



COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 14.01.1999  
COM(1998) 806 final

COMUNICACION DE LA COMISION

AL CONSEJO, AL PARLAMENTO EUROPEO,  
AL COMITE ECONOMICO Y SOCIAL Y AL COMITE DE LAS REGIONES

**COHESIÓN Y TRANSPORTE**

## **Índice**

- 1. Introducción**
- 2. Cohesión y Transporte**
  - 2.1 Papel del transporte en la reducción de las disparidades interregionales**
  - 2.2 Empleo y transporte**
- 3. Políticas de fomento de la accesibilidad y la cohesión regionales de Europa**
  - 3.1 Fondos estructurales, Fondo de cohesión y Banco Europeo de Inversiones**
  - 3.2 Ordenación territorial a escala europea: la PEOT**
  - 3.3 Cohesión y política común de transportes**
- 4. Las Perspectivas**
  - 4.1 Competitividad y empleo: optimización de la eficacia de la contribución comunitaria**
  - 4.2 Conexión interna de la Unión: ejecución de las RTE**
  - 4.3 Fomento de unos servicios de transporte accesibles y sostenibles**

### **Anexos estadísticos**

- I. Indicadores de infraestructuras y de modos de transporte**
- II. Financiación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional en el sector del transporte**
  - A. Período 1994-1999**
  - B. Período 1989-1993 (Objetivo nº 1)**
- III. Financiación de infraestructuras de transporte transeuropeas por la línea presupuestaria de las RTE**
- IV. Financiación de infraestructuras de transporte por el Fondo de Cohesión**
- V. Financiación de infraestructuras de transporte por el BEI**

## 1. Introducción

1. Como ya se declarara en el primer Informe de la Comisión sobre la Cohesión (1996), el transporte desempeña un papel fundamental en el esfuerzo por reducir las disparidades regionales y sociales de la Unión Europea y en el fortalecimiento de su cohesión económica y social. La presente Comunicación tiene por objeto analizar las vías que deban emprender la política común de transportes (PCT) y las políticas estructurales financiadas por los Fondos estructurales y el Fondo de cohesión para poder fomentar un desarrollo más equilibrado y sostenible del territorio de la Unión y, en especial, para mejorar la situación de las regiones periféricas o más débiles y la de los grupos sociales desfavorecidos<sup>1</sup>.
2. El objetivo de la política común de transportes es impulsar unos sistemas de transporte eficaces y sostenibles que satisfagan a la vez las necesidades de los ciudadanos y de las empresas. Las decisiones políticas que establecen a escala comunitaria marcos para el desarrollo de las infraestructuras de transporte y la prestación de servicios tienen claros efectos en la mayor o menor accesibilidad de las regiones, en su competitividad y en sus perspectivas de desarrollo económico. Por ello, todos estos aspectos se están integrando hoy en la PCT. Además, la Comunidad está contribuyendo al establecimiento y desarrollo de la red transeuropea de infraestructuras de transporte, destacando en este sentido el apoyo financiero facilitado a través de la línea presupuestaria de las RTE de transportes. Al mismo tiempo y, en este caso, a través de los Fondos estructurales y de cohesión así como del Banco Europeo de Inversiones en su ámbito de actividades, la Unión participa directamente en la cofinanciación de inversiones destinadas a la creación y modernización de infraestructuras de transporte y a la ejecución de medidas que garanticen un uso más eficaz de aquéllas en las regiones comunitarias más débiles. Estas medidas se inscriben en el contexto de una serie de programas de desarrollo de amplio alcance que tienen por objeto fomentar la convergencia regional<sup>2</sup> y que coadyuvan decisivamente a la integración del territorio europeo en su conjunto.
3. La presente Comunicación propone algunas formas de combinar los esfuerzos acometidos en los dos campos aquí examinados (cohesión y transporte) con objeto de hacer una contribución más eficaz al desarrollo de las regiones más débiles y a la ampliación de las oportunidades de los grupos desfavorecidos, aumentando así en último término la cohesión económica y social. El punto de partida es el reconocimiento de la necesidad de una mayor coordinación en el futuro desarrollo de la PCT y de las políticas regionales de la Unión, comenzando por la primera fase, es decir, la de su concepción.

---

<sup>1</sup> El artículo 129B del Tratado hace hincapié en la función que deben desempeñar las redes transeuropeas para hacer llegar a todos los ciudadanos de la UE las ventajas generadas por el mercado interior, estableciendo unos mejores enlaces entre la periferia y el centro del territorio de la Unión. También el Tratado de Amsterdam destaca la necesidad de que las políticas de la UE presten especial atención a las regiones ultraperiféricas.

<sup>2</sup> Estos programas se dirigen particularmente a las regiones más débiles (objetivo nº 1 de los Fondos estructurales), es decir, aquéllas que presentan los niveles de desarrollo y de PIB per cápita más bajos de la Unión, por lo general, menos del 75% de la media comunitaria. Además, la Unión presta su ayuda a las zonas afectadas por el declive industrial (objetivo nº 2), a las zonas rurales enfrentadas a problemas de diversa índole (objetivo nº 5b) y a las zonas con densidades de población extremadamente bajas (objetivo nº 6), zonas estas últimas que están localizadas principalmente en los Estados miembros más prósperos y que presentan necesidades infraestructurales mucho menos acuciantes.

Sobre esta base, se presentan una serie de recomendaciones concretas para el desarrollo del sistema europeo de transportes, haciéndose especial hincapié en la consecución de los objetivos siguientes:

- mejorar las perspectivas de desarrollo económico, la competitividad y el empleo de las regiones;
- contribuir a un desarrollo equilibrado de los Quince y crear condiciones que favorezcan la integración de los nuevos Estados miembros;
- fomentar una movilidad sostenible y garantizar la disponibilidad de servicios de transporte a quienes carecen de medios de locomoción privados o sufren problemas de movilidad.

## **2. Cohesión y transporte**

### **2.1 Papel del transporte en la reducción de las disparidades interregionales**

4. Los desequilibrios geográficos dentro de la Unión Europea son considerables, con una fuerte concentración de la población y de la actividad económica en algunas zonas (y, como resultado de ello, un alto coste en términos de congestión, contaminación y crecimiento urbano descontrolado) y un proceso de despoblación en otras. En este contexto y con referencia a las regiones periféricas e insulares de la Unión y a sus problemas particulares de accesibilidad, el primer Informe de Cohesión confirmó la estrecha relación que existe entre la perifericidad geográfica de algunas zonas y sus niveles de vida comparativamente bajos (medidos por el PIB per cápita regional). Esa relación se observa claramente en una Unión que está compuesta por países y regiones con experiencias históricas radicalmente diferentes. Aunque la explicación de este fenómeno es, sin lugar a dudas, compleja, parece evidente que, incluso en la era de la tecnología de la información, los servicios de transporte, tanto de pasajeros como de mercancías, son con frecuencia fundamentales para la competitividad y la prosperidad regionales.
5. La vinculación a largo plazo entre el transporte y el nivel de desarrollo económico es un hecho generalmente reconocido. La existencia de un sistema europeo de transportes eficaz reviste una importancia capital para el desarrollo económico y para que los ciudadanos, agentes económicos y comunidades regionales y locales de la Unión puedan aprovechar plenamente los beneficios derivados de una zona sin fronteras interiores. No obstante, hay algunos datos que sugieren la necesidad de examinar más detenidamente esa vinculación. Así, por ejemplo, se observa en primer lugar que, en el caso de algunas actividades económicas, el transporte de mercancías no representa sino una parte relativamente pequeña del coste total de producción<sup>3</sup> y, por ello, es posible que su influencia en la localización de las actividades económicas no sea decisiva.
6. En segundo lugar, si bien es cierto que toda mejora de los servicios de transporte de una región poco desarrollada aumenta por lo general su capacidad de atracción de inversiones (dado que amplía el acceso a los factores de producción y a los mercados de salida de ésta y favorece los viajes de negocios), hay ejemplos de inversiones en transporte que han facilitado a las empresas de regiones más desarrolladas el suministro directo de bienes y servicios a otras más pobres, pero que con ello han entorpecido en potencia las perspectivas de desarrollo económico endógeno de estas últimas (aunque siempre es difícil evaluar el nivel de desarrollo que habría existido en ausencia de esas inversiones). Un ejemplo extremo de zonas que combinan una dotación de transportes

---

<sup>3</sup> En la mayoría de los casos, los costes de transporte representan menos del 5% del coste total de producción.

relativamente importante con un deficiente desarrollo económico es el *Mezzogiorno*, mientras que el caso contrario podría ser el de Irlanda o el de las regiones nórdicas<sup>4</sup>.

7. Es evidente que las inversiones de transporte no lograrán por sí solas reducir las disparidades de desarrollo. El éxito de esas inversiones depende también de los esfuerzos complementarios que se hagan por garantizar que las economías regionales desfavorecidas queden mejor situadas para aprovechar las nuevas oportunidades creadas. En este contexto, la experiencia indica que, cuando su selección ha sido rigurosa, las inversiones en infraestructuras de transporte en Grecia, España, Irlanda y Portugal han tenido (aunque a veces con importantes variaciones en el impacto final) positivos efectos a largo plazo en la inversión privada y en el desarrollo económico de las regiones.<sup>5</sup>

## 2.2 Empleo y transporte

8. El transporte puede favorecer el empleo de distintas formas. En primer lugar, las inversiones en infraestructuras de transporte contribuyen a crear puestos de trabajo, tanto a largo como a corto plazo. Los efectos a corto, que se producen durante la fase de construcción, son más fáciles de calcular, lo que constituye a menudo uno de los motivos que impulsan la inversión pública en transportes. Pero, si bien es cierto que ese estímulo del empleo a corto plazo es siempre bienvenido, especialmente en las regiones con altas tasas de paro, el objetivo principal de las inversiones en transporte no debe ser ese estímulo pasajero sino, antes bien, la garantía a largo plazo de una mayor competitividad y un mayor número de empleos duraderos. Este objetivo, que es precisamente la principal preocupación de la política de cohesión de la Unión, exige que, en el contexto de los programas regionales, se evalúe cuidadosamente la contribución real que las inversiones de transporte puedan hacer a la competitividad y al empleo, en comparación con inversiones alternativas en campos tales como las PYME, la IDT o los recursos humanos.
9. En segundo lugar, la existencia de unos sistemas de transporte eficaces es esencial para que el funcionamiento del mercado de trabajo pueda garantizar el acceso de los trabajadores al empleo. Parte del paro existente en Europa se deriva de los conflictos resultantes de unos sistemas de transporte que, por estar mal planificados, pueden constituir un obstáculo para la movilidad de los trabajadores desempleados, incluso en distancias relativamente cortas (por ejemplo, dentro de una misma conurbación). Cada vez se reconoce más el interés fundamental que revisten los servicios de transporte para quienes no utilizan medios de locomoción privados, además de los importantes beneficios que esos servicios entrañan en términos de eficacia y de protección medioambiental. Con frecuencia, el factor esencial aquí no es tanto la creación de nuevas infraestructuras como la prestación de unos servicios de transporte apropiados (particularmente transporte público).

---

<sup>4</sup> En Italia se ha sugerido que la mejora de los transportes entre el norte y el sur que tuvo lugar en la década de los 50, con la consiguiente reducción de los costes de transporte, vino a eliminar un factor fundamental para la protección de las empresas meridionales frente a la competencia del norte, contribuyendo así a acelerar la desindustrialización del sur.

<sup>5</sup> Véase, por ejemplo, el "Study of the socio-economic impact of projects financed by the Cohesion Fund" (1997). Estudio de la LSE financiado por la Comisión Europea.

### **3. Políticas de fomento de la accesibilidad y la cohesión regionales de Europa**

#### **3.1 Fondos estructurales, Fondo de cohesión y Banco Europeo de Inversiones**

10. Uno de los objetivos fundamentales de la Unión es aumentar su cohesión económica y social. Desde la reforma de los Fondos estructurales en 1988, se ha incrementado considerablemente la dotación de recursos de la Unión para el fomento de las inversiones (de capital y en recursos humanos) destinadas a eliminar las diferencias de desarrollo. Las estadísticas demuestran que las regiones más débiles de la Unión, es decir, las enmarcadas en el objetivo nº 1 de los Fondos estructurales, presentan, en comparación con el resto de la Unión, un notable déficit de inversiones, acompañado de importantes deficiencias en materia de infraestructuras económicas, incluidas las de transporte (véase el Anexo). Este déficit infraestructural existe también, sin embargo, en otras regiones (especialmente remotas y periféricas) que están situadas en los Estados más prósperos de la Unión.
11. Las ayudas comunitarias han intentado corregir las disparidades existentes centrandose su atención en programas de desarrollo estratégicos de amplio alcance que tienen por objeto acelerar las inversiones en infraestructuras clave, apoyar el desarrollo de los recursos humanos y mejorar el entorno empresarial general. Desde 1989, las medidas del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) -el mayor de los cuatro Fondos estructurales y la principal fuente de financiación comunitaria de inversiones infraestructurales- han venido coordinándose con las emprendidas en el marco de los otros Fondos con vistas a la ejecución de esos programas de desarrollo.
12. Desde 1993, los Fondos estructurales han sido complementados con el Fondo de cohesión, que presta su apoyo a proyectos de inversión en la red transeuropea (RTE) de transportes así como en infraestructuras medioambientales.
13. El FEDER participa en la financiación de inversiones en infraestructuras de transporte destinadas a las regiones menos desarrolladas de la Unión, es decir, las del objetivo nº 1 (en las que, como regla general, el PIB per cápita se sitúa por debajo del 75% de la media comunitaria). Esta participación ha incluido una contribución directa al desarrollo de las redes transeuropeas.
14. Los planes estratégicos establecidos para las regiones asistidas, planes que se conocen con el nombre de marcos comunitarios de apoyo (MCA), fijan las prioridades y directrices para las inversiones en infraestructuras de transporte. Fuera de los MCA, hay una serie de programas organizados a iniciativa de la Comisión que, como REGIS (regiones remotas) o INTERREG (cooperación transfronteriza), apoyan también las inversiones en esas infraestructuras.
15. Durante el primer período de programación (1989-1993) de los MCA del objetivo nº 1, los Fondos estructurales (FEDER) destinaron a inversiones en infraestructuras de transporte cerca de 8.000 millones de ecus, a precios de 1994 (casi el 50% de un total de 16.200 millones consagrados a inversiones en infraestructuras básicas). Por su parte, la dotación del período actual (1994-1999) para inversiones de transporte en las regiones del objetivo nº 1 asciende a unos 13.700 millones de ecus, de los cuales cerca del 70% está destinado a carreteras y autopistas, el 16% a ferrocarriles, el 3% a aeropuertos, el 5% a puertos y el 4,5% a otras medidas relacionadas con el transporte (transporte intermodal, transporte público y estudios de transporte).

16. Por lo que se refiere al Fondo de cohesión, alrededor del 50% de la financiación disponible se consagra a proyectos de mejora de las infraestructuras de transporte y, más concretamente, de acuerdo con los términos del Tratado, al desarrollo de la red transeuropea (RTE). Este Fondo interviene actualmente en cuatro países (Grecia, España, Irlanda y Portugal), invirtiendo entre 1993 y 1999 más de 5.000 millones de ecus en el establecimiento de importantes enlaces de las RTE<sup>6</sup> (el 69%, aproximadamente, para carreteras y autopistas, el 23% para ferrocarriles, el 4,4% para aeropuertos, el 3% para puertos y el 0,5% para STM).
17. Como resultado del esfuerzo realizado desde 1989, los Fondos estructurales y el Fondo de cohesión han venido representando una importantísima fuente de financiación para el desarrollo de las infraestructuras de transporte de Europa, al tiempo que han contribuido a mejorar el nivel de accesibilidad de sus regiones periféricas y remotas. No obstante, la corrección completa de las deficiencias hoy existentes no será posible sino a largo plazo (véanse los cuadros estadísticos). Por otra parte, se reconoce, no sólo que las necesidades de transporte de las regiones más débiles de la Unión difieren de las de las más fuertes, sino que además no es necesario ni aconsejable intentar reproducir en aquéllas los sistemas de transporte existentes en éstas (por ejemplo, en lo que se refiere a la distribución de los diferentes modos). En este sentido, es preciso que en las zonas periféricas y remotas se impulsen medidas que reduzcan los efectos ambientales negativos del transporte y que, al mismo tiempo, fomenten el establecimiento de unos modos de transporte más respetuosos del medio.
18. También el Banco Europeo de Inversiones (BEI) contribuye con sus préstamos a la consecución de los objetivos de cohesión económica y social de la Unión. El desarrollo regional ha venido siendo una de las principales prioridades de este Banco desde los primeros momentos de su existencia. Dos tercios del importe de sus préstamos se destinan a objetivos regionales y, de ese importe, una parte considerable (alrededor de un tercio) se consagra a financiar proyectos de infraestructura de transportes (véase el Anexo IV). Por lo demás, la intervención del BEI se efectúa en estrecha coordinación con los Fondos estructurales y de cohesión así como con la línea presupuestaria consagrada a las RTE. En este sentido, cabe citar que un cuarto de los préstamos del Banco destinados a proyectos de desarrollo regional se inscribe en operaciones de cofinanciación con los Fondos estructurales.

### **3.2 Ordenación territorial a escala europea: la PEOT**

19. Las políticas regionales de la Unión contribuyen a superar los problemas que plantean los desequilibrios de desarrollo en Europa. No obstante, es preciso que en el ámbito transnacional se realice un esfuerzo complementario para fomentar un desarrollo más equilibrado del territorio en su conjunto. Esta necesidad es particularmente acuciante en el sector de los transportes, donde un largo pasado de acciones nacionales separadas ha dado como resultado una red que, a nivel europeo, presenta numerosas incoherencias, sistemas y normas técnicas incompatibles y no pocos casos de duplicación y despilfarro de medios. Como se señala en la sección siguiente (3.3), la necesidad de un sistema de transportes a escala europea que sea más coherente y que impulse un uso más

---

<sup>6</sup> El Fondo de cohesión y el FEDER están contribuyendo a la ejecución de proyectos prioritarios de las RTE: autopistas de Grecia, enlaces intermodales entre España y Portugal, corredor viario de Irlanda, el Reino Unido y el Benelux, TAV del Sur y enlace ferroviario de Cork, Dublín y Belfast.

equilibrado del territorio ha sido reconocida por la Unión en el propio Tratado con su particular insistencia en las redes transeuropeas.

20. El transporte constituye también un elemento fundamental en la Perspectiva Europea de Ordenación Territorial (PEOT). El primer borrador oficial de esa Perspectiva fue aprobado en una reunión informal de Ministros celebrada en Noordwijk en junio de 1997. Se trata de un documento de referencia que establece las directrices para un enfoque común e integrado de la ordenación territorial a nivel comunitario. La PEOT viene a reforzar los objetivos comunitarios en materia de transporte y de cohesión al confirmar la necesidad de una mayor accesibilidad y un uso más eficaz y sostenible de las infraestructuras, así como la exigencia de un apoyo especial al desarrollo de las regiones más débiles de la Unión.
21. La cooperación entre todos los niveles de la Administración y el sector privado se considera fundamental para maximizar la utilidad de la PEOT como instrumento de fomento del desarrollo. Para que el enfoque estratégico de la ordenación territorial propuesto por la PEOT sea realmente eficaz e influya positivamente en el futuro a largo plazo, es preciso que todos los agentes interesados participen en la formación de un plan coherente de desarrollo del territorio europeo.

### **3.3 Cohesión y política común de transportes**

22. La evolución de la política común de transportes (PCT) pone de manifiesto la creciente importancia que se concede a su papel en el desarrollo regional y social y en la cohesión de Europa. La PCT se basó inicialmente en el reconocimiento del interés fundamental del transporte para la consecución del mercado interior de la Unión y la libre circulación de bienes y servicios, mano de obra y capital a través de las fronteras nacionales de los Estados miembros. Con la firma del Tratado de Maastricht, se dio un nuevo impulso a la necesidad de desarrollar una red transeuropea (RTE) de transportes para contribuir a la cohesión económica y social y a la sostenibilidad medioambiental de los sistemas de transporte. Es indudable en este sentido que la PCT puede coadyuvar de muy diversas formas a reducir las disparidades regionales y a aumentar la cohesión económica y social, creando al mismo tiempo, como se explica en las secciones siguientes, numerosas oportunidades para establecer sinergias positivas con otras políticas financiadas en el marco de los Fondos estructurales y de cohesión.

#### ***Red transeuropea (RTE) de transportes***

23. Como se pone de manifiesto con la referencia del Tratado a las redes transeuropeas, la existencia de una Europa integrada provista de un mercado único exige una red completa de modernos enlaces de transporte que conecte los principales centros de población del conjunto de su territorio. El Tratado destaca también la particular importancia que reviste esa red con objeto de “establecer enlaces entre las regiones insulares, sin litoral y periféricas y las regiones centrales de la Comunidad”. En este contexto, la Unión presta su apoyo a proyectos de interés común cofinanciando la realización de estudios de viabilidad y facilitando garantías de préstamos, bonificaciones de intereses y, en determinadas circunstancias, ayudas directas. En el caso de las RTE, hay asignada una suma de alrededor de 1.800 millones de ecus para el período de 1995-1999.
24. También los Fondos estructurales y el Fondo de cohesión han venido constituyendo una importante fuente de financiación para el desarrollo de esa red. Al término del actual período de programación (1994-1999), el FEDER y el Fondo de cohesión habrán contribuido a la realización de proyectos de RTE con un importe de 3.500 y



5.000 millones de ecus, respectivamente. Por su parte, el Banco Europeo de Inversiones celebró entre 1994 y 1997 contratos de préstamo para proyectos de las RTE de transportes por un total de 14.200 millones de ecus, mientras que el Fondo Europeo de Inversiones facilitó desde el inicio de sus actividades en 1994 y hasta finales de 1997 una suma de 510 millones de ecus en concepto de garantías para proyectos de esa misma índole. En las propuestas que incluyera en la Agenda 2000 con vistas al establecimiento de un marco para la futura financiación de las políticas de la Unión, la Comisión destacó que el desarrollo continuado de las redes transeuropeas servirá para impulsar el desarrollo sostenible y la cohesión interna de la Unión al aproximar entre sí las regiones<sup>7</sup>.

25. En 1996, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron las directrices comunitarias para el desarrollo de las RTE de transportes. Según estas directrices, la red deberá cubrir la totalidad del territorio de la Unión y mejorar el nivel de accesibilidad, conectando las principales conurbaciones y regiones de la Comunidad y, como lo requiere el Tratado, prestando especial atención a los enlaces entre las regiones centrales, por una parte, y las insulares, sin litoral y periféricas, por otra. Una de las prioridades fijadas en dichas directrices es la integración de los intereses medioambientales en el diseño y desarrollo de la red, y, en respuesta a un mandato contenido en las mismas, la Comisión se halla examinando actualmente los métodos más adecuados para proceder a una evaluación estratégica ambiental de la red.
26. Las necesidades de las regiones periféricas se han tenido en cuenta en el diseño de las RTE. Dado el papel fundamental que desempeña el transporte aéreo en las regiones remotas, se ha prestado especial atención a los pequeños aeropuertos situados en islas (particularmente las dependientes del turismo) y en zonas periféricas de los Estados miembros nórdicos y meridionales. Por otra parte, puesto que muchas de las regiones periféricas presentan extensas costas y numerosas islas, la incorporación del transporte marítimo a una red de transportes integrada reviste una importancia fundamental. En este contexto, una deficiencia que ha venido observándose con cierta frecuencia ha sido la falta de eficacia de algunos de los puertos en los que tienen lugar las conexiones intermodales y, por ello, se ha presentado ahora al Consejo y al Parlamento Europeo una propuesta destinada a reforzar el papel de aquéllos en la red.
27. La finalización de las RTE de transportes constituye claramente una condición indispensable para la ordenación territorial y la accesibilidad. Sin embargo, diversos estudios han venido a confirmar que, para poder extraer el máximo beneficio de esa red, su desarrollo debe integrarse en una estrategia más amplia<sup>8</sup>. Es interesante, en este sentido, destacar algunas de las conclusiones de esos estudios:
  - las ciudades de tamaño medio situadas en las regiones centrales o en los nudos y corredores de la red obtendrán los principales beneficios en términos de accesibilidad; muchas de las ciudades conectadas por las redes de autopistas y de ferrocarriles de alta velocidad pueden esperar una notable mejora de sus accesos;
  - también las principales zonas metropolitanas serán grandes beneficiarias de la ejecución de la red, aunque en menor medida que las ciudades de tamaño medio (lo que refleja el amplio desarrollo que presentan ya las infraestructuras de transporte en esas zonas);

<sup>7</sup> Comisión Europea (1997): "Agenda 2000: Por una Unión más fuerte y más amplia".

<sup>8</sup> Accessibility Study on the Peripheral Regions of the Community Territory (Estudio de accesibilidad sobre las regiones periféricas del territorio comunitario): ICON indicator 1995 & 2020, MCRIT, Barcelona, noviembre de 1994.

- para que las regiones periféricas y remotas puedan obtener el máximo beneficio de la red, será preciso efectuar inversiones complementarias en redes secundarias.
28. Estas cuestiones han sido objeto de una atención muy especial en la preparación de los programas regionales integrados que, se enmarcan en los Fondos estructurales, programas que han tratado de combinar el apoyo a los proyectos de la red situados en el territorio de las regiones asistidas con el apoyo a las inversiones destinadas a las redes locales.

### *Transporte público*

29. El transporte local y regional de pasajeros, además de constituir un servicio al consumidor, desempeña un importante papel para el funcionamiento eficaz del mercado de trabajo y el desarrollo económico. En las zonas urbanas de Europa, el transporte público puede contribuir a alcanzar los objetivos medioambientales de la Comunidad (por ejemplo, en lo que atañe a la contaminación acústica y del aire) y a aumentar la calidad de vida y la cohesión social reduciendo el aislamiento de los barrios desfavorecidos y mejorando la accesibilidad de los centros urbanos en declive. Asimismo, el transporte público reviste una importancia particular para quienes no tienen acceso a medios de locomoción privados en las zonas rurales y para quienes sufren problemas de movilidad. Para estos últimos, es preciso un esfuerzo especial que facilite el acceso del usuario a ese transporte.
30. El transporte público constituye, pues, un elemento complementario en el esfuerzo general de la Unión por combatir la exclusión social. Se estima que el 40% de los hogares europeos carece de medios de locomoción privados. Para ellos y para quienes sufren problemas de movilidad, la existencia de unos sistemas de transporte público constituye una necesidad imperiosa para sus desplazamientos y su acceso a las oportunidades de empleo. En estas circunstancias, y por poder contribuir a la consecución simultánea de varios objetivos (por ejemplo, mejora de la movilidad, especialmente de los grupos sociales desfavorecidos, reducción de la congestión, disminución de las emisiones de CO<sub>2</sub>, etc.), las inversiones en transporte público deberían ser objeto de una mayor atención y apoyarse, cuando ello sea preciso, a través de los Fondos estructurales.
31. En este sentido, la Comunicación y el Programa de acción sobre la Red de ciudadanos destaca la importancia de encontrar alternativas al uso del automóvil privado y, con carácter más general, vías y medios que materialicen el potencial del transporte público de pasajeros en Europa.

### *Servicios públicos*

32. La liberalización del sector de los transportes de la Unión Europea emprendida por la PCT con objeto de crear un mercado abierto y competitivo ha quedado insertada en un marco legislativo que trata de establecer las condiciones necesarias para garantizar la disponibilidad y accesibilidad de los servicios de transporte a todos los ciudadanos europeos. En ausencia de ese marco regulador, la liberalización de los servicios podría tener dos consecuencias de signo negativo: la insuficiencia de los servicios prestados a las zonas rurales, remotas o escasamente pobladas, y el establecimiento entre los distintos modos de transporte de un sistema de preferencias que sería ineficaz e insostenible a largo plazo. Sin ese marco, existiría, pues, el peligro de que se vieran gravemente desvirtuados los esfuerzos de la Unión por crear a través de sus programas regionales nuevas oportunidades para esas zonas. Por ello, con la inclusión de una referencia a la importancia de los servicios de interés económico general, la Unión ha reconocido expresamente en el

nuevo Tratado acordado en Amsterdam en junio de 1997 que las fuerzas del mercado no siempre son suficientes por sí solas para impulsar la cohesión social y territorial.

33. Desde el punto de vista de la cohesión, es importante garantizar que la PCT cree las bases necesarias para el mantenimiento de los servicios de transporte que resulten poco rentables en términos estrictamente económicos pero que revistan un alto valor socioeconómico. En los casos en que no es posible la recuperación de los costes de explotación (al menos a corto plazo), puede haber, en cambio, exigencias de desarrollo regional o razones sociales que justifiquen la prestación de servicios públicos de transporte.
34. Al mismo tiempo, es necesario proceder con precaución a la hora de definir los servicios públicos y de adjudicar los contratos públicos correspondientes. Estos contratos deben celebrarse aplicando procedimientos que sean transparentes, objetivos y, desde el punto de vista de la autoridad adjudicadora, neutrales. No faltan ejemplos de casos en que la concesión de derechos ilimitados y exclusivos a operadores individuales del sector del transporte por carretera ha estado lejos de ser una garantía de calidad del servicio.
35. Entre las disposiciones comunitarias que se aplican actualmente a los contratos públicos de servicios, figuran las que dentro del sector marítimo regulan la prestación de servicios (con frecuencia poco rentables) a las comunidades insulares. Los Estados miembros están autorizados para vincular la concesión de derechos de cabotaje al cumplimiento de normas públicas que obligan a las compañías navieras interesadas a prestar servicios de transporte regulares entre distintas islas o entre éstas y el territorio continental<sup>9</sup>. También en el sector del transporte aéreo, los Estados miembros pueden imponer obligaciones de servicio público para garantizar la cobertura de rutas de conexión con regiones periféricas o escasamente desarrolladas u otras rutas que, no siendo rentables, se consideren vitales para el desarrollo económico de alguna región<sup>10</sup>. En la actualidad, estas obligaciones de servicio público se han impuesto ya en más de 120 rutas diferentes.

#### *Tarificación equitativa y eficaz del transporte*

36. Una cuestión de importancia es la fijación del precio de los servicios de transporte. Para garantizar una asignación eficaz de los recursos, los precios pagados deben reflejar el coste real de los recursos utilizados, es decir, han de cubrir no sólo los costes intrínsecos sino también los externos derivados de factores tales como los daños medioambientales provocados por el transporte, las pérdidas debidas a la congestión del tráfico, los accidentes, etcétera (las llamadas “externalidades”). Esta necesidad la reconoce el Libro Blanco de la Comisión sobre los precios del transporte al propugnar que las tarifas cobradas reflejen los costes marginales en el lugar donde se preste el servicio y que los costes externos queden internalizados mediante una combinación adecuada de tasas y peajes. Se considera que ésta es la mejor forma de garantizar a largo plazo un transporte eficaz y una movilidad sostenible para todas las regiones y economías de la Unión.
37. Cuanto más eficaz sea el uso de los transportes, menor será su coste para el conjunto de la sociedad. Es posible, sin embargo, que ese coste aumente para algunos productores, especialmente aquéllos que, hallándose establecidos en zonas periféricas dependientes de un solo modo de transporte, vendan sus productos a mercados distantes, situados en

<sup>9</sup> Reglamento (CEE) N° 3577/92 del Consejo. Además, las directrices en materia de ayudas estatales al transporte marítimo permiten que, en determinadas condiciones, se conceda a los armadores una ayuda directa para cubrir las pérdidas de explotación derivadas de obligaciones de servicio público que impongan el transporte a puertos de los que dependen regiones periféricas de la Unión o el seguimiento de rutas con una baja densidad de tráfico pero consideradas vitales para el desarrollo económico de esas regiones.

<sup>10</sup> Reglamento (CEE) N° 2408/92 del Consejo.

el centro, en competencia con los productores locales. En estos casos, será posible que las regiones periféricas tomen medidas para mejorar la posición competitiva de esos productores y que, a tal efecto (y, en su caso, con el apoyo de los Fondos estructurales y de cohesión), les ayuden a adaptar sus estructuras a productos con una mejor relación valor-peso y aumenten al mismo tiempo la calidad y diversidad de los sistemas de transporte. Fuera de estos casos, el citado Libro Blanco, que tiene en cuenta los problemas de la cohesión<sup>11</sup>, indica que, en general, la parte que refleje los costes marginales será más bien pequeña en las regiones rurales o periféricas con escasa infraestructura y ausencia de problemas de congestión. Así pues, como regla general, no hay razón alguna para pensar que las regiones periféricas y menos desarrolladas vayan a verse afectadas negativamente por la aplicación de un sistema de precios que incluya los costes marginales. Además, como ya antes se ha indicado, es probable que el sistema genere importantes ventajas globales que beneficien también a las regiones con menor desarrollo económico.

### *Integración e intermodalidad del sistema de transportes*

38. Una característica fundamental de toda red de transportes eficaz es su capacidad para combinar diferentes modos en un sistema coherente de transporte de pasajeros y mercancías. La situación geográfica de la mayoría de los Estados miembros menos desarrollados es tal que, con frecuencia y especialmente en el movimiento de mercancía, se requiere más de un modo de transporte para establecer la conexión con las regiones centrales. En su Comunicación sobre el transporte intermodal de mercancías (1997)<sup>12</sup>, la Comisión presentó una serie de propuestas de desarrollo del transporte intermodal que podrían ofrecer a los operadores y consignadores nuevas oportunidades y una mejor relación coste-eficacia en las distancias largas. Muchos de los estrangulamientos que se observan en el sistema actual de transportes afectan directamente a las regiones periféricas de la Unión. Por ello, como medida de refuerzo del transporte intermodal, la Comisión ha adoptado una propuesta por la que se integran en la red transeuropea puertos marítimos, puertos fluviales y terminales intermodales<sup>13</sup>.

### *Financiación pública y privada*

39. Aunque las experiencias difieren de un Estado miembro a otro, puede hablarse de una larga tradición de financiación pública de infraestructuras de transporte y de servicios conexos. En los últimos tiempos, sin embargo, se ha tendido a una participación más amplia del sector privado, lo que refleja el deseo de lograr una mayor disciplina de mercado (a veces a través de la privatización) y de reducir la presión en los presupuestos públicos. Además, la combinación de la gestión y de los recursos financieros públicos y privados aumenta en muchos casos la viabilidad de los proyectos. No obstante, debe observarse que la mayor o menor participación del sector privado viene determinada por la perspectiva de unos ingresos adecuados y la existencia de un grado de incertidumbre aceptable y que, por ello, es necesario ponderar cuidadosamente la atribución de riesgos entre ese sector y el público<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> El Libro Blanco reconoce la necesidad de analizar los efectos que puedan tener en las zonas periféricas o menos desarrolladas los cambios que se produzcan en el sistema de precios del transporte. Los costes marginales deberían ponderarse de manera que las regiones con escasa congestión y contaminación se vieran menos afectadas. Además, en los casos en que existiera el riesgo de que el aumento de los precios del transporte fuera a impedir el crecimiento económico de zonas periféricas o escasamente desarrolladas, estaría justificada una aplicación flexible y gradual de la reforma de los precios.

<sup>12</sup> COM (97) 243 final, de 29.5.1997.

<sup>13</sup> COM (97) 681.

<sup>14</sup> Por ejemplo, en el caso de una carretera, el sector privado construye la infraestructura y el Estado (o el usuario o ambos) paga el uso de la misma proporcionalmente al volumen de tráfico registrado.

40. Los Fondos estructurales y el Fondo de cohesión, con sus ayudas a la cofinanciación de infraestructuras de transporte (y el Banco Europeo de Inversiones con sus préstamos) han tratado de favorecer el uso de alternativas a las ayudas (incluidos) con objeto de aumentar la eficacia y el rendimiento obtenido con los limitados recursos de la Unión. Cuando los proyectos no generan ingresos o cuando los rendimientos sólo se materializan a largo plazo (condiciones éstas que se dan a menudo en las zonas menos desarrolladas), puede haber pocas alternativas a la concesión de ayudas clásicas. Por este motivo, la Comisión está estudiando actualmente, junto con el BEI, el FEI y otros organismos, las formas de desarrollar el uso de la financiación privada en todas las zonas, incluidas aquéllas que tienen una limitada experiencia en el campo de esa financiación.

### *Transporte, medio ambiente y cohesión*

41. La protección del medio ambiente constituye un objetivo común a las políticas de transporte y de cohesión (entre otras muchas) a nivel comunitario. Dentro de la política de cohesión de la Unión Europea, el medio ambiente se reconoce, no sólo como un factor de importancia para la atracción de nuevas inversiones a una región, sino también como una fuente de nuevas oportunidades (por ejemplo, en materia de desarrollo de tecnologías limpias). En la ejecución de las políticas estructurales de la Unión, el impacto ambiental de los proyectos, incluidos los del sector del transporte, debe evaluarse con arreglo a los principios del desarrollo sostenible y a las disposiciones de la normativa comunitaria.
42. Por su parte, la política comunitaria de transportes ha destacado cada vez más la importancia de una movilidad sostenible, lo que es coherente con el objetivo general de cohesión al que han apuntado sucesivamente varios Libros Verdes y Blancos<sup>15</sup>. Gran parte de los problemas de congestión y de contaminación ambiental afecta a las regiones centrales de Europa, si bien muchos de los núcleos urbanos y zonas turísticas de las regiones menos desarrolladas se encuentran también en situaciones de considerable gravedad. No obstante, en su conjunto, las zonas periféricas y menos ricas de la Unión disfrutaban de unas condiciones medioambientales únicas que sólo podrán mantenerse si se toman ahora, y sin más dilación, las medidas oportunas para ello, incluyendo una mejora del transporte público y de la gestión del tráfico y un desarrollo muy selectivo de las infraestructuras.
43. El volumen del tráfico viario, tanto de pasajeros como de mercancías, ha venido aumentando extraordinariamente en los últimos veinticinco años, y esta tendencia, que continúa aún<sup>16</sup>, ha representado una importante fuente de contaminación<sup>17</sup>. En cuanto a

---

<sup>15</sup> Comisión Europea (1996): "Estrategia para la revitalización de los ferrocarriles comunitarios". Libro Blanco, COM (96)421; Comisión Europea (1997): Comunicación sobre las "Superpistas ferroviarias transeuropeas de transporte de mercancías". COM (97)242;

Comisión Europea (1997): Comunicación sobre la "Intermodalidad y transporte intermodal de mercancías en la Unión Europea -Enfoque sistémico del transporte de mercancías -Estrategias y acciones destinadas a fomentar su eficacia, servicios y desarrollo sostenible". COM(97)243;

Comisión Europea (1995): Comunicación sobre "El desarrollo del transporte marítimo de corta distancia en Europa- Perspectivas y desafíos". COM(95)317;

Comisión Europea (1995): "Hacia una tarificación equitativa y eficaz del transporte -Opciones para la internalización de los costes externos del transporte en la Unión Europea". Libro Verde, COM(95)691;

Comisión Europea (1997): "Libro Verde sobre los puertos y las infraestructuras marítimas". COM(97)678.

<sup>16</sup> Entre 1970 y 1995, el transporte de mercancías se incrementó un 70% y el de pasajeros un 110%. Este crecimiento fue ante todo el resultado del fuerte desarrollo que registró el transporte por carretera (+156%), en contraste con el ferroviario, que, entre los dos años indicados, disminuyó un 22%. Se observa así que, durante ese mismo período, el porcentaje correspondiente al transporte viario en el reparto modal aumentó del 48,5% de 1970 a un 72,3% en 1995 (y esta tendencia persiste aún), mientras que el porcentaje del transporte ferroviario se redujo entre ambos años de un 31,8 a un 14,4% [Fuente: EUROSTAT, EU-Transport in figures, n° 2/1997].

los otros modos, se observa que, mientras el transporte ferroviario, el fluvial y el marítimo presentan en general unos niveles de emisiones comparativamente bajos, las emisiones procedentes de la navegación aérea están creciendo a la misma velocidad que la demanda de este transporte. Es preciso, pues, limitar los impactos ambientales y, a tal fin, impulsar un cambio modal que conduzca a unas formas de transporte más respetuosas del medio ambiente. Como se explica en la sección 4, la consecución de este objetivo exigirá que se combinen diferentes medidas en las políticas aplicadas.

44. En esas políticas habrá de darse una prioridad muy especial al logro del uso más eficaz posible de las capacidades existentes en el conjunto del sistema de transportes. Ello es necesario no sólo por motivos de eficiencia sino también para garantizar la sostenibilidad medioambiental.

#### *Dimensión exterior: relaciones con los PECO y los países mediterráneos*

45. La ampliación de la Unión hacia el Este es una de las máximas prioridades políticas de la misma y base de sus actividades en todos los campos. Al mismo tiempo, la Unión está desarrollando nuevas relaciones con otros países vecinos, especialmente los de la ribera sur del Mediterráneo, y este desarrollo de lazos exteriores más estrechos plantea nuevos retos y necesidades en la mejora de la integración territorial y de la cohesión económica y social.
46. Se espera que durante el período previo a la ampliación, pero también con posterioridad a ella, se registrará un notable aumento en el volumen de tráfico entre los nuevos Estados miembros y la Unión. El reto que se plantea es el de integrarlos con éxito a comienzos del próximo siglo, alcanzando un equilibrio adecuado entre los distintos modos de transporte. Además, tanto para los PECO como para los países vecinos del Mediterráneo meridional, el transporte constituirá un factor clave para el desarrollo de las relaciones comerciales.
47. Por lo que se refiere a los futuros lazos con los PECO, las líneas básicas para el desarrollo de una red paneuropea de transporte fueron objeto en Helsinki (en la tercera Conferencia Paneuropea de Transportes, de 1997) de un acuerdo conjunto por el que se establecían como objetivos prioritarios la creación de diez corredores de transporte entre el Este y el Oeste y la mejora de las conexiones interiores de la región constituida por esos países. Con la ampliación, esos corredores serán la base para la extensión de la red transeuropea, cuyos trabajos preparatorios se están realizando actualmente en el marco de la Evaluación de las necesidades de infraestructura de transportes (TINA: "Transport Infrastructure Needs Assessment"). Se ha terminado ya un informe intermedio que ofrece un esbozo de la red. Al mismo tiempo, en el ámbito de las políticas estructurales, la Comisión ha presentado al Consejo y al Parlamento una propuesta por la que se crea un nuevo instrumento de apoyo estructural a los países candidatos durante la fase previa a la adhesión (ISPA). Por analogía con el Fondo de cohesión, este instrumento concentrará sus recursos en proyectos infraestructurales de transporte y de medio ambiente. La contribución del ISPA favorecerá así las infraestructuras de transporte que permitan una movilidad sostenible. Estas infraestructuras deberán hacer posible la interconexión e interoperabilidad de las redes nacionales y de la transeuropea, y mejorar su accesibilidad. Los nuevos proyectos de transporte tendrán que facilitar la plena integración de los nuevos Estados miembros en la Unión a comienzos del próximo siglo,

---

<sup>17</sup> Se calcula que el transporte provoca el 25% del dióxido de carbono producido en la Unión Europea, siendo así la principal fuente de gases de "invernadero" (el tráfico de automóviles representa entre el 12 y el 13%). Estas emisiones aumentaron un 76% en la década de los 80, y se estima que en el curso de la actual se habrán incrementado un 25% más. Asimismo, hay otras emisiones de diversos gases y partículas (por ejemplo, el óxido nítrico) que también son contaminantes (el transporte produce el 58% del conjunto de emisiones).

así como sostener el desarrollo en ellos de unas economías de mercado competitivas. Además, el ISPA ayudará a los países candidatos a familiarizarse con los procedimientos de la Unión en materia de políticas estructurales.

## **4. Las Perspectivas**

### **4.1 Competitividad y empleo: optimización de la eficacia de la contribución comunitaria**

48. Las políticas estructurales de la Comunidad continuarán centradas en el fomento de la cohesión económica y social y, como parte importante de ésta, en la creación de unos sistemas y servicios de transporte sostenibles. Las empresas deben tener acceso a mercados, a suministros y a un personal con una formación adecuada. Los ciudadanos, por su parte, necesitan unos buenos servicios de transporte de pasajeros para la realización de sus actividades laborales, educativas y sociales. Desde estas premisas, el nuevo Reglamento del FEDER propuesto por la Comisión cambia el rumbo de las ayudas al transporte: si bien continuarán las inversiones en grandes proyectos del sector que estén situados en regiones con importantes deficiencias infraestructurales (especialmente países de la cohesión, del objetivo nº 1, y regiones periféricas), en las otras regiones, en cambio, es probable que el gasto de los Fondos estructurales en transporte se centre más en pequeñas infraestructuras que favorezcan el desarrollo de las empresas y mejoren el uso de las instalaciones existentes. En todos los casos, la prioridad que den los Fondos estructurales a la realización de unos u otros proyectos se determinará en función del impacto que tengan en el crecimiento, la competitividad, el medio ambiente y la creación de empleos duraderos y siempre en el marco de unos programas de desarrollo integrados para las regiones interesadas. En este marco, y con el apoyo del FEDER y del Fondo de cohesión (EUR 15), se emprenderán iniciativas para fomentar un mayor porcentaje de inversiones en ferrocarriles, transporte combinado, puertos, transporte marítimo y transporte público. De esta forma se favorecerán los objetivos medioambientales y de la política común de transportes y se mejorará la estructura modal que refleja la distribución actual de los gastos<sup>18</sup>. En concreto, al valorar las propuestas de programas de desarrollo regional presentadas por los Estados miembros, la Comisión dará un impulso especial al transporte intermodal y al transporte público urbano.
49. Los efectos globales a largo plazo en los campos económico y social continuarán condicionando -junto con la oportuna evaluación del impacto en el empleo- el apoyo de la Comisión a los proyectos de gran escala enmarcados en los Fondos estructurales así como la valoración de los correspondientes al Fondo de cohesión. Además, para garantizar la máxima eficacia de los resultados, las prioridades en materia de transporte regional deberán establecerse en colaboración con los agentes regionales y locales interesados.
50. Con el fin de aumentar la eficacia de los instrumentos comunitarios, la Comisión velará por el logro de los objetivos siguientes:
- Reforzar el efecto de palanca de las ayudas concedidas por la Unión en el marco de los Fondos estructurales, del Fondo de cohesión y del presupuesto de las RTE, fomentando el uso de otras formas de financiación y, en particular, una mayor presencia de la financiación privada y de los préstamos. A tal efecto, sería

---

<sup>18</sup> Véanse los Anexos estadísticos.

necesario profundizar el estudio de métodos innovadores de organización del apoyo público al transporte, complementando así los trabajos que ya emprendiera el llamado Grupo de alto nivel con objeto de determinar las formas de acelerar la ejecución de las RTE mediante la cooperación de los sectores público y privado en la financiación de los proyectos de dicha red. En una Comunicación<sup>19</sup>, que fue aprobada por el Consejo en octubre de 1997, la Comisión estableció el modo de llevar a la práctica las recomendaciones de ese Grupo.

- Promover un enfoque equilibrado de las prioridades en materia de infraestructuras de transporte, teniendo oportunamente en cuenta los efectos transregionales. A tal fin, se organizarán a comienzos de 1999 mesas redondas en las que participen representantes de los ámbitos europeo, nacional y regional. Estos coloquios, cuyas conclusiones serán de utilidad para preparar la próxima generación de las estrategias de desarrollo regional que vayan a apoyar los Fondos estructurales, deberán tener presentes los trabajos acometidos en el marco de la Perspectiva Europea de Ordenación Territorial (PEOT) y, en particular, la prioridad dada por ésta a la intermodalidad y a los sistemas de transporte combinados, así como el reconocimiento de las oportunidades ofrecidas por los puertos europeos para la navegación marítima costera y de corta distancia.
- Mejorar (como ya se propone en la Agenda 2000) la coordinación entre los distintos instrumentos presupuestarios de la Comunidad, tanto los de los Quince (Fondo de cohesión, Fondos estructurales y línea presupuestaria de las RTE) como, en un contexto europeo y extraeuropeo más amplio (PHARE, TACIS, MEDA, ISPA), los otros instrumentos de la Unión que financian infraestructuras de transporte en los actuales Estados miembros y en países terceros (BEI y FEI).

#### **4.2 Conexión interna de la Unión: ejecución de la RT**

51. El desarrollo de una red de transportes que favorezca la cohesión de la Comunidad con una atención especial a las regiones remotas y periféricas seguirá constituyendo uno de los objetivos prioritarios en el conjunto de la Unión, y ello tanto para los Fondos estructurales y el Fondo de cohesión como para la propia línea presupuestaria de las RTE de transportes, línea ésta que no tiene impuesta ninguna limitación geográfica.

El mayor o menor grado en que los territorios remotos y periféricos queden conectados con la red transeuropea dependerá no sólo de las inversiones que se realicen en las propias regiones interesadas sino también de los enlaces que se establezcan en las zonas y países colindantes. Por su naturaleza, la línea presupuestaria de las RTE de transportes está diseñada para tener en cuenta esta necesidad, ayudando así a la financiación de infraestructuras que estén destinadas a un país pero cuyos efectos redunden también en beneficio de la Comunidad en su conjunto. Esta condición constituirá una prioridad en el próximo período de financiación (2000-2006), para el que la Comisión prevé unas necesidades presupuestarias de unos 5.000 millones de ecus con cargo a la red transeuropea.

52. Con el fin de lograr la máxima eficacia en el uso de las infraestructuras, se pondrá un empeño particular en garantizar la compatibilidad de los sistemas de transporte entre sí (“interoperabilidad”) y la integración de los diferentes modos. A tal efecto, se prestará particular atención a un uso “inteligente” de las infraestructuras y a los enlaces entre las redes de larga distancia y las redes locales y secundarias. Estas cuestiones tendrán

---

<sup>19</sup> COM (97) 453, de 10.9.1997.



carácter prioritario en el informe de revisión de las directrices de las RTE previsto para el próximo año.

Por otra parte, dado que, para las regiones insulares y muchas de las periféricas, los puertos representan un elemento de capital importancia de la red multimodal, la propuesta de revisión de las directrices de las RTE presentada por la Comisión, y sujeta actualmente al examen del Consejo y el Parlamento Europeo, defiende una integración más completa de los puertos en las RTE de transportes.

### ***Extensión de las RTE en la Unión ampliada***

53. En la Agenda 2000, la Comisión reconoce que la integración positiva de los nuevos Estados miembros en el mercado único de la Unión dependerá en gran medida del desarrollo y modernización de sus redes nacionales de transporte. Por este motivo, se dará prioridad a un programa de inversiones a largo plazo, que comenzará ya en la fase previa a la adhesión. La Agenda 2000 indica a este respecto que, aunque la principal parte de los gastos deberá correr a cargo de los presupuestos nacionales, las instituciones financieras internacionales tendrán un importante papel que desempeñar, precisándose también un considerable volumen de ayudas de la Unión, particularmente para los corredores conectados con las RTE.

A finales de 1997, el programa PHARE había destinado ya alrededor de 1.000 millones de ecus a infraestructuras de transporte. A partir de 1998, como resultado de la nueva orientación dada a ese programa, se comenzará a apoyar la realización de grandes proyectos de inversión infraestructural, prioritarios en los países de Europa central y oriental. Además, como ya antes se ha indicado, la Comisión ha propuesto el funcionamiento desde el año 2000 de un instrumento estructural de preadhesión que financie infraestructuras de transporte (con una atención especial, pero no exclusiva, a la extensión de las RTE) y proyectos de medio ambiente. Estas medidas contribuirán al desarrollo de la red paneuropea de transportes en los PECO, favoreciendo al mismo tiempo la cohesión en un contexto europeo más amplio.

### **4.3 Fomento de unos servicios de transporte accesibles y sostenibles**

54. El logro de la cohesión regional exige que se presten los servicios de transporte que, aunque poco rentables en términos estrictamente financieros, tengan un alto valor socioeconómico para las regiones. Es por este motivo por el que, como quedó plasmado en el Tratado de Amsterdam, la Unión concede gran importancia al mantenimiento de los servicios considerados de interés general. Un argumento que viene a reforzar esa importancia es el gran número de ciudadanos que no tienen acceso a medios de locomoción privados y cuya plena participación en la sociedad (trabajo y ocio) requiere la disponibilidad de un transporte público de pasajeros que sea asequible. Además, el fomento del transporte público y de las formas no motorizadas de transporte (desplazamientos a pie o en bicicleta) produce también positivos efectos medioambientales y beneficia de forma especial a las capas sociales con bajos ingresos, cuyos integrantes, además de depender de esas formas de transporte para desplazarse, viven en muchos casos en zonas suburbanas próximas a vías congestionadas y sufren por tanto las consecuencias de la contaminación acústica y del aire y un mayor riesgo de accidentes.
55. Dada la importancia fundamental de los intereses regionales y sociales que entran en juego, la Comisión garantizará el pleno reconocimiento en sus políticas de la necesidad

de los servicios públicos, en general, y del transporte público, en particular<sup>20</sup>. Más concretamente, la Comisión:

- proseguirá sus esfuerzos por establecer nuevos acuerdos contractuales de prestación de servicios públicos por los que se actualicen los anteriores con relación a las ayudas estatales admitidas por el artículo 77 del Tratado como compensación de las obligaciones inherentes a la noción de servicio público; esos contratos, que contemplarán el apoyo del Estado a la prestación de servicios que entrañen pérdidas económicas pero que sean importantes por motivos regionales o sociales, deberán cumplir las normas comunitarias en materia de ayudas estatales y sujetarse a unas condiciones claramente definidas: la contribución pública tendrá que limitarse a los costes adicionales que implique la obligación de servicio público, y la concesión de derechos exclusivos de explotación deberá efectuarse por un procedimiento que garantice la necesaria transparencia y objetividad; la Comisión está estudiando las formas de aplicar esta perspectiva a los modos de transporte terrestre;
- controlará el grado de eficacia con que las normas de servicio público en el sector del transporte contribuyan al equilibrio necesario entre la eliminación de los obstáculos que siguen oponiéndose en ese sector a la competencia que exige el mercado interior, por una parte, y, por otra, la garantía de unos niveles adecuados de servicio que favorezcan la igualdad de oportunidades y la cohesión;
- utilizará los resultados del estudio que está realizando actualmente sobre las normas y prácticas de servicio público aplicadas hoy al transporte terrestre para elaborar las propuestas de un sistema más transparente, eficaz y selectivo que atienda mejor a las necesidades de las regiones y grupos sociales desfavorecidos;
- garantizará que las propuestas relativas a las normas de servicio público reflejen la importancia de unas redes de transporte que aseguren la coherencia entre los diferentes modos;
- impulsará a los Estados miembros para que, en la elaboración de los planes regionales enmarcados en los Fondos estructurales, examinen las posibilidades (incluido el equilibrio adecuado entre los diferentes modos) que ofrece el establecimiento de unos sistemas de transporte locales y regionales más sostenibles.

---

<sup>20</sup> Así se indica, por ejemplo, en el Libro Verde de la Comisión Europea sobre "La Red de ciudadanos -Cómo aprovechar el potencial del transporte público de viajeros en Europa". COM(95)601.

## Anexos estadísticos

### I. INDICADORES DE INFRAESTRUCTURAS Y DE MODOS DE TRANSPORTE

INDICADORES DE INFRAESTRUCTURAS Y DE MEDIOS DE TRANSPORTE	MEDIA DE LOS OTROS PAÍSES (1)	MEDIA DE LOS PAÍSES DE LA COHESIÓN (2)	UE-15
<b>INFRAESTRUCTURAS</b>			
Autopistas [(km/km <sup>2</sup> )*10 <sup>3</sup> ]	16,3	11,7	15,2
Ferrocarriles [(km/ km <sup>2</sup> )*10 <sup>3</sup> ]	56,0	24,5	48,2
Ferrocarriles (km/millón hab.)	441,3	309,4	418,8
Red ferroviaria de alta velocidad [(km/km <sup>2</sup> )*10 <sup>6</sup> ]	794,9	590,5	744,5
Vías de navegación fluvial [(km/km <sup>2</sup> )*10 <sup>3</sup> ]	12,4	0,0	9,3
<b>MEDIOS DE TRANSPORTE</b>			
Motorización (n° automóviles/1000 hab.)	450,6	316,8	428,0
Autobuses y autocares (unidades /1000 hab.)	64,6	134,4	71,7
Vehículos de transporte de mercancías [(unidades/unidad de PIB) *10 <sup>3</sup> ]	2,2	6,9	2,7
Vagones de ferrocarril (unidades/unidad de PIB)	94,6	67,0	91,7

(1) Todos los EM, excluidos los de la cohesión.

(2) Los cuatro EM de la cohesión: Grecia, España, Irlanda y Portugal.

[Fuente: DG XVI, basándose en el informe de EUROSTAT "EU Transports in figures" – segunda edición, 1997]

II. FINANCIACIÓN DEL FONDO EUROPEO DE DESARROLLO REGIONAL EN EL SECTOR DEL TRANSPORTE

A. Período 1994-1999 (datos indicativos)

Cuadro 1

OBJETIVO 1(1)

(en MECU)

Estados miembros	Alemania	Francia	Reino Unido	Irlanda	España	Italia	Grecia	Portugal	Belgica	Países Bajos	Total	%
Carreteras y autopistas	129,00	175,00	40,80	906,90	5 006,70	707,68	1 950,00	846,00	60,95	28,00	9 722,03	70,76
de las cuales RTE			40,80	316,65		249,00	907,00	36,34				
Ferrocarriles		5,00	61,80	72,45	528,80	971,50	329,00	337,71	5,31	6,06	2 309,57	16,81
de las cuales RTE			61,80	72,45		791,00	215,00	8,61				
Aeropuertos		57,00	4,20	47,78	212,90	5,00	16,00	0,64	12,95	14,84	356,83	2,59
de las cuales RTE				47,78		5,00	1,20	0,05				
Puentes		50,00	17,42	93,21	298,70	40,00	145,00	68,38	4,92		712,29	5,18
de las cuales RTE				72,19			40,00	1,60				
Otros (2)			5,40	279,16	28,30	107,40	6,00	134,50	8,06	1,00	569,82	4,15
Formación												
Asistencia técnica			9,80	7,03			50,00	2,41	0,17		69,24	0,50
Medidas no desgrasadas												
Total transportes	129,00	287,00	139,00	1 406,53	6 073,40	1 831,58	2 665,00	1 389,00	87,26	28,00	13 738,77	100,00

(1) Compromisos de la programación del período 1994-99 (estimación).

(2) Transportes públicos, intermodalidad, etc.

(fuente: DG XI)

## Cuadro 2

## OBETIVO 21)

(en M.E.C.U.)

Estados miembros	Alemania	España	Francia	Italia	Austria	Suecia	Finlandia	Dinamarca	Bélgica	Países Bajos	Total	%	
Carreteras y autopistas		326,66	60,00	45,80				0,12	3,88	9,00	366,56	19,92	51,28
obiscolales RVE								0,12	3,88		0,12	0,02	
Ferrocarriles		80,48	16,14	13,00	9,92					2,31	95,79	4,68	12,38
obiscolales RVE													
Aeropuertos	13,50	41,21						0,20	6,37	5,00	18,70	2,42	2,42
Plantas		33,02	6,62	52,00	39,69	24,64	70,30	2,82	89,81	3,92	117,44	2,13	15,18
Ciudad	19,26	58,79	11,74	10,40	29,70	3,00	100,00			33,72	130,93	68,55	16,92
Formación													
Asistencia técnica													
Medidas no clasificadas						4,91	100,00				7,00	100,00	1,84
Total transportes	32,76	488,71	131,00	35,04	3,00	4,91	7,00	3,14	100,00	48,19	773,66	100,00	100,00

(1) Datos disponibles, incluidos los compromisos firmados de 1984-1985 y los compromisos de la programación inicial de 1987-89.

(2) Transportes públicos, intermodalidad, etc.

(fuente: DGXIV)

**Cuadro 3**

**OBJETIVO 5b (1)**

(en MECU)

Estados miembros	Alemania	%	Francia	%	Suecia	%	Finlandia	%	Total	%
Carreteras y autopistas	15,84	100,00	43,00	100,00					58,84	82,51
de las cuales RTE										
Ferrocarriles										
de las cuales RTE										
Aeropuertos										
Puertos										
Otros (2)										
Formación										
Asistencia técnica										
Medidas no desglosadas					4,90	100,00	7,57	100,00	12,47	17,49
<b>Total transportes</b>	<b>15,84</b>	<b>100,00</b>	<b>43,00</b>	<b>100,00</b>	<b>4,90</b>	<b>100,00</b>	<b>7,57</b>	<b>100,00</b>	<b>71,31</b>	<b>100,00</b>

(1) Estimación de los compromisos disponibles del período

(2) Transportes públicos, intermodalidad, etc.

(fuente: DG XVI)

**Cuadro 4**

**Financiación no desglosada por objetivo (1)**

(en MECU)

Estados miembros	Alemania	Austria	Suecia	Finlandia	Total	%
Carreteras y autopistas	44,20	81,82			44,20	68,67
de las cuales RTE						
Ferrocarriles	1,74	3,22			1,74	2,70
de las cuales RTE						
Aeropuertos						
Puertos						
Otros (2)	5,66	10,48			5,66	8,79
Formación						
Asistencia técnica						
Medidas no desglosadas	2,42	1,48	4,90	3,96	12,76	19,83
<b>Total transportes</b>	<b>54,02</b>	<b>1,48</b>	<b>4,90</b>	<b>3,96</b>	<b>64,36</b>	<b>100,00</b>

(1) Estimación de los compromisos disponibles del periodo, con inclusión de la iniciativa comunitaria INTERREG II A, o de programas cuyos datos no están de

(2) Transportes públicos, intermodalidad, etc.

(fuente: DG XVI)

## B. PERÍODO 1989-1993

### OBJETIVO n° 1 (Marcos comunitarios de apoyo)

(Gastos en millones de ecus a precios de 1994)

Estados miembros	Pagos 1989-1993		
	Inversiones en infraestructura s de transporte	Gasto total del FEDER	% del transporte en el gasto total
ESPAÑA	3 290.0	10 115.0	32.5
GRECIA	1 500.0	8 245.0	18.2
PORTUGAL	1 415.0	8 910.0	15.9
IRLANDA	832.0	4 588.5	18.1
ITALIA	511.0	8 531.5	6.0
REINO UNIDO	314.0	1 516.5	20.7
FRANCIA	220.0	1 218.5	18.1
<b>TOTAL</b>	<b>8 082.0</b>	<b>43 125.0</b>	<b>18.7</b>

[Fuente: DG XVI, MCA 1994-99]



**III. FINANCIACIÓN DE INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE  
TRANSEUROPEAS POR LA LÍNEA  
PRESUPUESTARIA DE LAS RTE**

<b>Modos</b>	<b>Ayudas entre 1995 y 1998 (Millones de ecus)</b>	<b>%</b>
Ferrocarriles (incluido el transporte combinado)	827	62
Carreteras	175	13
Vías de navegación fluvial	14	1
Puertos marítimos	24	2
Aeropuertos	56	4
Gestión del tráfico (todos los modos)	248	18
<b>TOTAL</b>	<b>1344</b>	<b>100</b>

*[Fuente: DG VII]*

#### IV. FINANCIACIÓN DE INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE POR EL FONDO DE COHESIÓN

(Desglose, por EM y modos, de los compromisos para proyectos de las RTE  
de transportes)

Estados miembros	Sector transportes	Compromisos 1993-97	
		Millones de ecus	%
<b>ESPAÑA</b>	<b>TOTAL</b>	<b>3 059.8</b>	<b>100.0</b>
	carreteras	2 214.8	72.4
	ferrocarriles	746.2	24.4
	puertos	0.0	0.0
	aeropuertos	73.2	2.4
	STM (1)	25.3	0.8
<b>PORTUGAL</b>	<b>TOTAL</b>	<b>1013.8</b>	<b>100.0</b>
	carreteras	742.2	73.2
	ferrocarriles	158.2	15.6
	puertos	51.4	5.1
	aeropuertos	62.0	6.1
	STM (1)	0,0	0.0
<b>GRECIA</b>	<b>TOTAL</b>	<b>884.4</b>	<b>100.0</b>
	carreteras	456.9	51.7
	ferrocarriles	253.4	28.7
	puertos	71.0	8.0
	aeropuertos	103.0	11.6
	STM (1)	0.0	0.0
<b>IRLANDA</b>	<b>TOTAL</b>	<b>510.5</b>	<b>100.0</b>
	carreteras	377.8	74.0
	ferrocarriles	91.0	17.8
	puertos	36.5	7.1
	aeropuertos	3.3	0.6
	STM (1)	2.0	0.4
<b>TOTAL</b>	<b>TOTAL</b>	<b>5 468.2</b>	<b>100.0</b>
	carreteras	3 791.7	69.3
	ferrocarriles	1 248.8	22.8
	puertos	158.9	2.9
	aeropuertos	241.5	4.4
	STM (1)	27.3	0.5

(1) STM: sistemas de tráfico marítimo para la vigilancia de buques.

*Fuente: Informe anual del Fondo de cohesión (1997)*

## V. FINANCIACIÓN DE INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE POR EL BEI

(Préstamos individuales y créditos sobre préstamos globales)

Períodos	Zonas	Millones de ecus	%
<b>1989-93</b>	<b>TOTAL</b>	<b>17 809.0</b>	<b>100.0</b>
	<b>INTERVENCIONES</b>		
	Objetivo n° 1	5 598.0	31.4
	Objetivos n <sup>os</sup> 2 + 5b)	5 016.0	28.2
	Total 1+2+5b)	10 614.0	59.6
<b>1994-1997</b>	<b>TOTAL</b>	<b>25 035.0</b>	<b>100.0</b>
	<b>INTERVENCIONES</b>		
	Objetivo n° 1	7 820	31.2
	Objetivos n <sup>os</sup> 2 + 5b) + 6	8 222	32.8
	Total 1+2+5b+6	16 042	64.0

Fuente: BEI.

ISSN 0257-9545

COM(98) 806 final

# DOCUMENTOS

ES

07 13 01 09

---

N° de catálogo : CB-CO-98-810-ES-C

---

Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas

L-2985 Luxemburgo