo para las redes transeuropeas de transporte.

Basándose en las propuestas de la Comisión, el Consejo Europeo de Bruselas de diciembre de 1993 adoptó una serie de decisiones importantes dirigidas a acelerar la realización de las redes transeuropeas, una de las cuales fue la creación de un grupo especial de representantes personales de los jefes de Estado o de Gobierno presidido por el comisario Christophersen —Grupo Christophersen— para ayudar a la Comisión en sus trabajos sobre las infraestructuras.

Como objetivos concretos que permitiesen el establecimiento de prioridades, facilitando el proceso de tomas de decisiones del Consejo, se fijaron los siguientes:

- Determinar los proyectos prioritarios y facilitar los trabajos subsecuentes en seminarios específicos para cada proyecto.
- Acelerar dichos proyectos prioritarios.
- Estudiar los problemas específicos y generales que afectan a la realización de las redes transeuropeas en lo que se refiere al marco normativo, figura 1, p. 50.
- Contribuir a clarificar los temas financieros y los medios de fomentar la inversión privada en los proyectos.
- Promover un acuerdo político rápido sobre las orientaciones relativas a los transportes.

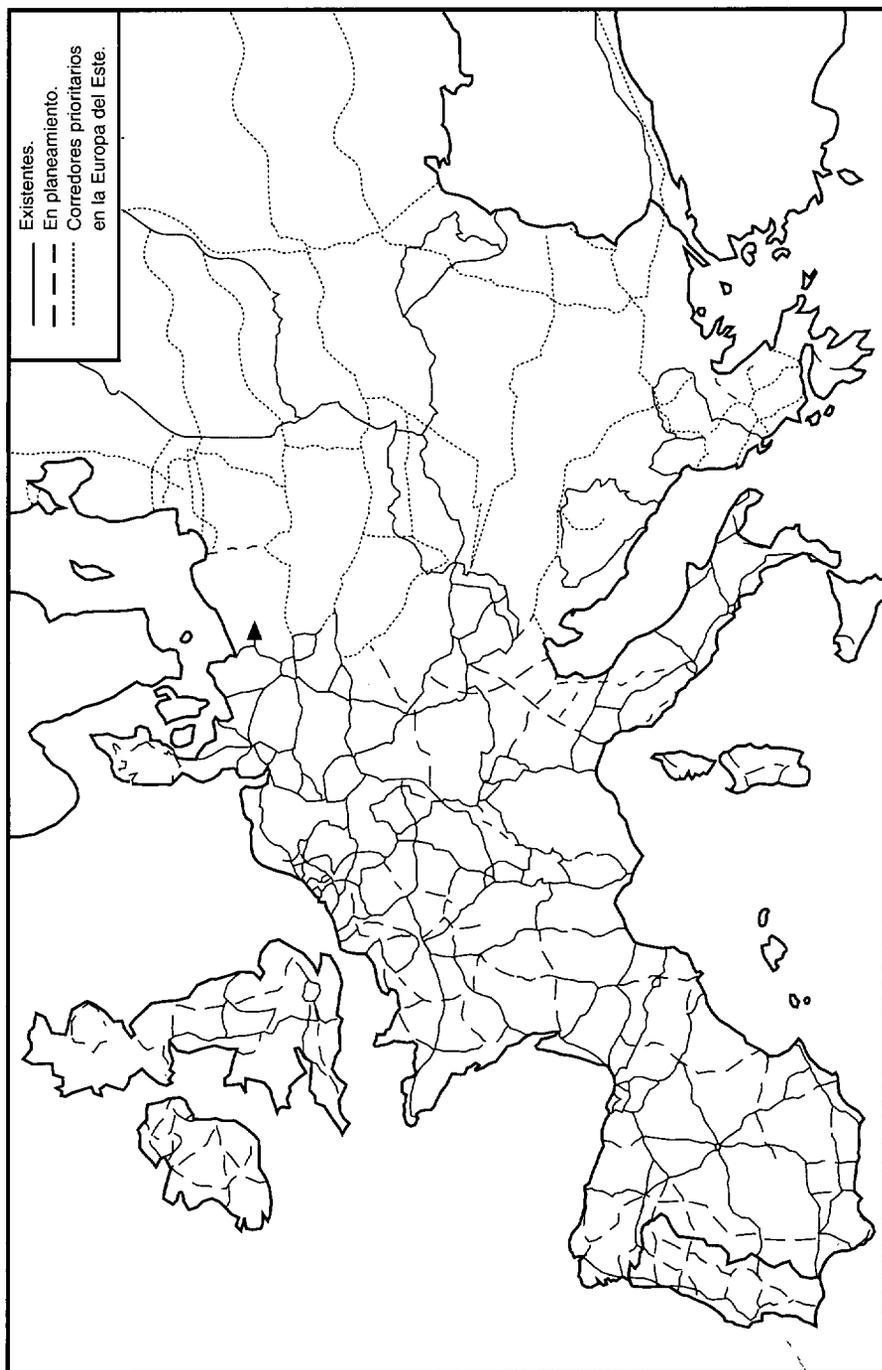


Figura 1.- Redes transeuropeas de carreteras.

Para la selección de los proyectos de interés comunitario se han aplicado los siguientes criterios:

- Ser proyectos de interés común que cumplan los criterios establecidos por las orientaciones de la Comunidad para el desarrollo de una red transeuropea de transportes y que, por consiguiente, estén comprendidos dentro del esquema director aprobado y mencionado anteriormente.
- Ser de una dimensión excepcional, teniendo en cuenta el tipo de proyecto y el tamaño relativo de los Estados miembros directamente afectados.
- Satisfacer la condición de viabilidad económica, incluida la mejora de la competitividad de la Unión y de su desarrollo tecnológico.
- Permitir la inversión privada.
- Estar maduros, de manera que su realización pueda hacerse en el plazo más breve posible
- Evitar el recurso a la financiación pública de la infraestructura cuando ello pueda provocar distorsiones de la competencia contrarias al interés común.
- Cumplir la legislación de la Unión, especialmente sus disposiciones sobre protección del medio ambiente, figura 2, p. 52.

Los proyectos prioritarios se han clasificado en tres grupos de acuerdo con su madurez. En el primero se han incluido los proyectos en los que ya han comenzado los trabajos o que van a comenzarse en el plazo de dos años. En el segundo figuran los proyectos cuya realización puede acelerarse de forma que puedan iniciarse en el plazo de dos años. El tercero comprende todos los proyectos de gran importancia para la red que, aparentemente, requieren más tiempo antes de que puedan iniciarse los trabajos o que necesitan una serie de estudios complementarios.

El Consejo Europeo de Corfú, de junio de 1994, acordó una primera lista prioritaria de 11 proyectos de transportes seleccionados por el Grupo Christophersen que, posteriormente, el Consejo Europeo de Essen, en diciembre de 1995, amplió a 14, al incorporar tres nuevos proyectos que afectan a los Estados miembros nórdicos e Irlanda.

La mayoría de los 14 proyectos seleccionados, ya en fase de construcción o que se iniciarán antes del fin de 1996, se refieren a proyectos ferroviarios.

En lo que se refiere a las carreteras españolas, sólo figura la autopista Lisboa-Valladolid que constituye un importante enlace de las redes de auto-

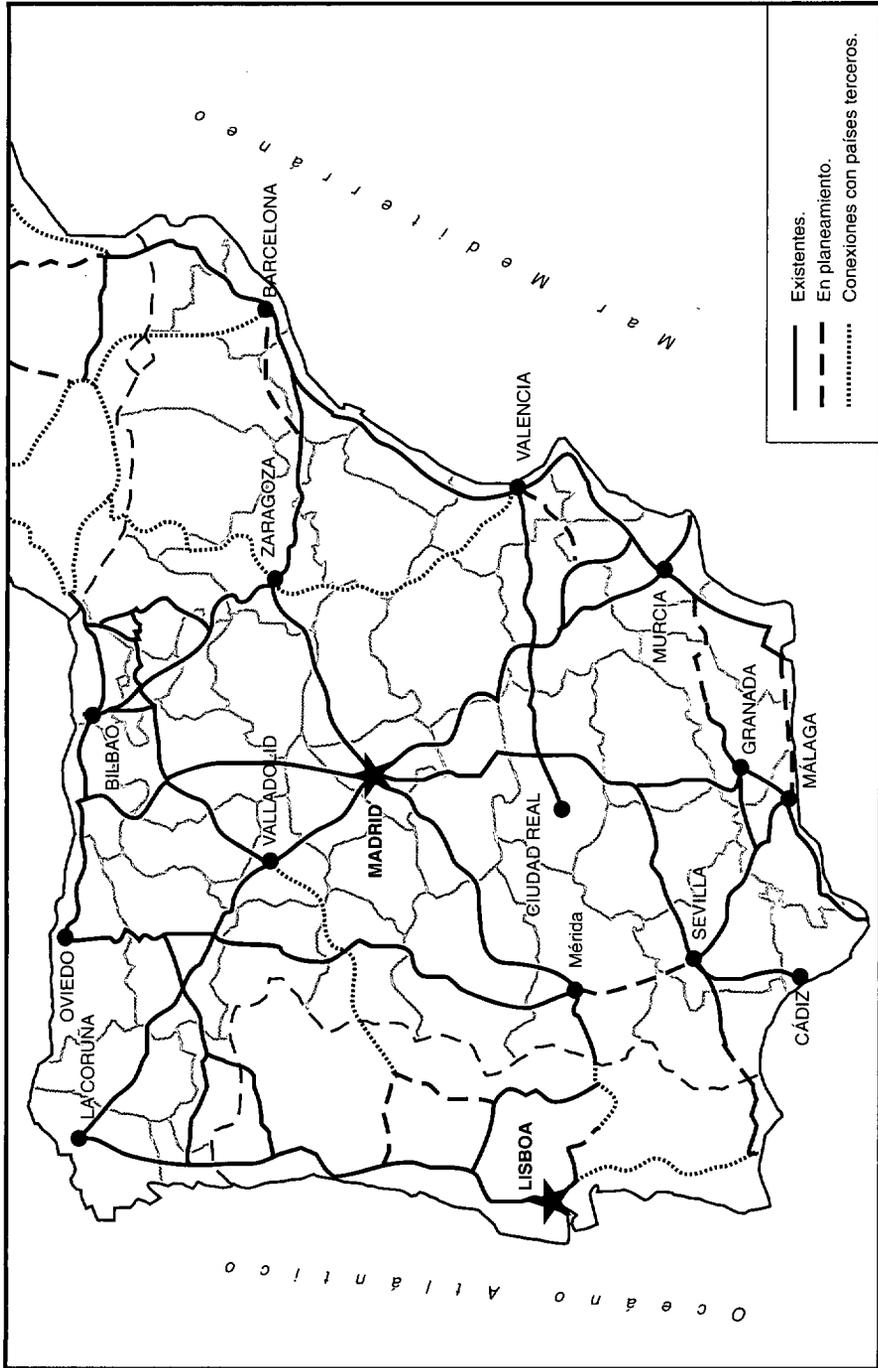


Figura 2.- Red española de líneas transeuropea de carreteras.

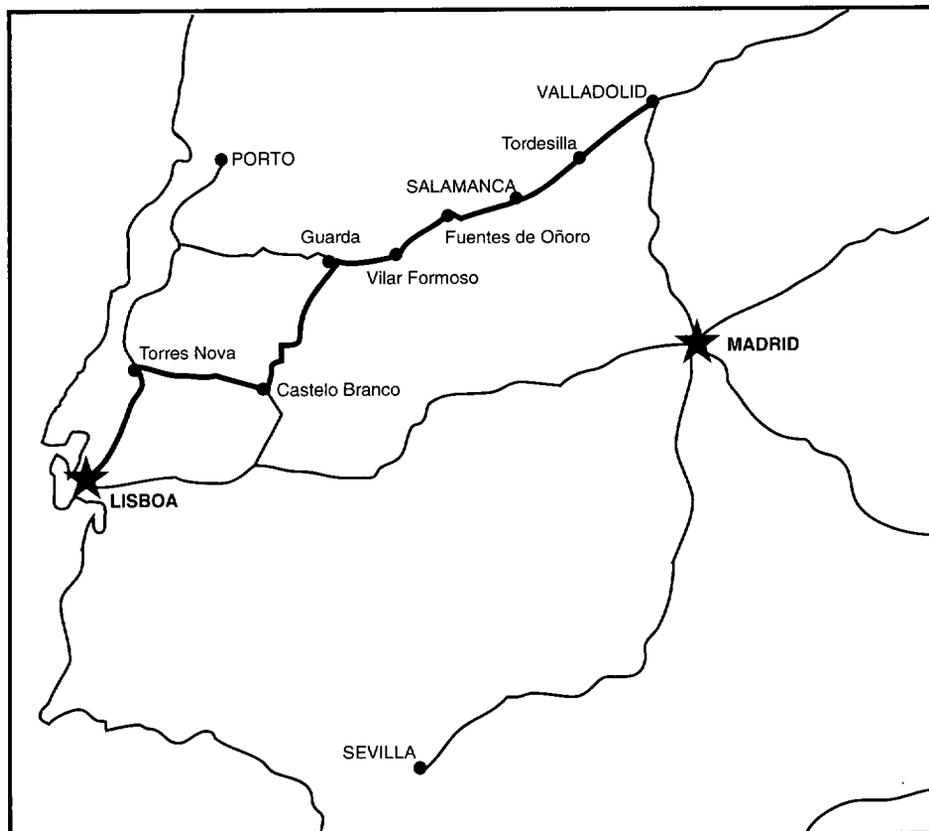
pistas españolas y portuguesas, facilitando además la conexión entre las redes de la península Ibérica y Francia, contribuyendo a la cohesión económica y social de la Unión. En las regiones directamente afectadas la nueva autopista estimulará el desarrollo y creará un número considerable de empleos permanentes, reforzando la competitividad de las industrias de la península Ibérica, en particular de la zona portuguesa al norte de Beira Baixa y Ribatejo.

La autopista, en su parte portuguesa, comprende los tramos Lisboa-Torres Novas-Castelo Branco-Guarda-Vilar Formoso (frontera española) y, en la parte española, Fuentes de Oñoro-Salamanca-Tordesillas-Valladolid. La longitud total asciende a 585 km, correspondiendo a España 222 km. Nuestro país tiene previsto construir una autovía con dos carriles en cada dirección, de 192 km, estando ya construida la correspondiente a Valladolid-Tordesillas. El coste aproximado de la construcción del proyecto asciende a unos 1.070 millones de ecus, de los que 540 corresponden a la parte española, figura 3, p. 54.

Todo el eje forma parte de la red transeuropea de carreteras como puede observarse en los mapas de las figuras adjuntas. En lo que se refiere al trayecto español, todo él, desde Valladolid a la frontera portuguesa está incluido en el Plan Director de Infraestructuras (PDI) como autovía sin peaje. El tramo Salamanca-Tordesillas forma parte del programa prioritario de carreteras para el período 1993-1995 que fue aprobado por el Gobierno español, estando en fase de realización las evaluaciones de impacto ambiental.

En la figura se reflejan la totalidad de las conexiones previstas con Francia y Portugal por carretera. Con Francia a través de Irún, puerto de Somport, Puigcerdá y La Junquera y con Portugal a través de Tuy, Verín, Fuentes de Oñoro y Ayamonte, figura 4, p. 55.

En cuanto se refiere a la financiación, las autoridades españolas, como se señala en el Informe del Grupo Christophersen, ven pocas posibilidades de participación privada debido al escaso volumen de tráfico y a las desfavorables perspectivas de rentabilidad; por ello prevén financiar todo el proyecto con fondos públicos y no tienen intención de imponer peaje. No obstante, esta cuestión está todavía en fase de debate y como señala el citado Informe todavía podría haber posibilidades de incorporar al sector privado y reducir los fondos públicos que se dediquen al proyecto, instrumentando a tal fin nuevos sistemas de financiación mixta.



**Figura 3.**— *Autopista Lisboa-Valladolid.*

Conviene señalar que se han concedido ayudas comunitarias para la construcción de algunos tramos españoles y portugueses. Por lo que se refiere a España, se han recibido hasta el momento 3,1 millones de ecus con cargo a la línea presupuestaria sobre redes transeuropeas y la iniciativa comunitaria INTERREG.

### **Ferrocarriles**

Todo lo mencionado en el apartado anterior relativo a las infraestructuras de transporte, y en concreto a las carreteras, es extensivo a la red ferroviaria, en lo que a sus aspectos generales se refiere. Por este motivo, sólo se hará referencia a los aspectos concretos relativos a las redes ferroviarias de alta velocidad y de transporte combinado.

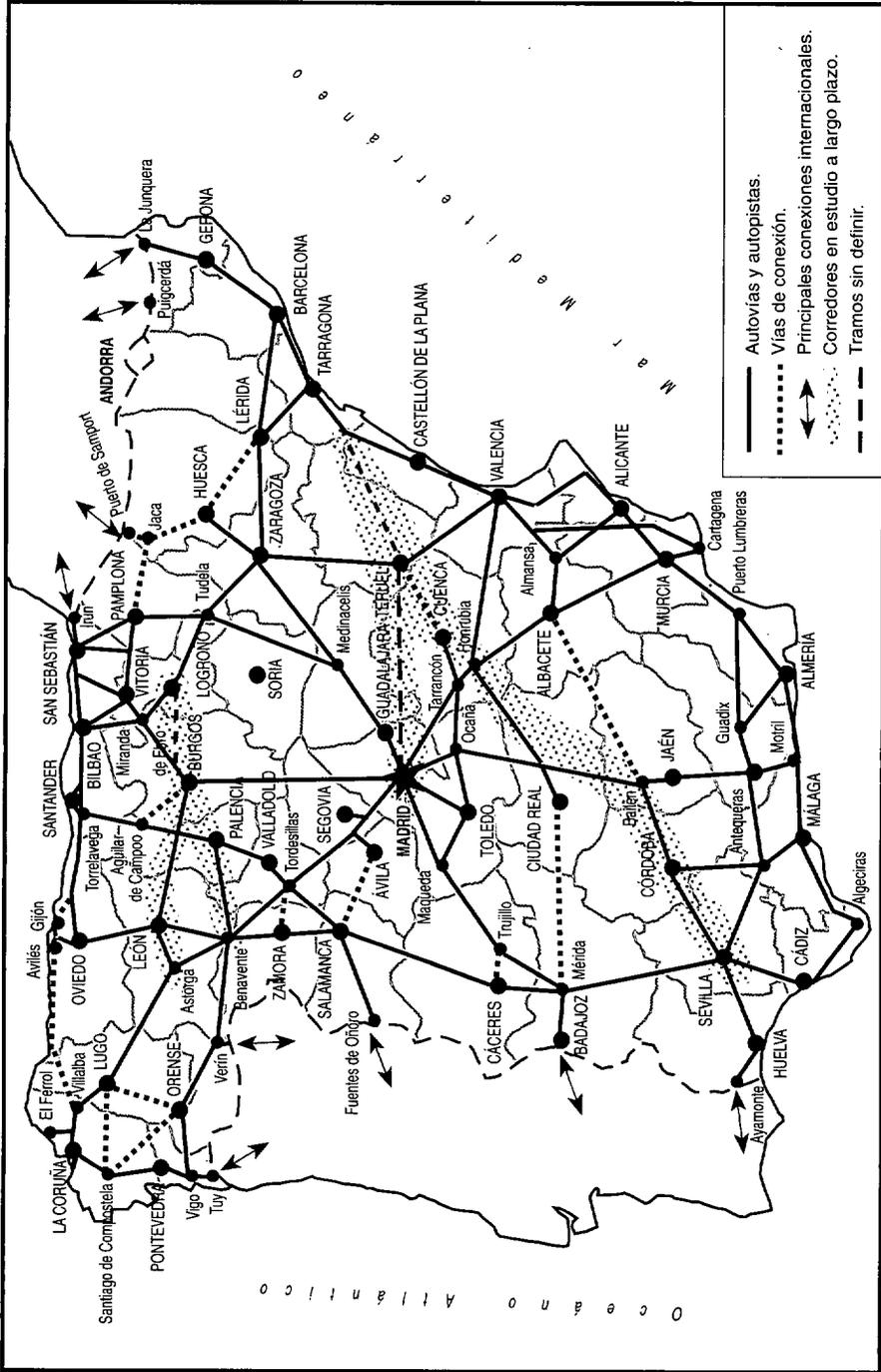


Figura 4.- Esquema de la red de gran capacidad a largo plazo.

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

Fue, por consiguiente, a partir de las iniciativas de algunas compañías ferroviarias y, en concreto, a la vista del éxito alcanzado por el Tren de Gran Velocidad (TGV) Sureste (París-Lyon) desde su puesta en funcionamiento en 1981, cuando la Comunidad Europea estableció entre sus objetivos de política de transporte contenidos en la comunicación que, sobre la orientación de la política a medio plazo de infraestructuras de transporte, la Comisión presentó al Consejo en diciembre de 1984, el enlazar los grandes centros urbanos con líneas ferroviarias de alta velocidad.

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

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

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

líneas necesarias para las conexiones y prolongaciones. Como resultado del estudio realizado por un grupo de trabajo de alto nivel, creado a tal fin, se definió un esquema director al horizonte 2010 en el que definen 15 enlaces o tramos-clave (*maillons-clés*) cuya definición y realización se consideran prioritarios para dar continuidad y coherencia al conjunto de la red.

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

No obstante, hay muchos aspectos que están todavía estudiándose por el propio grupo de trabajo, como son: la evaluación del impacto socio económico de la red; el estudio del impacto medio ambiental; el procedimiento para alcanzar la compatibilidad técnica; la mayor cooperación entre las compañías ferroviarias y la industria en el campo de las normas y especificaciones técnicas; la armonización de los sistemas de control y mando; la promoción de la política comercial; y la financiación de la red y en concreto de los tramos-clave. No obstante, y con independencia de este planteamiento general que por su globalidad puede ser, y de hecho será, de lenta aplicación, la Comunidad, como ya ha quedado expuesto, ha venido concediendo ayudas financieras para proyectos concretos de alta velocidad.

En sus últimos informes, la Comisión considera que el período 1993-2010 es crucial para la integración europea y que la red ferroviaria de alta velocidad, dentro del enfoque multimodal de las redes transeuropeas, constituye uno de los elementos más eficaces de que dispone la Comunidad para alcanzarla.

Es por este motivo, por lo que la red ferroviaria de alta velocidad ha jugado, y está jugando, un papel primordial dentro de la nueva política de redes transeuropeas establecida por la Unión Europea (UE) que considera el desarrollo del nuevo ferrocarril como básico para el correcto funcionamiento del mercado interior al permitir mejorar la movilidad y disminuir los efectos de congestión provocados por la carretera, así como los efectos ambientales, figura 5, p. 58.

Tanto el Consejo Europeo de Corfú como el de Essen, mencionados anteriormente, han incorporado entre sus 14 proyectos prioritarios cinco relativos al tren de alta velocidad, con independencia de otros cuatro que se refieren al ferrocarril convencional o al transporte combinado.



Entre dichos proyectos, que como ya se ha indicado anteriormente deben de iniciarse antes de finales de 1996, figura el tren de alta velocidad Sur que comprende los dos trayectos desde Madrid a la frontera francesa, por Barcelona y Vitoria, respectivamente.

De acuerdo con el Informe Christophersen, este proyecto que enlazará la península Ibérica con la red francesa de trenes de alta velocidad, contribuirá a la cohesión social y económica dentro de la UE. Tanto el ramal mediterráneo como el atlántico son elementos clave de la comunicación rápida por ferrocarril entre Madrid y París, ya que el primero enlaza con el TGV Mediterráneo (París-Lyon-Marsella) y el segundo con el TGV Atlántico (París-Burdeos), figura 6.

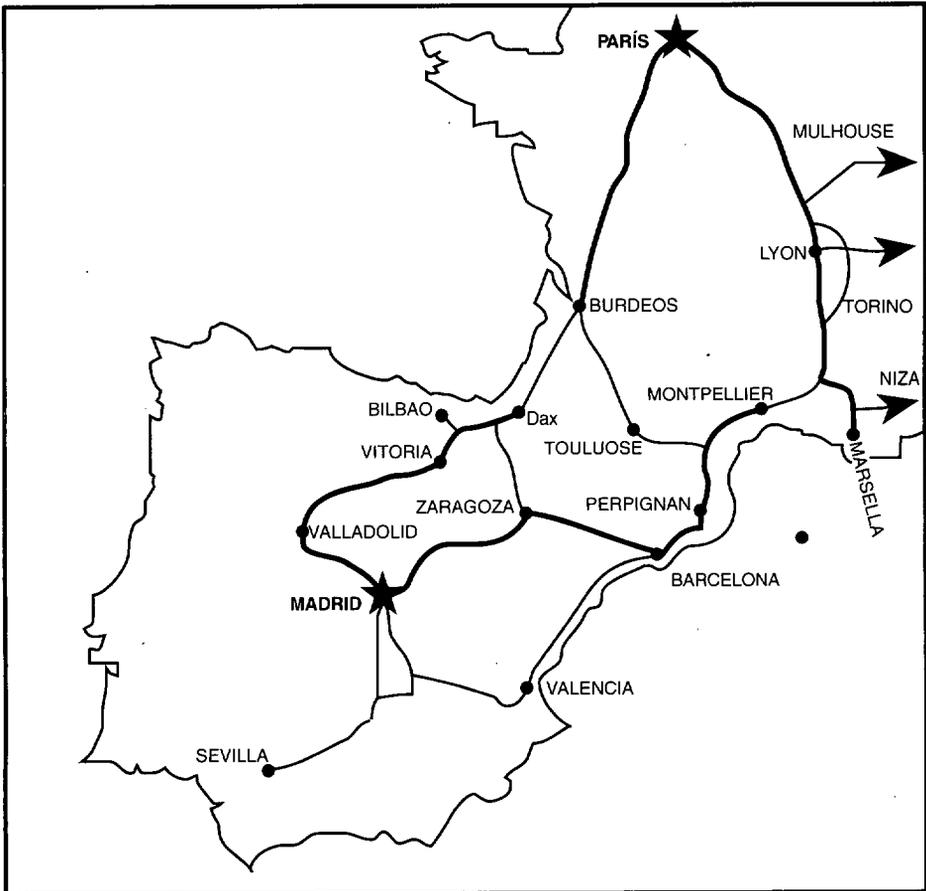


Figura 6.— Tren de alta velocidad Sur.

Buena parte de la nueva línea en el territorio español se dedicará tanto al tráfico de pasajeros como de mercancías; sin embargo, el tramo Madrid-Barcelona servirá exclusivamente para el tráfico de pasajeros. La construcción de la línea dará lugar a aumentos de capacidad notables y acortamientos importantes de los trayectos.

Todo ello constituirá una aportación importante a la mejora de las relaciones comerciales entre España y la parte central de la Unión y tendrá un efecto muy positivo en el desarrollo económico de las regiones que atraviesa.

La longitud de estas líneas de alta velocidad es de 1.450 km, de los cuales 1.200 km son de nueva construcción. Las vías actuales se mejorarán entre Madrid y Vitoria, de manera que puedan alcanzarse velocidades de hasta 200 km/h.

Por último es preciso destacar la ventaja importante que supone este proyecto al realizarse en ancho europeo, lo cual evitará paradas en los cruces fronterizos por las diferencias en las vías o el material rodante, contribuyendo así a resolver los problemas de interoperabilidad.

El tramo de Madrid a la frontera por Barcelona es de 750 km de longitud en ancho europeo, siendo de nueva construcción en su totalidad. La velocidad máxima será de 350 km/h, siendo el coste de su construcción unos 6.300 millones de ecus. A fin de ultimar los estudios sobre el tramo internacional entre Barcelona y Narbona acaba de constituirse una agrupación europea de interés económico que agrupa a la Sociedad Nacional de Ferrocarriles Franceses (SNCF) y a RENFE.

El Gobierno español financiará las obras de mejora de los tramos Calatayud-Ricla y Zaragoza-Lérida, situados sobre la línea Madrid-Barcelona, a los que el PDI ha dado prioridad. En cuanto a la línea de nueva construcción piensa conseguir financiación del sector privado. Para el tramo Barcelona-frontera francesa, el Gobierno español prevé una financiación presupuestaria tradicional.

En cuanto se refiere al segundo proyecto (tramo Madrid-Valladolid-Vitoria-frontera francesa), sólo los tramos Madrid-Valladolid y Vitoria-Bilbao serán de nueva construcción. El tramo restante entre Valladolid y Vitoria se acondicionará para velocidades de 200 km/h. Todavía no se ha decidido los plazos de construcción ya que se ha dado prioridad al eje mediterráneo, comentado anteriormente. No obstante, el presupuesto calculado asciende a unos 4.500 millones de ecus.

Dentro del nuevo enfoque de las redes transeuropeas, la Comisión ha considerado necesario potenciar el transporte combinado, creando un marco general que, basado no sólo en el transporte ferrocarril-carretera sino también vías navegables y transporte marítimo, cubra toda la Comunidad y retire un tonelaje importante de la congestionada red de carreteras, contribuyendo a la estrategia comunitaria de limitación de las emisiones de CO<sub>2</sub> y de mejora de la eficacia energética.

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

La Comisión ha elaborado un primer esquema director de líneas ferroviarias y vías navegables a partir de los flujos de tráfico por carretera que, por su volumen o por sus recorridos, parecen ofrecer posibilidades para este nuevo sistema de transporte.

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

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

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

Cabe señalar que en el Informe Christophersen se hace referencia a cuatro proyectos prioritarios relativos al transporte combinado, sin que se haga mención expresa al caso de España.