

## **DESARROLLO DE LAS REDES FERROVIARIAS EN EUROPA: TENDENCIAS ACTUALES**

Por LUIS IMEDIO SÁNCHEZ

Aún a riesgo de caer en repeticiones, se inicia este apartado con una introducción sobre la situación reciente del problema de las relaciones del transporte europeo entre el Este y el Oeste.

### **Seminario Internacional de la Conferencia Europea de Ministros de Transportes, París, (CEMT) 6-7 de diciembre de 1990**

Por vez primera, en esta nueva era de relaciones de todo tipo, entre el Este y el Oeste, propiciado por la caída del muro de Berlín, hubo la ocasión de reunir, a nivel internacional –básicamente europeo– a expertos de primera fila del ámbito del transporte, para conocer y examinar el problema de las futuras relaciones en esta materia, entre la Europa del Este y la del Oeste. Así, la Conferencia Europea de Ministros de Transportes (CEMT) organizó el Seminario de referencia, tratando las perspectivas de conjunto de los transportes Este/Oeste (viajeros y mercancías) y las incidencias modales, con el objetivo de configurar líneas de acciones posibles por parte de la Conferencia y otros entes.

Los cambios constatados en la Europa del Este tienen un alcance considerable: Se trata del paso de una organización económica centralizada a una economía de mercado. En ese momento, más que el medio o forma de llegar a esto, era la finalidad lo que estaba claro: Los habitantes de la Europa Oriental deseaban disponer de bienes cuya calidad y diversidad fuesen comparables a aquellos de las economías occidentales, tomados como modelo, puesto que este tipo de economía va acompañado también de una

libertad de expresión. Estas transformaciones, donde las dimensiones políticas y económicas se superponen, habrán de tener repercusiones múltiples en los transportes. El objeto del Seminario era precisamente analizarlas para poder prepararlas mejor. Con esta idea en la mente se presenta un resumen de las conclusiones del Seminario, ateniéndonos, en particular, al aspecto ferroviario.

### *Conclusiones: Acciones de naturaleza política*

Las transformaciones que se van produciendo en el Este, reclaman una acción política en el ámbito de los transportes: La integración progresiva de las economías orientales en la esfera de los intercambios europeos necesita la correspondiente adaptación de las redes de transporte.

En materia de infraestructuras de transporte, las inversiones necesarias pueden parecer irrealizables, dada su amplitud. Sin embargo, las autoridades tienen la responsabilidad de lograr soluciones y el Seminario estableció que las siguientes líneas directrices conducirían a ello:

- Una reflexión y una concertación internacional son indispensables para determinar los ejes, o las redes de importancia internacional a considerar.
- Tales ejes o corredores existen y se intuyen entre la Europa Oriental, Central y Occidental.
- Las dificultades de financiación pueden aligerarse recurriendo, en todo o en parte, al sector privado que se interesará espontáneamente por aquellos ejes potencialmente fuertes.

En relación con estos puntos se sugirió la creación de una agencia específica, relaciones con el Banco Europeo de Desarrollo (BED), sociedades de financiación, etc.

En cualquier caso quedó claro que la idea principal emergida consiste en que la definición de una política de transporte Este/Oeste pasa prioritariamente por la concentración de esfuerzos sobre ciertos ejes y no por la reconstrucción de redes que quedaban ancladas en los esquemas de transporte del pasado.

La política general de los transportes se inclina, a justo título, al reparto modal. El Seminario mostró claramente que una expansión de la carretera en el Este y en los intercambios Este/Oeste era inevitable. También quedó claro que las inversiones y una explotación óptima de los transportes ferroviarios permitirían dar un paso considerable, haciendo a este medio muy atractivo en los grandes ejes. Esto es particularmente apreciable en aquellos corredores que planteen problemas de congestión, de seguridad y de me-

dio ambiente. Los imperativos contemporáneos de capacidad, velocidad, confort y fiabilidad están asegurados. Las inversiones en ferrocarriles de gran velocidad a partir de estos parámetros se consideran rentables.

Los trabajos actuales sobre la cooperación ferroviaria y los obstáculos a los intercambios están en consonancia con la problemática de los transportes Este/Oeste. Para integrar, en un mercado de transportes paneuropeos, la oferta de transporte de empresas de la Europa del Este, será preciso que la competencia sea aceptable y equitativa. También, que los problemas del paso de las fronteras sea resuelto y por último, hay que resaltar que la imposición de normas de medio ambiente a los vehículos y las mejoras infraestructurales reducirán los ataques al medio ambiente propiamente dicho.

Se admite y ya se ha dicho, que la coincidencia de la iniciativa pública –concertación internacional– y la privada –implicación en la financiación y en la construcción–, respetando los objetivos de estas dos partes, puede permitir designar y realizar las infraestructuras prioritarias.

Un verdadero renacer del ferrocarril, al que aspiraron numerosos participantes del Seminario, pasa igualmente por transportes por carretera de gran nivel. Los modos de transporte se complementan (enlaces entre los centros de las ciudades y los aeropuertos, transportes combinados, etc.), incluso si compiten entre ellos. A partir de un marco internacional de ejecución de las operaciones de transporte –que sirva de referencia y que está por crear– el mercado organizará los ajustes que procedan. El ferrocarril podrá entonces cumplir el papel que económicamente le corresponde, en función de las inversiones que se hayan realizado.

Se puede también afirmar que la política de transportes deberá hacer pagar al usuario –salvo casos de servicio público– el conjunto de los costes que él genera (infraestructuras, externalidades, etc.) y, siempre que ello sea posible, en el mismo lugar donde se producen.

Conviene señalar que los costes, que no son directamente pagados por el usuario son soportados entonces por la colectividad (los ruidos y molestias, por ejemplo). Un pago integral por parte del usuario puede tener un efecto disuasorio sobre la circulación vial, objetivo buscado por la política de transportes en su conjunto, lo que supone asimismo que alternativas atractivas se realicen mediante transporte público.

Ante el uso creciente y en exceso del automóvil, se promueve el transporte público. Así, el autocar por ejemplo, puede ser un sustituto del automóvil que permite completar, mediante correspondencias, otros modos de transporte público.

Un primer paso, en este sentido, es el compromiso de los ministros de los países del Este a partir de la resolución CEMT sobre medio ambiente adoptada en 1989.

Consideraciones similares quedaron establecidas respecto al cabotaje; a la información e intercambio de datos estadísticos; a la información mediante telecomunicaciones modernas; formación profesional, etc.

Se puede afirmar que en definitiva se trata desde ahora, de poner en marcha los elementos de un sistema de transportes paneuropeos que responda a los desarrollos y transformaciones de las necesidades y que utilice para ello la tecnología del siglo XXI.

Finalmente y como cuestión previa, el Seminario resaltó la importancia de formular un mensaje europeo –de alguna manera “vernacular”– que se aplique a los transportes Este/Oeste, para hacerlos fluidos y operativos. Este mensaje implicará nociones de coherencia, consistencia y eficacia internacional para evitar que fuerzas centrípetas pasen a un segundo plano los imperativos paneuropeos.

## **Actuación de los principales organismos internacionales**

Los distintos y más importantes entes europeos: Conferencia Europea de Ministros de Transportes, Comité de Transportes Interiores de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas, Comunidades Económicas, etc., han tomado conciencia de la nueva situación de Europa, en su conjunto, y a la vista de los problemas planteados ha iniciado, a medio y largo plazo, una serie de actuaciones por sectores, que trate de conseguir el establecimiento de un equilibrio y uniformidad deseable para las relaciones Este/Oeste.

En materia de transporte, las primeras iniciativas para solventar tales preocupaciones, en el seno de los repetidos organismos, se resumen a continuación.

### *Conferencia Europea de Ministros de Transportes (CEMT)*

Siguiendo esta mecánica del modelo de trabajo que nos hemos fijado, de ir aumentando el espacio europeo hasta configurar lo que sería en el futuro la red de transportes ferroviarios que una la fachada atlántica europea con los Urales, recogemos seguidamente la actuación de la CEMT en este campo.

Naturalmente, esta superposición de actividades, no tiene lugar en el tiempo, ni está clara y previamente definida en los espacios que se consideran. Los 35 países que forman parte de la CEMT no son un añadido a los 12 países que configuran la Comunidad Europea (CE), sino que estos últimos están englobados y constituyen por su importancia y su nivel la base de la CEMT.

De cualquier manera, la CEMT en su preocupación por el futuro de los transportes europeos Este/Oeste, intenta compaginar, por razones de evidente y necesaria coordinación, su política con la del resto de los países y organismos internacionales competentes en este contexto.

Así el programa trienal de trabajo de la CEMT, para el período 1993-1995, aprobado por el Consejo de Ministros del 26 de noviembre del año 1992, comprende, principalmente en lo que se refiere a los ferrocarriles, el examen de los problemas planteados por la Directiva relativa al desarrollo de los ferrocarriles comunitarios, adoptada en julio de 1991, por el Consejo de Ministros de la CE e incluso en los acuerdos relativos al Espacio Económico Europeo.

A título recordatorio, la Directiva en cuestión se basa en los principales argumentos siguientes:

- Lograr una mayor integración del sector comunitario de transportes, sector en el que los ferrocarriles constituyen un elemento vital.
- Mejorar la eficacia de la red ferroviaria con el fin de integrarla en un mercado competitivo, teniendo en cuenta los aspectos específicos del ferrocarril.
- Hacer a los ferrocarriles más competitivos con relación a los otros modos de transporte, garantizando a las empresas un estatuto de explotador independiente, que les permita comportarse según las modalidades comerciales y adaptarse a las necesidades del mercado.

Para alcanzar estos grandes objetivos, la Directiva tiene por efecto modificar sensiblemente el marco en que se efectúa el transporte ferroviario internacional.

En más de una ocasión el Consejo de Ministros de la CEMT ha evidenciado el hecho según el cual, los ferrocarriles ofrecen reales posibilidades de expansión con relación a otros modos de transporte (aspectos y atributos específicos, economía de espacio y de energía, ventajas en materia de ecología y protección del medio ambiente) señalando con ello su voluntad de sacar el mejor partido de todo esto.

Si se combina la existencia de la Directiva de la CE y la voluntad expresada por el Consejo de Ministros de la CEMT, está claro que un examen de los

problemas planteados por la reglamentación comunitaria en materia ferroviaria se justifica en razón del ámbito geográfico cubierto por la Conferencia, principalmente en función de los elementos siguientes:

- Crecimiento del número de países miembros de la Conferencia (países que no son miembros de la CE).
- Desarrollo de las relaciones con los Estados de la Europa Central y del Este.
- Exigencias en relación con el franqueo del arco alpino.

Las cuestiones siguientes, planteadas por la Directiva de la CE, serán abordadas sucesivamente en lo que sigue:

- Implicaciones de la definición de los conceptos relativos a la empresa ferroviaria, al gestor de la infraestructura y al reagrupamiento internacional.
- Independencia jurídica de las empresas ferroviarias y reforzamiento de su autonomía de gestión.
- Separación entre la gestión de la infraestructura ferroviaria y la explotación de las operaciones de transporte.
- Aplicación de una tasa de utilización de la infraestructura por el gestor de ésta.
- Accesibilidad a las redes nacionales por empresas ferroviarias, otras, que las empresas ferroviarias públicas existentes.
- Reestructuración financiera de las empresas ferroviarias públicas nacionales existentes, mediante mecanismos que contribuyan a reducir su endeudamiento y a realizar una mejora estructural de su situación financiera.

Se constata de esta manera que la Directiva de la CE tiene un contenido e implicaciones que son únicamente de orden ferroviario.

Aunque la repetida Directiva considera una mayor integración en el sector comunitario de transportes, no aborda las cuestiones de posición concurrencial relativa y absoluta, que existen entre los modos de transporte, ni en términos de armonización, ni en términos de liberalización.

A la luz de esta constatación conviene apreciar las consideraciones, voluntariamente muy generales, relativas a la aplicación de una tasa o canon de utilización de la infraestructura por el gestor de ésta. El principio de una tasa o canon no se discute. Sin embargo, no se trata aquí de un elemento, entre otros, susceptible de contribuir a mejorar objetivamente la posición concurrencial del ferrocarril con relación a los otros modos de transporte. A medio plazo, no sólo en lo que se refiere al principio, sino sobre todo en lo referente a sus modalidades de aplicación, la noción de tasa o ca-

non debería poder intervenir en el marco de una acción más amplia tendente a una mejor armonización intermodal global.

Como resumen del propósito, preocupación y actuación de la CEMT en esta materia ferroviaria de las relaciones con la Europa Central y del Este, se incluyen al final de estas páginas dos resoluciones aprobadas en su último Consejo de Ministros, celebrado en Noordwijk (Holanda):

- Resolución sobre el desarrollo de los transportes ferroviarios internacionales.
- Resolución sobre las infraestructuras de transporte en una perspectiva paneuropea.

Por último, cabe señalar los estudios que está realizando la CEMT, en el seno de su grupo de trabajo sobre las tendencias del tráfico internacional, para preparar la Segunda Conferencia Paneuropea sobre los Transportes, que se celebrará este año en Creta, la Primera Conferencia tuvo lugar en Praga hace dos años, y que según la Resolución CM (93) 11/FIN, que figura en esta nota, adoptada en Noordwijk, prevé en esta materia, una cooperación estrecha con las Comunidades Europeas y la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas.

En la preparación de esta Segunda Conferencia Paneuropea sobre los Transportes se están estudiando los siguientes aspectos:

- Cumplimiento de la resolución sobre las infraestructuras de transporte en una perspectiva paneuropea:
  - a) Definición de corredores multimodales prioritarios.
    - Establecimiento de un mapa.
  - b) Criterios cualitativos a los que deben responder las infraestructuras de transporte en los corredores prioritarios.
  - c) Facilitación de los pasos en las fronteras.
  - d) Financiación de las inversiones en infraestructuras.
- Trabajos emprendidos en otras instancias.
  - a) Comunidades Europeas:
    - Fijación de proyectos de carretera prioritarias a corto plazo.
    - Consideración de las redes transeuropeas en una perspectiva paneuropea.
  - b) Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas:
    - Puesta al día de los Convenios AGR y AGC.
    - Facilitación de los pasos en las fronteras.
- Informe sobre las tendencias del tráfico internacional y las necesidades en infraestructuras.

- Densidades de tráfico en los grandes ejes europeos de carreteras.
- Principales puntos de interconexión entre los diferentes modos de transporte en Europa.

Este importante organismo, de ámbito mundial, con sede en Ginebra, trabaja también activamente en el tema que nos ocupa y, como se ha dicho, colabora activamente en la preparación de la Segunda Conferencia Paneuropea sobre los Transportes que se celebrará en Creta, en el año 1994.

Su cometido consiste preferentemente, en estudiar y considerar el aspecto jurídico a que da lugar la realización de un proyecto de tanta envergadura como el establecimiento de redes de transporte entre la Europa del Este y la del Oeste, en sus diferentes modos.

La imponente tarea de establecer acuerdos, convenios, normas de todo tipo, regulando y haciendo factible la fluidez del transporte es uno de los compromisos permanentes de esta organización.

A título informativo, se destacan a continuación los principales temas que figuran en el programa de trabajos de que se ocupa, en la actualidad, este destacado organismo.

*Comité de Transportes Interiores de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (CEE-ONU)*

- Análisis de la situación de los transportes en los países miembros de la CEE-ONU y evolución de sus tendencias.
- Preparación de la Segunda Conferencia Paneuropea sobre los Transportes, Creta, en marzo del año 1994.
- Estudio sobre la organización de una Conferencia de la CEE-ONU) sobre los Transportes y el Medio Ambiente.
- Asistencia a los países en transición.
- Aplicación de los acuerdos internacionales sobre los transportes que interesan a los Gobiernos de los países de la CEE-ONU.
- Tendencias de la evolución y política de los transportes, economía de los mismos:
  - a) Estrangulamientos de tráfico y enlaces necesarios de infraestructuras en la red de transportes europeos.
  - b) Estudio sobre posibilidades de la CEE-ONU de establecimiento de un sistema coherente de infraestructuras de transportes internacionales.
  - c) Análisis de los flujos de tráfico en Europa.

- d) Cuestiones relativas al transporte en el Mediterráneo:
    - Trabajos de los centros de estudio, en Atenas y en Barcelona, en materia de transporte en la región mediterránea.
    - Enlace Europa-África a través del estrecho de Gibraltar.
  - e) Estudios emprendidos por otras organizaciones sobre economía de los transportes y coste de las infraestructuras.
- Transporte por carretera.
    - a) Infraestructura vial:
      - Acuerdo Europeo sobre las Grandes Carreteras de Tráfico Internacional (AGR).
      - Proyecto Avanzado de la Autopista Transeuropea Norte-Sur (TEM).
    - b) Facilitación del transporte por carretera.
    - c) Seguridad vial.
    - d) Armonización internacional de las prescripciones técnicas relativas a la construcción de vehículos de motor:
      - Revisión del Acuerdo de 1958.
      - Armonización de los Reglamentos CEE-ONU y las Directivas de la Comunidad Económica Europea y coordinación de las actividades técnicas de los órganos respectivos de estas organizaciones.
  - Transporte por ferrocarril:
    - a) Infraestructura ferroviaria.
    - b) Proyecto de Convenio CEE-ONU relativo a un régimen de tránsito aduanero internacional para las mercancías transportadas por ferrocarril.
    - c) Proyecto de Convenio relativo al Régimen Aduanero de Contenedores utilizados en el ámbito de un *pool* de transporte internacional.
    - d) Cuestiones jurídicas y técnicas relativas a la facilitación de las formalidades aduaneras para el transporte.
  - Estadísticas de los transportes:
    - a) Comparabilidad internacional de las estadísticas de transporte y de los accidentes de circulación.
    - b) Censo de 1990 sobre la circulación por carretera y preparación del censo de 1995.
  - Transporte de los transportes:
    - a) Actividades sobre esta materia:
      - Acuerdo Europeo Relativo al Transporte Internacional de las Mercancías Peligrosas por Carretera (ADR).

- Prescripciones Europeas Relativas al Transporte Internacional de Mercancías Peligrosas por Vías de Navegación Interior (ríos y canales) (ADN).
- b) Actividades Comunes en esta Materia por Ferrocarril (RID) y por Carretera (ADR).
- c) Convenio sobre la Responsabilidad Civil por los daños causados durante el Transporte de Mercancías Peligrosas por Carretera, por Ferrocarril o por Navegación Interior (CRTD).
- Transporte de mercancías perecederas:
  - Acuerdo Relativo a los Transportes Internacionales de Materias Perecederas y a los Vehículos Especiales que se utilizan en estos transportes (ATP).
- Facilitación de los desplazamientos de las personas con movilidad reducida en el ámbito de los transportes.

### *Comunidades Europeas (CE)*

En principio, se parte de la base de que cualquier red paneuropea de transporte, que enlace la Europa del Este con la del Oeste, supondrá de alguna manera, una prolongación o extensión de lo ya hecho o planificado en la Europa Occidental en esta materia, en clara referencia a las realidades y proyectos de este organismo comunitario europeo.

A este respecto, les remitimos al estudio realizado por don Rafael Izquierdo sobre el transporte en las Comunidades Europeas, que figura en este mismo *Cuaderno*.