

COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

COM(92) 494 final

Bruselas, 2 de diciembre 1992

COMUNICACION DE LA COMISION

EL CURSO FUTURO DE LA POLÍTICA COMÚN DE TRANSPORTES

Un enfoque global para la elaboración

de un marco comunitario

de movilidad sostenible

ÍNDICE

I.	<u>INTRODUCCIÓN : 1992, PUNTO DE INFLEXIÓN DE LA PCT</u>	apartados 1- 9
II.	<u>LA ECONOMÍA DE LOS TRANSPORTES : TENDENCIAS</u>	
II.1	Observaciones generales	apartados 10-12
II.2	Modos	apartados 13-17
II.3	Las inversiones y la presión ejercida sobre la capacidad	apartados 18-19
II.4	Repercusiones sobre el medio ambiente y de otra índole	apartados 20-27
II.5	Perspectivas, en especial para el medio ambiente	apartado 28
II.6	La economía de los transportes	apartados 29-34
III.	<u>OBJETIVOS Y ÁMBITOS DE LA POLÍTICA COMÚN DE TRANSPORTES: MOVILIDAD SOSTENIBLE PARA LA COMUNIDAD EN SU CONJUNTO</u>	
III.1	Objetivos de la Política Común de Transportes	apartados 35-39
III.2	Enfoque global	apartados 40-45
IV.	<u>CUESTIONES QUE SE PLANTEAN Y POSIBLES RESPUESTAS</u>	
IV.1	<u>LA REALIZACIÓN DEL MERCADO INTERIOR, SU REFUERZO Y SU ADECUADO FUNCIONAMIENTO</u>	
IV.1.a.	Observaciones generales	apartados 46-47
IV.1.b.	Aplicación de las medidas para el año 1992	apartados 48-53
IV.1.c.	Normas del Tratado de aplicación general	apartados 54-64
IV.1.d.	Otras disposiciones legislativas en el contexto del mercado interior	apartados 65-69
IV.1.e.	Información relativa al funcionamiento del mercado y análisis del mismo	apartados 70-74
IV.2.	De la eliminación de obstáculos a un sistema auténticamente integrado	
IV.2.a.	DESEQUILIBRIOS E INEFICACIAS	

IV.2.a.1	Desequilibrios entre los modos	apartados	75-85
IV.2.a.2.	Dimensión regional	apartados	86-90
IV.2.a.3.	Medio ambiente	apartado	91
IV.2.a.4.	El desafío	apartado	92
IV.2.b	LA DEMANDA DE TRANSPORTES, LA COMPETENCIA INTERMODAL Y LA COMPLEMENTARIEDAD		
IV.2.b.1.	Limitaciones de la capacidad y respuestas posibles	apartados	93-95
IV.2.b.2.	Costes, cargas y subvenciones	apartados	96-103
IV.2.b.3.	Medidas complementarias	apartados	104-117
IV.2.c.	DESARROLLO DE SISTEMAS Y REDES		
IV.2.c.1.	Introducción	apartados	118-122
IV.2.c.2.	Investigación y desarrollo	apartados	123-133
IV.2.c.3.	Desarrollo de las redes transeuropeas	apartados	134-147
IV.2.d.	PROTECCIÓN Y CONSERVACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE: MEJORA DE LA DIMENSIÓN MEDIOAMBIENTAL DEL TRANSPORTE		
IV.2.d.1.	Introducción	apartados	148-150
IV.2.d.2.	Principales problemas medioambientales	apartados	151-155
IV.2.d.3.	Reacciones ante el Libro Verde	apartados	156-160
IV.2.d.4.	Respuesta de la Comunidad: la protección medioambiental como elemento integrado en la PCT	apartados	161-184
IV.2.e.	LA SEGURIDAD EN EL TRANSPORTE PARA LA PROTECCIÓN DE USUARIOS Y NO USUARIOS		
IV.2.e.1.	Aspectos generales	apartados	185-187
IV.2.e.2.	Seguridad vial: situación actual	apartados	188-204
IV.2.e.3.	Seguridad marítima: situación actual	apartados	205-221
IV.2.e.4.	Aviación civil: segura pero mejorable	apartados	222-240
IV.2.e.5.	Transporte de mercancías peligrosas en todos los modos	apartados	241-249

IV.2.f. POLÍTICA SOCIAL Y TRANSPORTE

IV.2.f.1.	La política social de la Comunidad y la dimensión social de la PCT: instrumentos complementarios	apartados	250-255
IV.2.f.2.	Principales áreas de actividad	apartados	256-285
IV.2.f.3.	Transporte para las personas con movilidad reducida	apartados	286-288
IV.2.f.4.	Protección y fomento del empleo	apartados	189-290

IV.3 CONSOLIDACIÓN DE LA DIMENSIÓN EXTERIOR DE LA PCT

IV.3.a.	La dimensión exterior: avances conseguidos	apartados	291-297
IV.3.b	Problemas actuales	apartados	298-304
IV.3.c.	Facultades de la Comunidad en el ámbito exterior	apartados	305-309
IV.3.d.	Nuevo enfoque: prioridades	apartados	310-323
IV.3.e	Un enfoque global de los sistemas y servicios de transporte en Europa	apartados	324-329
IV.3.f.	Organizaciones internacionales y convenios multilaterales	apartados	330-331

V. POLÍTICAS Y PRIORIDADES COMUNITARIAS

V.1.	El programa de acción	apartados	332-335
V.1.a.	Marco económico y normativo	apartados	336-357
V.1.b.	Armonización técnica	apartados	358-362
V.1.c.	Investigación y desarrollo	apartados	363-367
V.1.d.	Redes transeuropeas	apartados	368-372
V.2.	Seguridad para la protección de usuarios y no usuarios	apartados	373-380
V.3	Medio ambiente	apartados	381-383
V.4.	Protección social	apartados	384-389
V.5	Relaciones exteriores	apartado	390

I. INTRODUCCIÓN

1. A finales de 1992 se iniciará una nueva etapa para la política común de transportes (PCT) de la Comunidad.
2. Durante muchos años, el avance hacia la realización de la PCT fue lento, especialmente si se lo compara con la importancia que reviste el transporte en la economía comunitaria.
3. El Tribunal de Justicia hubo de intervenir en varias ocasiones en cuestiones de base relativas a la interpretación de las disposiciones referentes a los transportes del Tratado de Roma, para así posibilitar los avances en este sentido. Este proceso alcanzó su punto culminante en 1985, año en el que el Tribunal de Justicia declaró que el transporte interior de mercancías y pasajeros quedaría abierto a todas las empresas de la Comunidad, sin discriminación por razón de nacionalidad o lugar de establecimiento.
4. El punto de inflexión que supuso la sentencia del Tribunal de 1985 coincidió con el "Libro Blanco" de la Comisión sobre la realización del mercado interior, que entraba entonces en el último tramo de la carrera hacia el año 1993. La Comisión pasó entonces a colocar los transportes entre las prioridades para la realización del mercado interior, reconociendo al mismo tiempo que la eliminación de las restricciones en cuanto a la prestación de servicios de transporte era un elemento esencial si se deseaba que se alcanzase el efecto máximo en cuanto a la eliminación del resto de las barreras administrativas, técnicas, fiscales, aduaneras o de otra índole.
5. El Acta Única, que constituyó el siguiente paso, aceleró también el proceso de toma de decisiones al introducir el voto por mayoría en las cuestiones relativas a las medidas en el campo de la navegación y del transporte aéreo.

6. Desde entonces, la PCT se ha desarrollado con gran rapidez y ha pasado a incluir un amplio abanico de medidas, acciones e iniciativas, que tienen todas por objeto llegar a un mercado único de los servicios de transporte. El resultado final de este proceso, que empieza ahora a emerger como una realidad tangible en toda la Comunidad, ha sido la creación de un mercado más abierto, liberado de la burocracia excesiva y de las restricciones cuantitativas, pero que mantiene al mismo tiempo las garantías necesarias para asegurar una competencia leal. Otros elementos importantes de esta realidad que está surgiendo son la mejora de la competencia, del rendimiento financiero y de la eficacia de las empresas de transportes, así como el más adecuado funcionamiento y calidad de los sistemas de transportes, incluyendo elementos tales como la seguridad, la fiabilidad y la comodidad de los pasajeros. También se han adoptado medidas en lo relativo a la protección del medio ambiente, mientras que las tareas de investigación y desarrollo en el campo de los transportes y la infraestructura de los mismos están apenas en sus inicios. Las relaciones con terceros países en el ámbito de los transportes también han comenzado a abordarse a nivel comunitario.

7. La aplicación del Tratado de la Unión Europea, celebrado en Maastricht, supondrá la ratificación de la PCT al tiempo que imprime un nuevo impulso a su evolución. En él se incluyen por primera vez de manera explícita medidas destinadas a mejorar la seguridad de los transportes. Las disposiciones relativas a las redes transeuropeas y a la cohesión económica y social constituyen una nueva base para que la Comunidad contribuya al establecimiento y desarrollo de las infraestructuras de transportes. En el nuevo título relativo a la industria se subraya la necesidad de contar con condiciones que garanticen la competitividad de las empresas comunitarias. Al mismo tiempo, el Tratado de la Unión hace hincapié en el hecho de que, de conformidad con el principio de la subsidiariedad, la PCT habrá de consistir en acciones que no puedan ser emprendidas de forma adecuada por los Estados miembros a título individual y que por tanto, en razón de sus dimensiones o efectos, sean llevadas a cabo más adecuadamente por

la Comunidad.

8. Por tanto, el año 1992 supone un importante punto de inflexión para la PCT, que pasará de ser una política destinada fundamentalmente a la realización del mercado interior por medio de la eliminación de las barreras normativas artificiales impuestas sobre la prestación de servicios a constituirse en una política más global, que tendrá por objeto garantizar un correcto funcionamiento de los sistemas de transporte comunitarios, basándose en el mercado interior y atendiendo a los nuevos retos a los que probablemente se enfrentará la política de transportes en la etapa posterior a 1992. Concretar cuáles son dichos nuevos retos considerados globalmente y determinar en qué medida es precisa una respuesta comunitaria constituye el primer paso que se precisa para el desarrollo de una PCT comunitaria hasta finales de la década y entrado el nuevo siglo.
9. El objeto del presente documento es establecer un enfoque global ante esas cuestiones que permita a quienes corresponda y, en particular, a las instituciones políticas de la Comunidad, considerarlas de manera global antes de que se tomen medidas concretas a partir de 1993.

II. LA ECONOMÍA DEL SECTOR DE LOS TRANSPORTES : TENDENCIAS

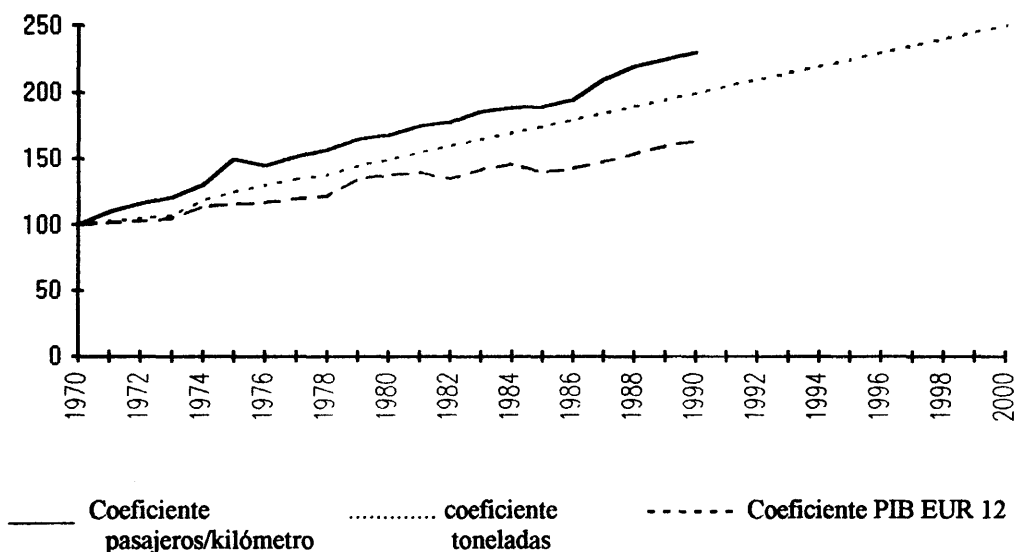
Observaciones generales

10. El sector de los transportes es una industria en crecimiento. A pesar de las variaciones regionales y del distinto desarrollo de los diferentes modos de transporte, la demanda en general ha experimentado un crecimiento prácticamente ininterrumpido desde la década de los setenta. En términos generales, la demanda de transporte, tanto para mercancías como para pasajeros, evoluciona de manera paralela al crecimiento del PIB, aun cuando haya datos que indiquen que los niveles de crecimiento del PIB más reducidos pueden dar lugar a un crecimiento de la actividad en el sector de transportes desproporcionadamente pequeño, y que, de igual modo, los niveles de crecimiento del PIB más elevados originan un crecimiento desproporcionadamente alto. Desde 1970, el crecimiento económico anual de la Comunidad ha supuesto, en términos reales, una media del 2,6%. Para el mismo período, los niveles de crecimiento de los servicios de transportes supusieron una media del 2,3% para las mercancías y del 3,1% para el transporte de pasajeros.
11. Suele considerarse que han contribuido a este crecimiento fundamentalmente los siguientes factores:
- los cambios en la estructura de la industria de fabricación, que han dado como resultado un cambio en la localización de las industrias, pasando de las sedes urbanas a otras nuevas, y que por tanto han contribuido a una dispersión de la actividad económica, cambios que han visto ampliado su efecto por el proceso continuado de integración económica en el seno de la Comunidad;
 - los cambios en los métodos de producción de la industria de fabricación, que han conducido a un tipo de transporte que cuenta cada vez más con existencias menores y mayor flexibilidad, variación y rapidez, diseñado a medida y con una importante reducción del

volumen del cargamento y un aumento de la frecuencia de los envíos;

- la proporción creciente que representa el sector de los servicios, cuyas empresas con varias sedes han provocado un rápido crecimiento de la movilidad profesional en las distancias cortas, medias y largas;
- el aumento de la renta neta disponible y los cambios demográficos, que han tenido como consecuencia una mayor proporción de coches en propiedad, y han provocado también el aumento de los viajes por vacaciones u ocio.

12. Este patrón general de crecimiento de la demanda persistirá muy probablemente si se mantiene el crecimiento económico. Si bien la simple extrapolación de las tendencias del pasado no ha de ser empleada como un pronóstico de lo que inevitablemente ha de suceder, el Cuadro I proporciona sin embargo una indicación útil de las presiones a las cuales el sistema de transportes de la Comunidad habrá de adaptarse si continúan las tendencias actuales. Ha de señalarse que en las tendencias relativas a las mercancías no se atiende debidamente al probable crecimiento del tráfico, ya que el volumen medio de los envíos sigue disminuyendo mientras que la frecuencia de los mismos aumenta.

Gráfico 1**Tendencias del transporte de mercancías y pasajeros *)**

*) tasa de crecimiento del PIB hasta el año 2000 = 2,7% anual

Modos

13. Sin embargo, el incremento del transporte en la Comunidad, tanto de mercancías como de pasajeros, no se ha dado de manera uniforme entre los distintos modos.

14. En lo que se refiere a las mercancías, tal como muestran el Gráfico 2 y el Cuadro I que se adjuntan, la actividad del transporte¹ ha aumentado en los últimos 20 años en bastante más de un 50%, siendo el transporte por carretera el modo responsable de la mayor parte de dicho incremento:

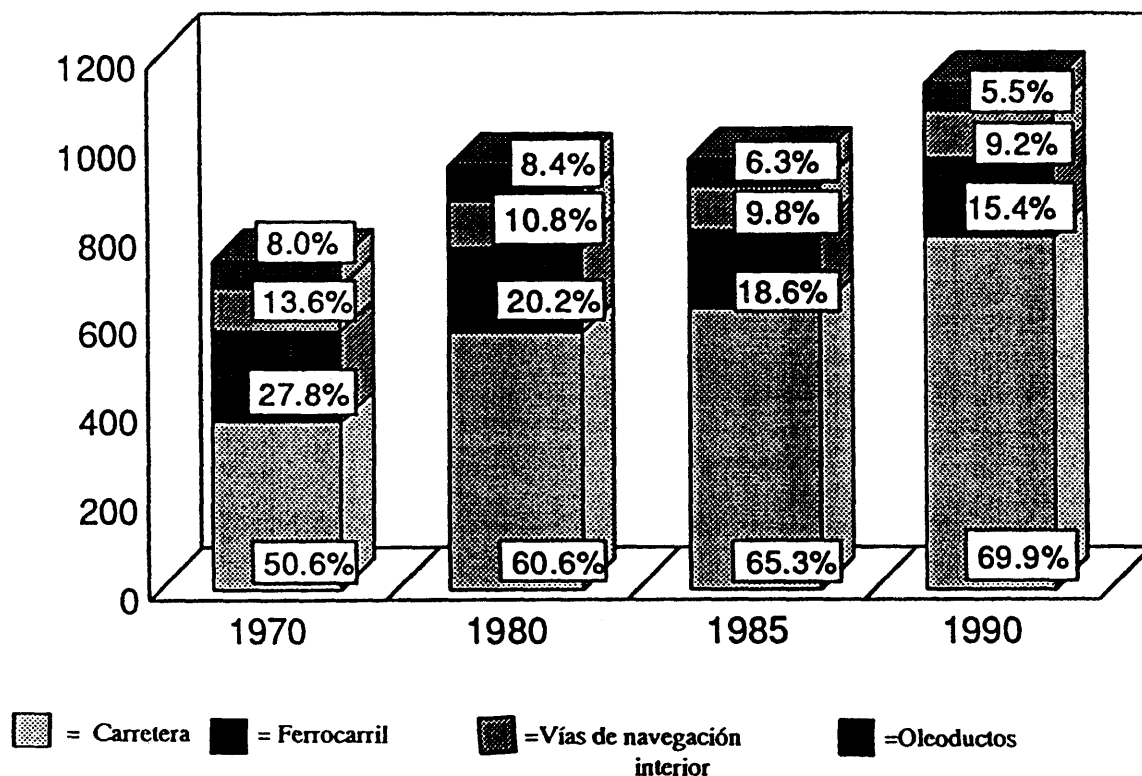
¹ En toneladas, con exclusión del transporte marítimo, y tras haber realizado los correspondientes ajustes por motivo de la adhesión de España y Portugal. El transporte marítimo no se presta a un cómputo convencional de la actividad de transporte, es decir, tonelada/kilómetro, sino que suele medirse únicamente en tonelaje total.

- el transporte por las vías de navegación interior ha crecido ligeramente en cuanto a su volumen en términos absolutos, pero la proporción relativa que representa ha disminuido en una tercera parte, hasta cifrarse en un 9%;
- el transporte por ferrocarril se ha reducido en un 15% en términos absolutos, y en términos relativos ha descendido del 28% al 15%;
- el transporte a través de oleoductos ha crecido ligeramente en términos absolutos, pero su proporción relativa ha disminuido hasta el 6%;
- en cuanto al transporte por carretera, que registra tasas de crecimiento anuales importantes, su incremento ha sido de más del doble en términos absolutos, y supone en la actualidad aproximadamente el 70% del total de la actividad en este sector.

El transporte marítimo viene siendo tradicionalmente un modo de importancia primordial en términos de tonelaje para las rutas más largas y fundamentalmente internacionales. Tras haber registrado un crecimiento de aproximadamente el 35% entre 1975 y 1985, el volumen de mercancías transportadas no ha experimentado desde entonces grandes cambios en términos absolutos. El transporte marítimo resulta de importancia particular en cuanto al comercio entre los Estados miembros de la Comunidad, en los cuales al menos un 30% de la totalidad de las mercancías se transportan por mar, pero es mucho menos significativo en lo que se refiere al transporte nacional en el interior de cada Estado miembro, caso éste en el que se calcula que tan sólo entre el 2 y el 3% de las mercancías se transportan por vía marítima, aun cuando las distancias sean generalmente mucho más largas.

Transporte de mercancías en la CEE
Miles de millones de toneladas/kilómetro

Gráfico 2



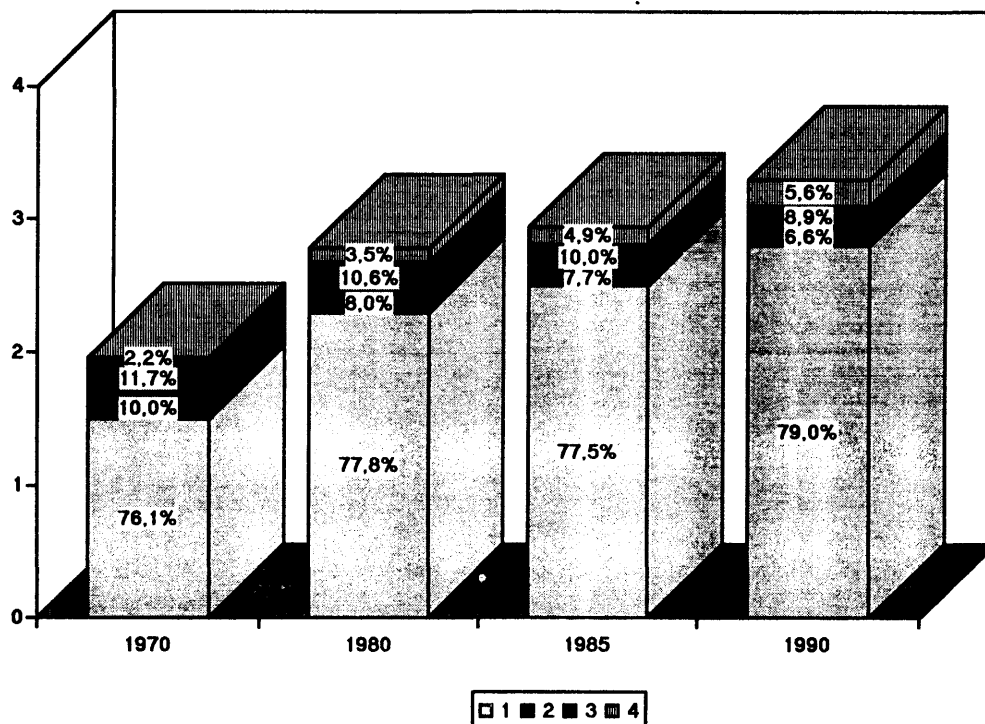
15. En cuanto al transporte de pasajeros, tal como muestran el Gráfico 3 y el Cuadro II que se adjuntan, la actividad del transporte² ha aumentado en más del 85% en los últimos 20 años, atribuyéndose la mayor parte de este aumento al empleo de automóviles privados;
- aunque el transporte por ferrocarril ha aumentado en aproximadamente un 25% en términos absolutos, la proporción relativa que representa ha descendido pasando de aproximadamente el 10% a nivelarse entre un 6 y 7% del total del transporte de pasajeros;
 - de igual modo, el transporte en autobús ha aumentado en términos absolutos en aproximadamente un 45%, pero la proporción relativa representada por el mismo descendió en un 3%, hasta situarse por debajo del 9%;

² En pasajeros/kilómetros, tras los correspondientes ajustes por motivo de la adhesión de España y Portugal.

- el transporte aéreo, aún cuando representa en la actualidad únicamente un 6%, ha experimentado las tasas de crecimiento más elevadas, y se ha más que cuadruplicado en términos absolutos en este período;
- el grueso del aumento en el transporte de pasajeros considerado de forma global se debe al empleo de automóviles privados, que se ha duplicado en términos absolutos. Aun cuando ya era el modo predominante en 1970, registrando un 76%, su proporción ha seguido aumentando hasta alcanzar el 79%.

Gráfico 3

Transporte de pasajeros en la CEE
Miles de millones de pasajeros/kilómetros

Miles

1 = Automóviles privados
 4 = Transporte aéreo

2 = Ferrocarril

3 = Autobuses y autocares

16. Un estudio más detallado³ muestra que el transporte de mercancías por carretera siempre se ha realizado a lo largo de distancias cortas: el 66% de la totalidad de las mercancías se transportan en un radio de 50 km, y un 20% en distancias entre 50 y 150 km, lo que deja únicamente un 14% que corresponde a las distancias largas. Aun cuando faltan datos exhaustivos en lo referente al transporte de pasajeros por medio de automóviles privados, las indicaciones procedentes de dos de los principales Estados miembros⁴ apuntan el predominio del transporte de corto recorrido. En uno de los países pudo determinarse que la mitad de los viajes de pasajeros realizados por automóvil suponían una distancia inferior a los 5 km, y tan sólo uno de cada cuatro se realizaba para una distancia superior a los 10 km. Los datos procedentes del segundo de estos países muestran que los automóviles privados se emplean, por término medio, únicamente para 2,7 viajes por año en distancias superiores a 200 km, y que la mitad de los automóviles privados nunca realizan viajes tan largos. El transporte de mercancías por ferrocarril se utiliza fundamentalmente para distancias medias. Aun cuando sólo se cuente con información detallada en lo relativo al tráfico por ferrocarril nacional de los Estados miembros, se calcula que algo menos de la mitad de la totalidad del transporte por ferrocarril nacional e internacional implica distancias superiores a los 150 km, y aproximadamente un 15% distancias superiores a los 500 km. En el transporte por las vías de navegación interior la mayoría de las mercancías comunitarias recorren distancias medias.
17. Aun cuando los factores que afectan al crecimiento de las actividades de transporte son complejos, parece probable que, en ausencia de nuevas medidas políticas, éste siga concentrado en el transporte por carretera, tanto de mercancías como de pasajeros. Se espera que el transporte de pasajeros por vía aérea siga creciendo en una proporción superior a la del crecimiento del PIB, fundamentalmente por causa de los crecientes vínculos comerciales e

³ Basado en : EUROSTAT, Transporte de Mercancías- carretera, 1989.

⁴ OEST, Synthèse Mai 1992, Paris.
Socialdata GmbH, München.

industriales a nivel de base entre las distintas partes de la Comunidad, así como por la modificación de los modelos de conducta en cuanto a los viajes de vacaciones que se derivan del mayor nivel de renta disponible. Sin embargo, dadas determinadas condiciones, entre las que incluye la aplicación de medidas especiales en materia de transporte, dichos modelos pueden evolucionar de modo distinto. Por ejemplo, las cifras más recientes procedentes de Holanda muestran un declive en el empleo del automóvil y un aumento significativo en el tráfico de pasajeros por ferrocarril⁵. En la actualidad sigue siendo poco claro en qué medida dicha evolución puede afectar a la tendencia más general.

Las inversiones y la presión ejercida sobre la capacidad

18. Si bien la demanda de transporte ha aumentado, las inversiones en las infraestructuras del transporte interior en Europa⁶, expresadas como porcentaje del producto nacional bruto, descendieron de hecho entre 1975 y 1980, pasando del 1,5% al 1,2%, pero este descenso se detuvo a comienzo de la década de los ochenta, y la proporción relativa que representan las inversiones permaneció en torno del 1% a lo largo de toda esta década⁷.
19. Aun cuando se registran fluctuaciones de año a año, la importancia relativa de las inversiones en la totalidad de los modos⁸ en los años 1980 y 1989 muestra los siguientes hechos:
 - el transporte por carretera supuso algo más del 66% del total de las inversiones, registrando una ligera tendencia a la baja;
 - la proporción del transporte por ferrocarril aumentó ligeramente, hasta alcanzar el 23%;

⁵ "Auto's in Nederland" – Centraal Bureau van de Statistiek, Sept. 92.

⁶ Entre las que se incluyen las construcciones nuevas, la ampliación, la reconstrucción y la renovación.

⁷ Fuente : CEMT – Tendencias de Inversión en Infraestructuras de Transportes en los Países de la CEMT en la década de los ochenta – CEMT/COM(91), Capítulo 4.

⁸ Con excepción de las conducciones.

- las proporciones correspondientes tanto a los puertos como a las vías de navegación interior disminuyeron del 5 al 3,5% y del 2 al 1,5% respectivamente;
- los aeropuertos son quienes se han beneficiado en mayor medida de las inversiones, de manera que la proporción que les corresponde ha aumentado de manera sustancial, pasando del 2,9% al 5,6%.

El incremento de la demanda de transportes, y el relativo descenso de las inversiones destinadas a infraestructuras de transporte interior, ha provocado una mayor presión sobre la capacidad de las redes de carreteras y de ferrocarril, que han llegado a la saturación en muchos puntos.

Incluso las importantes inversiones realizadas en el sector de los aeropuertos han resultado ser insuficientes, dando también como consecuencia, por efecto conjunto con los mecanismos poco satisfactorios del control del tráfico aéreo, una presión sobre las capacidades existentes.

Repercusiones sobre el medio ambiente y de otra índole

20. El incremento de la actividad de transporte no tan sólo conduce a una presión sobre la capacidad con que se cuenta sino que también plantea problemas medioambientales en sentido amplio. Los efectos que sobre el transporte ha tenido el desarrollo económico y tecnológico de las dos últimas décadas han exacerbado los puntos de conflicto de la relación entre el transporte y el medio ambiente. Dichos puntos de conflicto se refieren al consumo de energía, a la contaminación operativa, la intrusión en el terreno, la congestión y los riesgos inherentes al transporte de mercancías peligrosas.
21. Desde el comienzo de la década de los setenta, el transporte ha pasado a ser un factor fundamental de consumo de energías no renovables. En las dos últimas décadas, el consumo de energía relacionado con el transporte por carretera ha aumentado en un 103%, lo cual representa

un crecimiento medio anual del 3,8%, mientras que el consumo de energía relacionado con el transporte aéreo aumentó en aproximadamente un 93%, es decir, un incremento medio anual del 3,6%.

22. Los datos con que se cuenta en lo relativo a la contaminación atmosférica que provoca el transporte por carretera muestran un aumento muy importante en las dos últimas décadas en lo que se refiere a una serie de sustancias contaminantes. La más importante entre ellas es la emisión de bióxido de carbono (CO₂), el principal "gas de invernadero" de fabricación humana, expelido por los vehículos a motor, que aumentó en un 76% entre 1971 y 1989, lo cual supone un incremento medio anual del 3,2%.

Medios de transporte	Porcentaje en emisiones totales de CO ₂ que corresponde al sector de los transportes
1. Carretera: total	79%
- vehículos privados	55,4%
- vehículos de mercancías	22,7%
- autobuses y autocares	1,6%
2. Aviación	10,9%
3. Ferrocarriles : total	3,9%
- pasajeros	2,8%
- mercancías	1,1%
4. Vías de navegación interior	1,7%
5. Otros medios de transporte	4,3%

Fuente: Consultor TNO⁹

Otras sustancias contaminantes son:

- el óxido de nitrógeno (NO_x), que contribuye de manera indirecta al "efecto invernadero" y de manera directa a la lluvia ácida y a la formación de ozono troposférico, y que aumentó en un 68%;

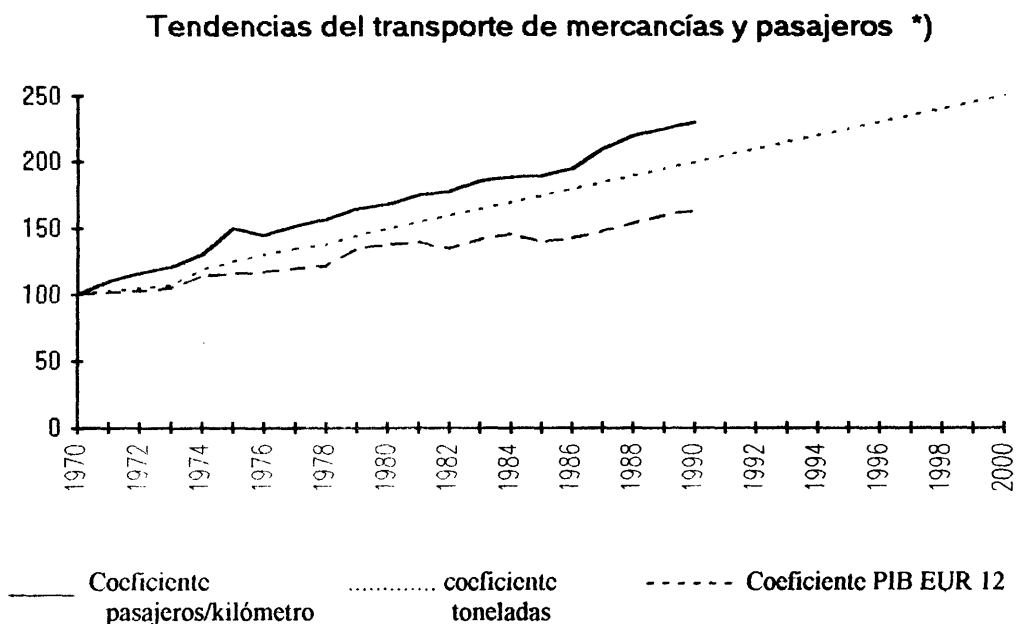
⁹ TNO Policy Research, Possible Community Measures Aiming at Limiting CO₂ Emission in the Transportation Sector, Delft, Agosto de 1991.

- las partículas perjudiciales para la salud humana, que se incrementaron en un 106%;
 - las emisiones de hidrocarburos, que contribuyen al "efecto invernadero" y a la formación de ozono troposférico, pueden tener efectos potenciales carcinógenos y aumentaron en un 41%.
23. Las tendencias que se aprecian indican que, en la hipótesis de continuar con una actividad económica como la actual, el consumo de energía y las emisiones de CO₂ aumentarán probablemente en un 24,6% entre 1990 y el año 2000¹⁰.
24. El transporte provoca también la contaminación del agua y de los suelos, y es una fuente de ruido y vibraciones.
25. Las infraestructuras de transporte tienen un efecto de intrusión sobre los terrenos, que puede tener repercusiones permanentes, y a menudo irreversibles, sobre el paisaje y el medio urbano.
26. El transporte constituye también, de manera creciente, la causa principal de la congestión. Entre 1970 y 1989 se duplicó el volumen del tráfico por carretera (en vehículos/km.) tanto en el caso de los automóviles privados como en el de los vehículos de carga (con un crecimiento anual medio de aproximadamente el 3,7%). Uno de los factores que contribuyeron fundamentalmente a este crecimiento fue la evolución de los coches en propiedad en la Comunidad. Atendiendo a las tendencias que han venido dándose desde 1975, se espera que la cifra de automóviles en la Comunidad aumente entre el 25 y el 30% entre 1990 y el año 2010.
27. Además de los efectos anteriores, la actividad de transporte es también causa de daños materiales a personas y bienes, incluyendo los accidentes mortales. Los costes económicos que de ello resultan no pueden cuantificarse, pero, a pesar de los progresos que en los últimos años

¹⁰ La energía en Europa. Perspectivas para el futuro, Comisión de las Comunidades Europeas, septiembre de 1992.

se han realizado en cuanto a la prevención de los accidentes, siguen constituyendo una carga importante, tanto económica como en otros sentidos, a la que la sociedad en su conjunto ha de enfrentarse.

Gráfico 1



*) tasa de crecimiento del PIB hasta el año 2000 = 2.7% anual

Perspectivas, en especial para el medio ambiente

28. En cuanto al futuro, las predicciones sobre el crecimiento de la demanda de transportes muestran que en la hipótesis de que la actividad comercial continúe como hasta la fecha, y contando con un clima económico aceptable, la expansión del sector del transporte por carretera continuará siendo muy importante. En estas condiciones, es muy probable que llegue casi a doblarse la demanda de transporte por carretera tanto de pasajeros como de mercancías. Aun cuando los avances tecnológicos y las medidas ya adoptadas servirán para mitigar el efecto sobre el medio ambiente, si no se emprenden políticas complementarias es probable que empeoren aún más los niveles de contaminación, en especial la del CO₂, así como la congestión y los accidentes. Aun

cuando un crecimiento económico más lento puede aminorar el ritmo del deterioro durante algún tiempo, sigue siendo muy real el riesgo de que la evolución del sector de los transportes no resulte sostenible a medio o largo plazo a causa de su repercusión medioambiental en sentido amplio.

La economía de los transportes

29. Si bien las dimensiones que reviste la actividad de los transportes y su crecimiento pueden plantear problemas, estas magnitudes indican también la importancia del sector para un estado saludable de la economía comunitaria.
30. La industria de los servicios de transporte, que ha experimentado tan sólo cambios menores desde el comienzo de la década de los ochenta, ha venido representando aproximadamente un 4% del producto nacional bruto¹¹. Si se incluye el transporte por cuenta propia y el privado, esta proporción se sitúa entre el 7 y 8%, según los cálculos. Las cifras de empleo durante la última década reflejan los cambios en la importancia relativa de los modos de transporte, con tan sólo variaciones menores en lo que se refiere al número total de empleados asalariados, que representan entre el 4 y el 5% del total de la mano de obra asalariada¹². En 1991, un total de 5,6 millones de personas trabajaban en el sector del transporte, con la siguiente distribución entre los distintos sectores:

¹¹ EUROSTAT: Estadísticas Anuales de Transporte, 1989, pág. 3; los cálculos al respecto son más elevados.

¹² EUROSTAT: Estadísticas de Base, 1991, pág. 120.

Sector del transporte	Número total de puestos de trabajo en cada sector (x 1000) en los países de la Comunidad
1. Ferrocarril	897,8
2. Vías de navegación interior	24,2
3. Transporte por carretera y otros tipos de transporte interior	2.509,0
4. Marítimo	217,3
5. Aviación	349,6
6. Actividades afines	1.569,9

TOTAL	5.567,8

Fuente : Cálculo basado en el informe sobre la mano de obra en la Comunidad, 1991.

31. La industria de los equipos de transporte¹³ es uno de los principales sectores industriales de la Comunidad, y su volumen de ventas sólo es aventajado por la industria alimentaria. Su sección más importante es la industria de vehículos a motor, incluyendo sus piezas y accesorios, a cuyo cargo corrieron más de las tres cuartas partes de la producción del sector en el año 1989, seguida por la industria aeroespacial que registró un 14%¹⁴. Como consecuencia de la segunda crisis del petróleo a comienzos de la década de los ochenta, hasta 1985 se registró un escaso crecimiento. Sin embargo, a partir de ese año, y hasta recientemente, las tasas de crecimiento, que experimentaron una notable mejora, en particular en lo que se refiere a la industria de vehículos a motor y aeronáutica, fueron uno de los principales catalizadores del continuo crecimiento de la economía comunitaria, tanto por causa del crecimiento del sector en sí como porque la industria de los equipos de transporte es uno de los principales clientes de una serie de sectores industriales, entre los cuales los más importantes son la industria del hierro, del acero y los metales, la ingeniería mecánica y las industrias eléctrica, de los plásticos y química.

¹³ Vehículos a motor (incluyendo sus piezas y accesorios), construcción naval, materiales de rodamiento para ferrocarriles, motocicletas y ciclomotres, equipos para la industria aeroespacial.

¹⁴ Panorama de las Industrias Comunitarias 1991-1992, Capítulo 13. La producción correspondiente a los otros sectores es: construcción naval 4,5%, ferrocarriles y tranvías 1,6%, bicicletas y motocicletas 1,3%, otros 2%.

Los avances técnicos en la totalidad de los sectores de la industria de los equipos de transporte han hecho de éste una industria puntera en cuanto a la innovación tecnológica, de la cual pueden beneficiarse una amplia gama de entre las otras industrias.

32. La industria de los equipos de transporte proporciona empleo a aproximadamente 2,6 millones de personas¹⁵. Se calcula que uno de cada diez puestos de trabajo de la Comunidad depende, de manera directa o indirecta, del sector de los vehículos a motor, en un abanico que va desde el suministrador a terceros a los talleres de servicios y reparación.
33. Además de ser de por sí una industria muy importante, el sector de los equipos de transporte reviste una importancia vital para el correcto funcionamiento del resto de las industrias de fabricación y de servicios que dependen de la disponibilidad de equipos de transporte eficaces que estén a la altura del estado actual de la técnica.
34. Por último, la industria de los servicios de transporte es esencial para la integración de la Comunidad, para su rendimiento económico y para la movilidad de sus ciudadanos. Los problemas con que se encuentran las regiones más periféricas muestran que las desventajas geográficas pueden verse exacerbadas por una insuficiencia de transporte, que tiene como resultado para las economías afectadas la falta de competitividad y la dificultad de establecer contactos de mercado. Si el sistema de los transportes comunitarios dejara de funcionar de manera adecuada por causa de la presión de su crecimiento, ello no podría por menos de tener un grave impacto negativo sobre la Comunidad en su conjunto.

¹⁵ Cifras de 1989; Panorama de la Industria Comunitaria, Suplemento Estadístico 1992, capítulo 13.

**III. OBJETIVOS Y ÁMBITOS DE LA POLÍTICA
COMÚN DE TRANSPORTES: MOVILIDAD
SOSTENIBLE PARA LA COMUNIDAD EN
SU CONJUNTO**

III.1 Objetivos de la política común de transportes

35. Con arreglo al artículo 64 del Tratado CEE, los objetivos fundamentales de la PCT son los del propio Tratado. Estos se exponen en el artículo 2 y, de acuerdo con lo que establece el Acuerdo de Maastricht, consisten en la promoción de un desarrollo armonioso y equilibrado de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un incremento sostenible y no inflacionista, que respete el medio ambiente, un alto grado de convergencia de los resultados económicos, un alto nivel de empleo y de protección social, la elevación del nivel y la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros. Además, tal como estableció el Tribunal de Justicia en el asunto 167/73¹⁶, el artículo 74, al referirse de manera expresa a los artículos 2 y 3, preserva la aplicación de los principios generales del Tratado al sector de los transportes, excepto en la medida en que se disponga de otro modo por medio de derogaciones específicas. Las disposiciones específicas en materia de transportes, lejos de desplazar normas fundamentales del Tratado tales como la concerniente a la creación de un mercado común, tienen como objeto aplicar éstas y complementarlas por medio de acciones comunes.
36. El desarrollo de la PCT debe también dar respuesta a cuestiones de ámbito más amplio en lo relativo a la disminución de los recursos naturales y la degradación medioambiental a nivel global. Incluso antes de que se celebrara la cumbre de Río, la Comunidad se había comprometido en la Declaración de Dublín de junio de 1990 a aplicar los principios del desarrollo sostenible. La Comisión plasmó este compromiso en el Quinto Programa de Acción en materia de medio ambiente, en el que se estableció la importancia de integrar las cuestiones relativas al medio ambiente y a los recursos naturales en las políticas sectoriales. En este sentido, el sector de los transportes es de especial importancia. Así por ejemplo, el efecto

¹⁶ Sentencia del Tribunal de Justicia de 4.4.74; Asunto Nº 167/33; R.J.T. 1974, pág. 367.

invernadero, que está directamente vinculado al empleo de la energía y a las emisiones de CO₂ tiene una significación de primer orden. La Comunidad se ha fijado objetivos concretos para la estabilización de los niveles de CO₂, y el sector de los transportes tiene un papel clave en relación con los esfuerzos necesarios para alcanzar el objetivo de dicha estabilización, que es contar en el año 2000 con los niveles correspondientes a 1990. Por último, de conformidad con el Acuerdo de Maastricht, el artículo 130r del Tratado obliga a la Comunidad a integrar la protección medioambiental en la definición y aplicación de los requisitos de las demás políticas comunitarias, con inclusión del transporte.

37. Además, a la hora de formular y aplicar la PCT habrá de tenerse debida cuenta, de conformidad con el artículo 130b del Acuerdo de Maastricht, del objetivo que consiste en el refuerzo de la cohesión económica y social de la Comunidad, en particular mediante la reducción de las disparidades entre las regiones y el atraso de las menos favorecidas. La relación entre la mejora de las infraestructuras de transporte y la accesibilidad de las distintas regiones ha de considerarse a la luz de las consecuencias que pueda revestir para la planificación de las áreas residenciales y los núcleos de empleo, las zonas de producción y las áreas de consumo, así como el volumen del tráfico y su organización. Por ello, deberá estudiarse con sumo cuidado el modo de aportar infraestructuras de transporte, incluyendo los proyectos que corresponden a áreas que reciben asistencia y el desarrollo de redes transeuropeas, para así eliminar desequilibrios y garantizar una movilidad eficaz.

38. Por lo tanto, en el campo de los transportes estos objetivos precisan del desarrollo de políticas que garanticen que este sector puede beneficiarse plenamente de las disposiciones del Tratado en lo relativo al mercado único, y que los diferentes componentes geográficos de la Comunidad se benefician de sistemas de transportes que aporten sus servicios de manera eficaz, segura, con arreglo a las mejores condiciones sociales que sean posibles y respetando plenamente los

objetivos de la política medioambiental de la Comunidad.

39. Para una eficacia de los transportes es preciso que, contando con un mercado interior que funcione adecuadamente y con el desarrollo de las redes de transporte transeuropeas y las posibilidades ofrecidas por las más avanzadas tecnologías disponibles, los ciudadanos y las empresas puedan tener acceso a medios de desplazamiento que correspondan a sus necesidades y aspiraciones de la manera más aproximada posible en cuanto a su calidad y rendimiento. Al mismo tiempo, el acceso a estos recursos debería poderse realizar con el menor coste que permita un mantenimiento a largo plazo y un desarrollo adecuado. Pero los servicios de transporte han de ser también seguros, tanto desde el punto de vista del usuario como de los terceros para quienes puedan suponer un riesgo. Por otra parte, deberán ser aportados en condiciones que favorezcan la cohesión social de la Comunidad. Por último, los sistemas de transporte habrán de contribuir a la protección del medio ambiente y, en particular, a la resolución de las principales amenazas medioambientales, tales como el "efecto invernadero", así como a la consecución de un desarrollo sostenible. La realización de todos estos objetivos supone, como regla general, que la totalidad de los usuarios de los transportes habrá de asumir el coste total, interno y externo, de los servicios de transportes que consuma, incluso si ello supone que la sociedad haya de correr con parte de estos costes para venir en auxilio de los más desfavorecidos. En particular, la internalización de los costes externos deberá constituir un elemento de primer orden en una política de transportes que pretenda integrar la protección del medio ambiente.

III.2 Enfoque global

40. Este enfoque, que puede ser resumido catalogándolo como la búsqueda de una movilidad sostenible, hace preciso por tanto un programa global que incluya:

- a) un refuerzo continuado y el funcionamiento adecuado del mercado interior de manera que se facilite el libre movimiento de personas y bienes a través de la Comunidad;
- b) la transición desde la fase de eliminación de los obstáculos normativos artificiales a la de adopción de un equilibrio correcto de medidas que favorezcan el desarrollo de sistemas coherentes e integrados para la Comunidad en su totalidad, usando la tecnología más aconsejable de que se disponga;
- c) el refuerzo de la cohesión económica y social mediante la aportación que el desarrollo de las infraestructuras de transporte puede suponer a la hora de reducir las disparidades entre las distintas regiones y establecer enlaces entre las regiones insulares, sin litoral y periféricas y las regiones centrales de la Comunidad;
- d) medidas que garanticen que el desarrollo de estos sistemas supone una aportación para un modelo sostenible de desarrollo, mediante el respeto al medio ambiente, y, en particular, contribuyendo a la resolución de los principales problemas medioambientales, tales como la limitación del CO₂ ;
- e) acciones que favorezcan la seguridad;
- f) medidas en el ámbito social;
- g) el desarrollo de las relaciones que procedan con los terceros países, dando prioridad, cuando ello se considere necesario, a aquellos en cuyo caso el transporte de personas o mercancías sea de importancia para la Comunidad en su conjunto.

41. La adopción de este programa global hace preciso un análisis de las cuestiones que se plantean en el sector de los transportes, para así poder determinar aquellas para las cuales se considera necesaria una iniciativa comunitaria, atendiendo siempre al principio de subsidiariedad. Se plantea por tanto la cuestión de cuáles son las acciones que han de ser propuestas a nivel comunitario, sea porque únicamente la Comunidad puede resolver el problema en cuestión o porque se halla en la mejor posición para hacerlo. Los siguientes capítulos pretenden dar respuesta a este interrogante en

relación con cada uno de los principales ámbitos de actividad que forman parte del programa global, de conformidad con los principios que siguen y que emanan de las disposiciones del Acuerdo de Maastricht¹⁷.

42. En lo que se refiere a la preparación de nuevas acciones comunitarias en el campo de los transportes, debe establecerse una distinción entre aquellos asuntos en los cuales la Comunidad tiene competencia exclusiva y aquellos otros en los que comparte dicha competencia con los Estados miembros.
43. En relación con los campos de competencia exclusiva de la Comunidad, en especial los referentes a la realización y funcionamiento del mercado interior en los servicios de transportes, y, en medida creciente, a las relaciones con terceros países en el campo de los transportes, la Comunidad está obligada a dar cumplimiento a los objetivos que le han sido asignados, y la necesidad de emprender dichas acciones viene determinada por el propio Tratado. Sin embargo, incluso en estos ámbitos, y de conformidad con el principio de la proporcionalidad, las medidas comunitarias no deben tener un alcance superior al necesario para dar cumplimiento a los objetivos del Tratado, y el modo de proceder de la Comunidad habrá de ser evaluado partiendo de este criterio.
44. En los ámbitos en los que las competencias son compartidas, tales como las redes de transportes y algunos aspectos de su seguridad, es necesario en primer lugar demostrar la necesidad de una medida comunitaria, atendiendo al contexto de dicha medida dentro del sistema que establece el Tratado. En el ámbito de los transportes, muchas de las iniciativas se subordinarán al funcionamiento armonioso del mercado interior de los servicios de transportes, la política común de transportes la obligación de integrar los requisitos de protección del medio ambiente en dicha

¹⁷

Para una explicación en mayor profundidad, se remite al documento "El Principio de subsidiariedad", SEC(92)199' final, de 27 de octubre de 1992.

política y las acciones comunes de cohesión económica y social. En estas áreas, el compromiso político de la acción comunitaria es muy importante. Además, podrían aplicarse para seleccionar las cuestiones en las que se justifica una acción comunitaria criterios tales como la dimensión transfronteriza de los problemas vinculados a los transportes, la dificultad con que los Estados miembros puedan encontrarse a la hora de hacer frente a la cuestión de manera individual, conjuntamente con el riesgo de un falseamiento de la competencia si actúan de este modo, y el valor añadido, que, con costes limitados, las acciones complementarias de la Comunidad puedan tener a nivel nacional o regional. De nuevo, también resultará necesario en una segunda fase evaluar el modo en que habrá de intervenir la Comunidad de conformidad con el principio de proporcionalidad. El empleo de instrumentos relativamente flexibles, tales como las directrices para las redes y sus medidas complementarias, así como el desarrollo continuado de enfoques eficaces que permitan la realización de los objetivos comunitarios a través de organizaciones e instrumentos internacionales resultarán probablemente muy útiles en este sentido.

45. En cuanto a la gestión y el control de las acciones comunitarias, el objetivo será, como en el pasado, alcanzar el máximo nivel de descentralización compatible con el cumplimiento de los objetivos y obligaciones comunitarias. Por razón de su naturaleza, el empleo de la Directiva y de las líneas maestras en lo relativo a las redes facilitarán esta tarea. En el ámbito de los controles, siempre que sean distintos de los que la Comisión tiene a su cargo, tales como los vinculados al presupuesto comunitario o la aplicación del Derecho Comunitario por parte de los Estados miembros, se pondrá énfasis en las medidas a emprender por las autoridades nacionales, ya que el objetivo de la intervención comunitaria en este campo es aumentar la eficacia de dichos controles allí donde resulte necesario.

IV. CUESTIONES QUE SE PLANTEAN Y POSIBLES RESPUESTAS
--

**IV.1 LA REALIZACIÓN DEL MERCADO INTERIOR, SU REFUERZO Y SU
ADECUADO FUNCIONAMIENTO**

IV.1.a. OBSERVACIONES GENERALES

46. Está cercano el momento en que se ultimaré la adopción de la legislación necesaria para la realización del mercado interior en el sector de los transportes, de conformidad con lo dispuesto en el Acta Única Europea. Existirá por tanto un marco legislativo que constituirá el fundamento legal, en particular para la prestación de servicios de transportes, sin que exista discriminación por nacionalidad o lugar de establecimiento. Ya que las normas generales relativas al derecho de establecimiento se aplican también a los transportes y que las restricciones de la capacidad han sido eliminadas en gran parte o se han limitado a conservar un papel de salvaguardia, las empresas de transportes deberían por tanto poder beneficiarse plenamente del mercado interior y operar de la manera que les parezca más eficaz. Procederán de esta manera basándose en unas condiciones relativas a la competencia que han sido armonizadas en una serie de ámbitos importantes, tales como los requisitos de seguridad, las especificaciones técnicas y las normas profesionales. Además, también se han eliminado muchas de las restricciones que pesaban sobre los movimientos de personas y empresas por cuenta propia, sean estos de mercancías o de personas. Dichos movimientos se han visto facilitados por iniciativas tales como las normas comunes sobre los seguros y los permisos de conducir, y, en aras de una mayor seguridad, han sido sometidos a normas armonizadas, por ejemplo en lo relativo a la obligatoriedad de los cinturones de seguridad.
47. Es indudable que la realización, refuerzo y correcto funcionamiento del mercado interior de los transportes continuará constituyendo uno de los elementos fundamentales de la PCT.

IV.1.b. Aplicación de las medidas para el año 1992

48. En primer lugar, será necesario emprender acciones que garanticen que las medidas adoptadas en el contexto del programa 1992 para la realización del mercado interior se aplican de manera

adecuada. No ha de subestimarse la magnitud de esta tarea. En la legislación al respecto se contienen disposiciones para cuya aplicación es preciso algo más que la simple eliminación de las restricciones existentes en las normativas nacionales.

49. En el campo del transporte interior, por ejemplo, podrán surgir situaciones en las que sea preciso aplicar los mecanismos de crisis previstos para el transporte de personas y mercancías por carretera.
50. En el ámbito del ferrocarril, los derechos de acceso a las infraestructuras concedidos a los grupos internacionales de ferrocarriles, así como al transporte combinado internacional, hacen preciso que dichos grupos y empresas firmen acuerdos de no discriminación en los distintos aspectos administrativos, técnicos y financieros necesarios para garantizar una gestión adecuada y segura del tráfico de que se trata¹⁸. La celebración de dichos acuerdos puede provocar que se planteen cuestiones relativamente complejas y delicadas. Por esta razón, es necesario que la Comisión permanezca en contacto con las partes directamente afectadas, para estudiar si puede prestar su ayuda a la hora de encontrar soluciones viables con la mayor rapidez posible, proceso éste que ya se ha iniciado. A la luz de estas discusiones, ya comenzadas, la Comisión podrá decidir si es necesario emprender más acciones en dicho sentido, y qué forma habrán de adoptar éstas.
51. En el ámbito de la aviación civil, la Comisión tiene una serie de responsabilidades relativas a la ejecución del tercer paquete de liberalización. Es posible que tenga que pronunciarse sobre la interpretación correcta del Reglamento sobre la concesión de licencias a compañías aéreas, en aquellos casos en que los certificados de los operadores aéreos hayan sido rechazados por las autoridades nacionales encargadas de la concesión de las licencias¹⁹. También habrá de decidir si

¹⁸ Artículo 10 de la Directiva del Consejo 91/440/CEE de 27.7.91 (D. O. L. 237, de 24.8.91).

¹⁹ Artículo 13 del Reglamento del Consejo(CEE) Nº2407/92 de 23.7.92 (D.O. L. 240 de 24.8.92).

las decisiones adoptadas por las autoridades nacionales para reducir el ejercicio de los derechos de tráfico para la distribución del tráfico entre los aeropuertos dentro de un sistema de aeropuertos, o por causa de congestiones graves del tráfico o problemas medioambientales resultan justificadas²⁰.

Por último, la Comisión deberá decidir en lo relativo a las reclamaciones por causa de tarifas aéreas excesivamente elevadas o por descensos continuados de los niveles de las tarifas que causen pérdidas generalizadas²¹. En este sentido, habrá que dar a conocer, en la forma que resulte adecuada, los métodos que pretende emplear para evaluar si dichas tarifas aéreas son demasiado elevadas o demasiado reducidas. De esta manera se permitirá a las partes interesadas predecir con mayor exactitud cuál será el resultado del mecanismo de reclamación, y de este modo reducir el número de reclamaciones infundadas.

52. Además de estas tareas específicas, habrá de verificarse la correcta aplicación de la legislación comunitaria en lo relativo a la totalidad de los modos y, de resultar ello necesario, habrán de emprenderse las medidas que procedan para garantizar que las leyes, normativas y procedimientos administrativos nacionales son conformes con dicha legislación. Además, para evitar que los efectos que se esperan de las medidas para 1992 se vean perjudicados, habrán de realizarse esfuerzos para garantizar que instalaciones tales como los puertos, los aeropuertos y las terminales de contenedores se usen de la manera más eficaz posible, con arreglo a condiciones de acceso y de empleo no discriminatorias.
53. A la postre, resulta poco razonable emplear varios años en la adopción de la legislación comunitaria si, una vez adoptada ésta, no se le toma debidamente en serio y se aplica con eficacia. Sin embargo, debe señalarse que, en el ámbito de los transportes, este tipo de actividad consiste en la mayoría de los casos en garantizar la conformidad de los sistemas normativos nacionales con la

²⁰ Artículos 8 y 9 del Reglamento del Consejo(CEE) Nº 2408/92 de 23.7.92 (D.O. L. 240 de 24.8.92).

²¹ Artículo 7 del Reglamento del Consejo (CEE) Nº2409/92 de 23.7.92 (D.O. L. 240 de 24.8.92).

legislación y los objetivos comunitarios, y no en intervenciones que afecten a empresas de transportes u operaciones concretas. Estas son sobre todo responsabilidad de las autoridades nacionales y locales. Las posibles intervenciones en el ámbito de la aviación civil en lo relativo a la concesión de licencias, las rutas y las tarifas son excepciones necesarias, pero no constituyen la regla. Dichas intervenciones han sido consideradas necesarias por el legislador con el objeto de garantizar que determinadas decisiones cruciales pueden someterse a una verificación independiente.

IV.1.c. Normas del Tratado de aplicación general

54. El correcto funcionamiento del mercado interior en el sector de los transportes queda garantizado, no tan sólo por las disposiciones del capítulo relativo a los transportes del Tratado de la CEE, sino también por las normas de aplicación general del mismo, en especial las relativas a la competencia²². Efectivamente, es probable que el sector de los transportes plantee problemas particulares en ese sentido en los años inmediatamente venideros.

55. En primer lugar, las características económicas y técnicas de la actividad de los transportes son de tal naturaleza que es forzoso que surjan problemas relativos a la aplicación de las normas de competencia. Los sistemas de transportes basados en la explotación de redes unitarias presentan una tendencia al monopolio o al oligopolio. Los sistemas integrados, incluyendo en particular el transporte intermodal, pueden precisar de una cooperación mediante el acuerdo de los distintos operadores económicos que en ellos participan. Las obligaciones de servicio de interés público tienden a implicar la concesión de los derechos especiales exclusivos correspondientes. Por último, las entidades que se dedican a los transportes suelen depender de la financiación pública, incluyendo subvenciones que, en algunos casos, pueden no ser compatibles con el funcionamiento

²² Sentencia del Tribunal de Justicia de 30.4.86, Asuntos Conjuntos 209-213/84, R.J.C. 1986, p. 1457.

del mercado interior. Todas estas tendencias vienen a significar que la aplicación de las normas de competencia en el ámbito de los transportes reviste importancia fundamental para la eficacia del sector y, al mismo tiempo, ha de atender a sus características específicas.

56. En segundo lugar, en el futuro más inmediato los mercados de los transportes en la Comunidad se abrirán de manera progresiva a una mayor competencia entre operadores, no tan sólo en lo que se refiere a los servicios entre los Estados miembros, sino también en el interior de sus antiguos mercados nacionales, muchos de los cuales han venido recibiendo tradicionalmente protección del Estado. Este proceso de liberalización provocará sin duda cambios importantes a medida que tanto los operadores como los políticos intenten adaptarse a las dimensiones y los retos de un auténtico mercado único. Puede esperarse que los operadores con mayor dinamismo realicen economías en lo relativo a las dimensiones y al ámbito de sus empresas, tanto para defender su actual posición de mercado como para explotar las nuevas oportunidades que surjan. También se pretenderá introducir mejoras en la productividad a través de la modernización técnica, y algunos de estos cambios se vincularán también a la respuesta que la industria adopte ante los requisitos medioambientales y de seguridad.
57. Por tanto, puede anticiparse que el sector de los transportes experimentará cambios estructurales importantes, tanto en lo relativo a la llegada de nuevos participantes a determinados mercados como, al mismo tiempo, a la constitución de nuevas relaciones entre las empresas de transportes, y a las concentraciones de distintos tipos que pueden darse. Se realizarán nuevas inversiones en los sectores público y privado. Puede esperarse que las autoridades competentes a nivel nacional y regional colaborarán en este proceso de adaptación mediante los distintos medios con que cuentan (incluyendo las medidas de financiación), algunos de los cuales caen en el ámbito de las disposiciones del Tratado en lo relativo a las ayudas. Las políticas comunitarias en lo referente a las concentraciones y a los acuerdos y las acciones concertadas entre empresas tendrán por tanto

un papel fundamental. Esto mismo se aplica en lo que se refiere a las ayudas de Estado, y a los derechos especiales y exclusivos. La Comunidad habrá de garantizar que el proceso de adaptación al mercado único se realiza en condiciones que impidan el falseamiento de las condiciones de mercado, que concedan a los participantes una oportunidad justa de competir y concedan a los usuarios el beneficio de la existencia de organizaciones industriales competitivas. Estas son un elemento crucial para la realización del objetivo fundamental de la Comunidad en el campo de los transportes: la existencia de sistemas de transportes que aporten sus servicios de manera eficaz, segura y con arreglo a las mejores condiciones medioambientales y sociales que resulten posibles.

58. La Comunidad dispone ya de una serie de instrumentos en lo relativo a las ayudas de Estado del sector de los transportes, algunos de los cuales datan incluso de la década de los sesenta. Las situaciones semejantes en los distintos subsectores reciben con frecuencia tratamientos distintos, y las tendencias más recientes no están siempre debidamente reflejadas. Por tanto, dichos instrumentos deberán ser reexaminados para poder racionalizarlos y actualizarlos.
59. En lo que se refiere a la transparencia, la Comisión pretende elaborar una recopilación de las ayudas en vigor que benefician a todos los modos de transporte. Ello permitirá una evaluación periódica de las dimensiones y la naturaleza de la financiación pública del sistema de los transportes. Para que esa recopilación refleje de la mejor manera posible las distintas formas en que se concede dicho apoyo, habrá que proponer también medidas destinadas a aumentar, en los casos necesarios, la transparencia de la contabilidad financiera de las entidades que se encargan de aportar la infraestructura de los transportes y sus servicios. Esto ya se ha conseguido en lo que se refiere a las empresas de ferrocarriles, y en algunos otros subsectores la información con que ya se cuenta puede resultar adecuada. Pero existen campos en los cuales la información disponible deja mucho que desear, haciendo difícil evaluar la amplitud y el impacto de las ayudas de Estado, por ejemplo en aquellos casos en los que las autoridades públicas realizan inversiones en

infraestructuras que pueden ser compatibles con las normas de competencia. Los puertos y otras terminales corresponden a esta categoría. Por tanto, hay que preparar medidas para aumentar la transparencia de su contabilidad financiera, atendiendo a los distintos modos en que están organizados los puertos y la diferencia en sus estatutos jurídicos. Es precisa una transparencia fundamental de esta índole para una aplicación íntegra del régimen de ayudas comunitarias.

60. En el campo de la notificación de las nuevas ayudas, debería ser posible trabajar en dos direcciones simultáneas.
61. Por otro lado, es de desear que se amplíe el capítulo de las ayudas que no precisan de notificación previa ni examen según dispone el apartado 3 del Artículo 93 del Tratado. Los Reglamentos 1191/69 y 1107/70 establecen determinados tipos de ayudas en el campo del transporte interior, en especial aquellos que constituyen una compensación por las obligaciones inherentes a la noción de servicio público, con sujeción únicamente al requisito de la notificación previa. En la actualidad, después de haberse reconocido en los campos de la aviación civil y del cabotaje marítimo la necesidad y legitimidad de las obligaciones inherentes al servicio público, dentro del contexto del programa 1992, debería estudiarse la posibilidad de proponer un tratamiento similar para estos ámbitos. Dichas exenciones supondrían el reconocimiento de que esta categoría de ayudas no suele implicar una perturbación del funcionamiento del mercado interior, y que por tanto puede dejarse en principio al arbitrio de las autoridades a nivel nacional o local.
62. En este contexto, se considerará también la posibilidad de presentar una propuesta para la adopción de una norma de mínimos que se aplique de manera general a aquellas ayudas del sector de los transportes que, en razón de sus limitadas dimensiones, no tengan efectos adversos sobre el funcionamiento del mercado interior.

63. En la otra dirección, los acontecimientos han mostrado que las ayudas adoptan muchas modalidades, no todas ellas claras, en especial en el contexto de operaciones financieras complejas vinculadas a la apertura de mercados anteriormente cerrados a la competencia o de la privatización de empresas de transportes. Por tanto, se estudiará también la posibilidad de elaborar normas que especifiquen con mayor claridad los requisitos de notificación previa en el caso de algunas de las operaciones de este tipo, para así garantizar que cualquier intervención financiera que constituya de hecho una ayuda se notifica previamente en verdad de la manera que procede.
64. Por último, las directrices publicadas por la Comisión²³ relativas a los criterios empleados para evaluar las ayudas de Estado se revisarán con el objeto de adaptarlas, como resulte necesario, a las condiciones actuales. Se aprovechará la oportunidad para examinar si también son necesarios otros cambios en la legislación comunitaria existente. Este tipo de exámenes son especialmente valiosos porque transmiten una indicación a las autoridades nacionales y locales y a los operadores en el ámbito de los transportes en cuanto al alcance de las medidas con que se cuenta para su apoyo, en especial en períodos de adaptación a condiciones nuevas. Habida cuenta de las características muy diferentes de los distintos subsectores de los transportes, resultará necesario proceder por separado en el caso de cada uno de los mismos, pero partiendo de principios comunes que garanticen la coherencia del enfoque general de la PCT ante las ayudas. Las cuestiones relativas a las ayudas en el contexto del transporte intermodal se examinan en más detalle en el Capítulo IV.2.b.

IV.1.d. Otras disposiciones legislativas en el contexto del mercado interior

65. La adopción de las medidas incluidas en el programa 1992 no supondrá el punto final de la adopción de legislación comunitaria relativa al mercado interior en el sector de los servicios de

²³

Memorándum Nº 2 sobre el desarrollo de la política de transporte aéreo de la Comunidad, COM(84)72 final, Anexo IV- "Medidas Financieras y Fiscales Relativas a las Operaciones de Navegación con Buques Matriculados en la Comunidad", SEC(89)921 final.

transporte.

66. Algunas de las medidas relativas al mercado interior ya adoptadas contemplan de por sí la continuación de la actividad legislativa. Por ejemplo, en el sector de los ferrocarriles se proponen otras acciones futuras en lo que se refiere al desarrollo de dicho modo, en particular en el ámbito del transporte internacional de mercancías²⁴. Disposiciones o medidas de índole semejante han sido también adoptadas, entre otros, en campos tales como el sistema permanente de observación de mercados para el transporte de mercancías por ferrocarril, carretera y vías de navegación interior; los servicios de pasajeros por carretera; las vías de navegación interior y, en el sector marítimo, las normas de tripulación para el cabotaje entre islas, así como todas las medidas precisas en el contexto de la liberalización del cabotaje. El programa de acción del Anexo I indica en detalle cuáles son las medidas en este sentido.
67. En aquellos casos en que la legislación comunitaria existente contempla otras medidas legislativas para el futuro, la Comisión pretende presentar las propuestas que sean necesarias a la luz de las condiciones que prevalezcan en el momento. Asimismo examinará, atendiendo por entero la dimensión de proporcionalidad del principio de la subsidiariedad, en qué manera pueden mejor cumplirse los objetivos de que se trate.
68. Asimismo, la Comisión someterá a revisión el funcionamiento de la legislación comunitaria, con vistas a determinar si verdaderamente se cumplen los objetivos del mercado interior en lo que se refiere a los servicios de transporte. Además, con arreglo a la legislación comunitaria la Comisión tiene la obligación de revisar el funcionamiento de dicha legislación, aún cuando no se haga referencia explícita a posibles iniciativas futuras. Por ejemplo, se establece la obligación de elaborar informes sobre la aplicación de los Reglamentos del Consejo relativos al acceso a las

²⁴

Artículo 14 de la Directiva del Consejo 91/440/CEE de 29.7.91 (D.O. L. 237 de 24.8.91).

rutas y las tarifas en el campo de la aviación civil²⁵. El mismo principio es válido en lo relativo a la aplicación de los Reglamentos sobre navegación de 1986²⁶ y al Reglamento sobre las cuestiones sociales en el campo del transporte por carretera, tales como el tiempo de conducción²⁷. A su debido tiempo se decidirá si dichos informes deberán ser acompañados por propuestas de medidas.

- 69 Además, el programa 1992 se concentró en las prioridades ya conocidas. Pero los problemas que fueron dejados de lado por ser de importancia secundaria, o con los que simplemente no se contó, pueden bien surgir ahora y reclamar la atención debida. En este caso será preciso establecer, con arreglo a las condiciones existentes en la actualidad o que se prevé que concurrirán en el futuro, qué tipo de iniciativas servirán para cumplir con mayor eficacia los objetivos del Tratado. Las áreas que precisan de un análisis más en profundidad son la aviación en general, los servicios de taxi, el transporte de seguridad, las ambulancias, el transporte por cuenta propia y el alquiler de vehículos a motor. En lo que se refiere a la armonización, la apertura de los mercados que hasta ahora eran nacionales hace preciso un examen continuo de la necesidad de adoptar medidas comunitarias para hacer frente a los problemas que las medidas de liberalización no resolverán por sí mismas a través de la realización del mercado interior. De hecho, estos problemas pueden verse agravados por la aparición de una competencia directa entre operadores sujetos a regímenes normativos nacionales o regionales aún divergentes, en materias tan distintas entre sí como la organización de mercados, los impuestos y otras cargas, los requisitos técnicos, las obligaciones sociales, medioambientales y de seguridad, los regímenes de responsabilidad civil, etc. Estos asuntos se consideran más adelante en los capítulos siguientes, ya que han de ser examinados a la luz de acontecimientos importantes que tendrán un impacto decisivo sobre el desarrollo del sistema

²⁵ Artículo 13 del Reglamento del Consejo 2408/82 (D.O. L. 240 de 24.8.92) y Artículo 9 del Reglamento del Consejo 2409/92 (D.O. L. 240 de 24.8.92).

²⁶ Artículo 11 del Reglamento del Consejo (CEE) N° 4055/86 de 22.12.86 (D.O. L. 378 de 31.12.86).

²⁷ Apartado 1 del Artículo 16 del Reglamento del Consejo (CEE) N° 3820/85 de 20.12.85 (D.O. L. de 31.12.85).

de transportes comunitario y, por tanto, de las disposiciones de la PCT relativas al funcionamiento del mercado interior de los servicios de transportes.

IV.1.e. Información relativa al funcionamiento del mercado y análisis del mismo

70. La justificación de las iniciativas futuras y su posible contenido dependen en gran medida de la disponibilidad de la información pertinente sobre el funcionamiento del mercado de los servicios de transporte, y de los diferentes sistemas de transportes de que depende. Esto se aplica tanto a las medidas directamente relacionadas con el funcionamiento del mercado como a otros posibles modos de evolución de la PCT.

71. En lo que se refiere a las estadísticas del transporte interior de mercancías, la recopilación de los datos estadísticos es coordinada por EUROSTAT con arreglo a cuatro directivas del Consejo²⁸. Los datos se obtienen por intermedio de los institutos nacionales de estadística o de los servicios nacionales encargados del transporte por carretera y las vías de navegación interior, así como a través de las principales empresas de ferrocarriles en lo que se refiere a los datos de este sector. La responsabilidad de la recopilación de datos y de la metodología de los estudios corre a cargo de los Estados miembros y de sus redes nacionales de fuentes estadísticas, y continuará así en el futuro.

72. En la actualidad, se cuenta con otros datos de manera dispersa, incompleta, o poco coherente que son, a menudo, de calidad muy desigual. El sistema "provisional" de observación de mercados en lo referente al transporte de mercancías por ferrocarril, carretera y vías de navegación interior

²⁸

Directiva del Consejo 78/546/CEE de 12.06.78 (D.O. L. 168/29 de 26.06.78).
 Directiva del Consejo 89/462/CEE de 18.07.89 (D.O. L. 226/8 de 3.08.89).
 Directiva del Consejo 80/1177/CEE de 04.12.80 (D.O. L. 350/23 de 23.12.80).
 Directiva del Consejo 80/1119/CEE de 17.11.80 (D.O. L. 339/30 de 15.12.80).

sigue funcionando con arreglo a la Resolución del Consejo de 21 de marzo de 1992²⁹ en lo referente al aporte de datos relativos a la evolución de los mercados del transporte interior. En otros sectores no existen mecanismos semejantes, y los datos se recopilan según sea preciso en cada caso, a partir de toda una gama de fuentes que incluye las oficinas estadísticas, los institutos de investigación, las empresas de consultoría, las organizaciones industriales y los operadores en el sector de los transportes. Se ha sugerido que, a efectos de mejorar esta situación, debería crearse una entidad que funcione como observadora en el campo de los transportes y que esté encargada de elaborar los datos pertinentes de manera más sistemática.

73. Sin embargo, los trabajos que se llevan a cabo actualmente para ampliar el Sistema europeo de información estadística en el campo de los transportes se basan en un enfoque global cuyo objetivo es mejorar la posibilidad de establecer comparaciones entre los distintos modos de transporte, englobando la totalidad de estos. Se está realizando un esfuerzo importante para ampliar la cobertura de las labores estadísticas existentes hasta poder incluir, dentro del Programa marco estadístico, otros sectores de transporte tales como el transporte combinado, el marítimo y aéreo y el transporte de pasajeros, así como los aspectos relacionados con la seguridad.
74. Si bien son bienvenidas las nuevas iniciativas en este campo, tales como las acciones que se están iniciando para crear un Centro europeo de análisis prospectivo sobre las infraestructuras, no resultaría práctico intentar centralizar la función de recopilación y análisis de todos los datos de transporte en un "observatorio" central, tal como algunos han propuesto. En lugar de ello, sería preferible fomentar la cooperación de los organismos que trabajan en este campo, tanto los existentes como los que se crearán en el futuro, estableciendo entre ellos un sistema de red. A tal efecto, la evaluación de las actividades de recopilación de datos nacionales o de otra índole y de las de predicción se realizará con la finalidad de examinar las posibilidades de cooperación y

²⁹

D.O. Nº C86/4 de 7 de abril de 1992.

coordinación. Una vez se cuente con los resultados de dicha evaluación, se adoptarán las correspondientes iniciativas partiendo de la base ya existente. El futuro del actual sistema comunitario de observación de mercados se decidirá a la luz de estos datos.

IV.2 DE LA ELIMINACIÓN DE OBSTÁCULOS A UN SISTEMA AUTÉNTICAMENTE INTEGRADO

IV.2.a.: DESEQUILIBRIOS E INEFICACIAS

IV.2.a.1 Desequilibrios entre los modos

75. Tal como se expuso en Capítulo II, el crecimiento económico, la creciente importancia de los servicios y los importantes cambios sociales y económicos acaecidos han contribuido a la considerable expansión del sector de los transportes. La realización del mercado interior, incluyendo la eliminación de las restricciones al cabotaje, la creación del Espacio Económico Europeo y la inclusión en la economía mundial de los países de la Europa Central y Oriental y de la CEI contribuirá sin duda alguna a una expansión mayor aún en el futuro. Sin embargo, el crecimiento del sector de los transportes ha traído consigo problemas, ya que ha producido o exacerbado toda una serie de desequilibrios e ineficacias en el sistema de los transportes en su totalidad, así como dentro de cada uno de los modos. A pesar del considerable éxito de este sector a la hora de dar respuesta a la demanda de los consumidores, la inadecuada integración de los modos priva a los usuarios de algunas alternativas prácticas frente a los servicios habituales. La inadecuada capacidad de algunos modos está provocando congestión y daños medioambientales, mientras que en otros existen capacidades infrautilizadas. Las redes inadecuadas o incompletas provocan la formación de obstrucciones en algunas áreas, y en otras impiden una integración más completa de las regiones periféricas en el mercado único. Estos desequilibrios e ineficacias no son únicamente causa de molestias y frustración, sino que resultan inaceptables para una proporción creciente de la opinión pública y, de no ser corregidos, amenazan con dañar el desarrollo de la Comunidad, provocando que se retrase el proceso de integración económica y afectando de manera adversa a su competitividad internacional.

Carretera

76. Una de las principales razones de los desequilibrios e ineficacias mencionados es el hecho de que los usuarios de los transportes no han hecho frente de manera suficiente al coste total de sus actividades, y que la construcción de las infraestructuras de transportes se ha quedado atrás con relación a las necesidades existentes. La toma de decisiones caso por caso dio lugar a resultados sociales por debajo del nivel óptimo, distorsionando el equilibrio entre la oferta y la demanda en el sector de los transportes, tanto de global manera como dentro de cada uno de los modos. Habida cuenta de que los precios no reflejan el coste social total del transporte, la demanda ha sido artificialmente alta. Si se aplicaran medidas apropiadas en cuanto a la fijación de precios y a las infraestructuras, estas ineficacias desaparecerían en su mayoría con el tiempo.
77. La actividad del transporte por carretera ha crecido con mayor rapidez que otros modos y, en general, sigue experimentando esta tendencia. Además, las distancias de los trayectos por carretera, tanto de pasajeros como de mercancías, son en su gran mayoría bastante cortas, lo cual hace más difícil que puedan competir soluciones alternativas en este campo. Por ello, el automóvil privado y el camión han pasado a ser los medios de transporte dominantes, que causan la congestión de los principales pasillos de carretera y de los centros urbanos. La actual situación del tráfico en muchos de los centros de las ciudades y de las zonas de conurbación es de completa saturación. No parece probable que tan sólo continuando el desarrollo de las infraestructuras de transportes pueda resolverse este problema, aunque dicha labor sea necesaria en algunas áreas. En otras, la construcción de nuevas capacidades encuentra en cualquier caso obstáculos significativos, tanto materiales como políticos. Además, al aumento continuado de automóviles y camiones se ve asociado un incremento, inevitable, de la contaminación y del número de muertos y heridos por causa de los accidentes de carretera, tendencias éstas que no siempre se ven compensadas por mejoras técnicas o de otra índole en los ámbitos de la protección medioambiental y de la

seguridad.

Ferrocarril

78. En el caso del ferrocarril, se han modificado el volumen del tráfico y los destinos, registrándose un crecimiento en algunos tipos de tráfico, en especial el urbano e interurbano, y un descenso en otros, concretamente en las antiguas áreas industriales y en las que experimentan un declive de población. Las insuficientes inversiones en infraestructura han provocado la aparición de toda una serie de puntos de saturación en la red de ferrocarriles. Sin embargo, la entrada en servicio de nuevos tramos de las líneas de alta velocidad y el cierre de muchos servicios escasamente usados han creado un excedente de capacidad, aun cuando no siempre pueda disponerse de él cuando más se necesita. Las reducciones en el material móvil han producido un descenso en los recursos sobrantes que hubieran podido utilizarse de manera rápida. Sin embargo, el desarrollo futuro de la red de alta velocidad dará lugar a una mayor capacidad en las líneas existentes, que, mediante inversiones de ámbito limitado, podría emplearse para el transporte de mercancías a larga distancia u otros servicios nuevos.

Vías de navegación

79. Las vías de navegación son especialmente útiles en lo que se refiere al tráfico de gran volumen, pero aún no han sido explotadas en toda su amplitud en relación con otros tipos de tráfico comercial; sus posibilidades se ven limitadas por las del acceso a vías de navegación adecuadas y bien equipadas, tales como el Rin y el Ródano. Los datos con que se cuenta parecen indicar que la red general de vías de navegación europeas tiene capacidad para asimilar volúmenes de tráfico muy superiores al actual, siempre que se realicen las inversiones de mantenimiento y obras necesarias para mejorar la red existente, y, en particular, para eliminar algunos puntos importantes

de congestión y estimular el transporte fundamentalmente a lo largo del eje Norte-Sur y en dirección este, hacia los nuevos Länder de Alemania y la Europa Central y Oriental. Especialmente necesaria para una expansión en ese sector es la mejora de las instalaciones de manipulación, para así poder hacer frente al aumento en el tráfico de contenedores.

Tráfico aéreo

80. Las importantes tasas de crecimiento en el tráfico aéreo que se lleva a cabo en el interior de Europa o que tiene su punto de destino o de partida en ella han bastado para ejercer una importante presión sobre algunos de los componentes de la infraestructura del transporte aéreo. Los problemas resultantes del carácter fragmentario y no normalizado de los sistemas de control y gestión del tráfico aéreo(ATM/ATC) en Europa y de la división del espacio aéreo coinciden con una grave falta de capacidad disponible de pistas de despegue y terminales en algunos de los principales aeropuertos. Como obstáculos importantes para la mejora de la capacidad y la eficacia pueden citarse los siguientes: la estructura del espacio aéreo comunitario, obstaculizada por los sistemas de rutas fijos del tráfico aéreo civil; el hecho de que se dedique una parte importante del espacio aéreo a fines militares, la diferencia en los sistemas de control del tráfico aéreo que obedecen a criterios nacionales, y el hecho de que el control del tráfico aéreo comercial en ruta no suele aplicarse a alturas inferiores a los 10.000 pies. (30, 48 km). Los retrasos en el tráfico aéreo en las horas punta han empeorado con los años, y se hallan en la actualidad en un nivel inaceptable, aun cuando se predice un mayor agravamiento de la situación para el futuro. El problema se ve exacerbado por causa de las presiones de la competencia, que inducen a las líneas aéreas a optar por una mayor frecuencia de vuelos con aeronaves de tamaño más reducido, así como las redes constituidas por aeropuertos centrales con un sistema radial en torno.

81. La ampliación material de la capacidad de las infraestructuras del transporte aéreo se ve muy a

menudo obstaculizada por causa de los períodos de planificación, extremadamente largos, y por el carácter cada vez más delicado de la repercusión medioambiental de los movimientos de las aeronaves. Las soluciones a corto plazo, que podrían consistir en un mejor empleo de las capacidades existentes, se ven retrasadas por la falta de un grado de intermodalidad coherente, tanto en los aspectos técnicos como en los económicos, en particular entre el transporte por ferrocarril y el aéreo.

Transporte marítimo

82. El sector del transporte marítimo ha venido desempeñando un papel importante en el movimiento de mercancías entre Estados miembros, y conservará dicho papel en un futuro. Sin embargo, el empleo de este modo se limita en demasiadas ocasiones a situaciones en las que, por causa de factores geográficos tales como la necesidad de cruzar el mar, los modos terrestres no pueden considerarse como alternativa. La contribución potencial del transporte marítimo de corto recorrido en competencia con los modos terrestres habrá de desarrollarse plenamente, en especial ahora que el cabotaje aportará nuevas oportunidades para el desarrollo de los servicios en la periferia marítima comunitaria. En lugar de los trayectos habituales, que combinan el transporte marítimo con el ferrocarril o con el transporte por carretera, y que suponen por tanto que el trayecto por mar sea lo más reducido posible y que el más largo se realice por carretera o ferrocarril, el practicar viajes por mar de mayor duración reduciría de manera considerable los necesarios por vía terrestre. Los obstáculos que cierran el paso a la explotación de este potencial de viajes marítimos de corto trayecto incluyen los costes de manipulación y los retrasos que supone la transbordo de mercancías entre distintos modos, los retrasos en los puertos debidos a los factores que se consideran más adelante, la complejidad de los procedimientos documentales, las exigencias de los clientes de una entrega a tiempo, los sistemas de responsabilidad contractual en caso de accidente y la mala imagen de gran parte de la navegación tradicional por mar de corto recorrido. A esta lista habría

que añadir el papel relativamente poco importante que en la actualidad el transporte por mar de corto recorrido desempeña en las redes de transporte combinado, y el hecho de que las posibilidades de tráfico costero no se hayan explotado aún plenamente, en parte a causa de las restricciones al cabotaje.

83. Al analizar el transporte marítimo, habría de hacerse especial mención de los puertos de mar, que desempeñan un papel fundamental aportando instalaciones de transbordo para el resto de los modos de transporte. La falta de capacidades básicas no es un problema generalizado entre los distintos puertos de la Comunidad. La competencia entre los puertos de distintos países y en el interior de cada país ha dado como fruto que se creen capacidades para hacer frente a la demanda o incluso adelantarse a ésta. Sin embargo, existen puertos en algunas áreas de la Comunidad, en especial en Irlanda y en la periferia meridional, en los cuales se han retrasado las inversiones en nuevas infraestructuras y en conexiones con las redes interiores, en especial a la hora de aportar instalaciones con que hacer frente a la creciente demanda de un transporte de los productos de base rápido y acorde con los calendarios prefijados. Al combinarse con otras dificultades de orden organizativo y de funcionamiento, estos obstáculos han contribuido a que el hinterland de algunos de los puertos del Mar del Norte se prolongue muy hacia el Sur y hacia el Oeste, más allá incluso de los Alpes hacia el Sur, y generando un tráfico interior que en otras circunstancias no intentaría realizar trayectos de tan largo recorrido.
84. Además, la demanda de un servicio rápido y fiable se refleja también en la tendencia continua a sustituir los métodos tradicionales de manipulación de las mercancías por el empleo de contenedores, que ofrecen ventajas en cuanto a su velocidad, fiabilidad y seguridad. Las predicciones con que se cuenta en lo relativo al tráfico de contenedores apuntan un crecimiento de aproximadamente el 30% entre 1990 y 1995. Estas mismas ventajas son más evidentes en el caso del tráfico de transbordo por rodamiento, cuyo empleo ha aumentado rápidamente en los

transbordos marítimos de corto y medio recorrido dentro de Europa. Para hacer frente a los continuos aumentos en estos tipos de tráfico, que se hallan en rápida evolución, se precisarán probablemente nuevas instalaciones. La experiencia adquirida hasta la fecha parece indicar que en los puertos de mayor tamaño de la Comunidad no habrá gran dificultad en crearlas. Sin embargo, la situación puede ser diferente en las áreas periféricas y en el caso de los puertos más pequeños, para los cuales puede que no se cuente con recursos. En muchos puertos será también necesario introducir mejoras en los acuerdos actuales en materia de organización y funcionamiento, para garantizar que las instalaciones existentes y futuras se emplean de la manera más eficaz posible, así como para permitir a los puertos de que se trate tomar parte en el tráfico del mercado único, que aumentará grandemente, y desempeñar el papel que les corresponde en una distribución más equilibrada del tráfico.

85. Por último, en lo que se refiere al sector marítimo, ha de mencionarse en este contexto el hecho de que las flotas de alta mar de la Comunidad se ven continuamente disminuidas por causa de cambios en los pabellones. Si el transporte marítimo está llamado a realizar una plena aportación al funcionamiento del sistema de transporte interior de la Comunidad, sería más aconsejable que se hiciera por que la industria de la navegación, sus habilidades, estructuras y actividades asociadas no sean abandonadas a su declive de manera tan grave que resulte muy difícil, y en algunas aéreas tal vez imposible, invertir esta tendencia. Medidas como EUROS, que pretenden devolver a las flotas de alta mar de la Comunidad su competitividad reequilibrando las condiciones en las que han de operar en competencia con los transportistas de terceros países (incluyendo los que operan bajo pabellones de conveniencia) tienen un importante papel que desempeñar en este sentido.

IV.2.a.2 Dimensión regional

86. En el examen de los problemas relativos a los desequilibrios e ineficacias del sector de los

transportes ha de incluirse la dimensión regional también. Existe un estrecho vínculo entre el desarrollo de los transportes y la distribución geográfica de la actividad económica.

87. La mayoría de los sectores que tienen un rendimiento crítico en la economía europea, como por ejemplo los servicios y las manufacturas de alta tecnología, tienden a situarse en zonas muy congestionadas y delicadas desde el punto de vista medioambiental: por una parte, las principales ciudades y sus zonas de conurbación, y, por la otra, el corredor Barcelona-Marsella/Lión-Milán/Estrasburgo-Stuttgart-Munich. Son estos lugares a los que resulta especialmente difícil aportar infraestructuras suplementarias, por los costes medioambientales y financieros que ello supondría. Las rutas alpinas, que tienen una importancia estratégica para conectar la parte norte de la Comunidad con el Sur, plantean problemas especialmente delicados.
88. Al mismo tiempo, a medida que una congestión creciente afecta al núcleo económico, se ha producido también un fenómeno de falta de inversiones en las áreas periféricas. Sin embargo, es un punto de vista generalmente aceptado que la existencia de sistemas de transportes fiables es un instrumento que permite realizar una contribución importante a la corrección de las disparidades existentes en la actualidad entre el centro y la periferia. Las razones de esta falta de inversiones son el relativo desprestigio de las inversiones en infraestructuras en la periferia, debido en parte a las dificultades a la hora de identificar y cuantificar los beneficios derivados de dichos mecanismos, así como los altos costes que supone el vencer los problemas del aislamiento de estas zonas, a menudo relacionados con la existencia de barreras naturales (los Alpes, los Pirineos o los trayectos marítimos), situación ésta que resulta especialmente desventajosa en los casos de Irlanda y Grecia. El resultado es la incapacidad de terminar las redes, hecho que viene claramente en detrimento de la periferia y por tanto del desarrollo coherente de la Comunidad en su conjunto. Evidentemente, las regiones más afectadas por esta falta de inversiones suelen ser las menos prósperas de la Comunidad.

89. La Comunidad lleva largo tiempo esforzándose por superar las desventajas geográficas de sus regiones menos favorecidas. El Banco Europeo de Inversiones (BEI) viene financiando a través de préstamos desde los orígenes de la Comunidad proyectos de infraestructuras de interés común, así como otros cuyo objetivo es la promoción del desarrollo regional, incluyendo los del sector de los transportes. En 1975, vino a unírsele el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), que hasta 1988 había concedido 8.786,6 MECU para la mejora de las infraestructuras de los transportes en las regiones más atrasadas, lo cual supone el 36% del gasto total del FEDER. En 1982 se creó una línea presupuestaria específica para contribuir al desarrollo de las infraestructuras de transporte. El déficit general de infraestructuras de la Comunidad se vio acentuado por las nuevas adhesiones a la Comunidad, en primer lugar la de Grecia en 1981, y posteriormente las de España y Portugal en 1986. La Comunidad dio respuesta a este reto con la reforma de las finanzas de la Comunidad llevada a cabo en 1988, que habrá de complementarse ahora con el Fondo de Cohesión que está especialmente destinado a las infraestructuras de transporte y al medio ambiente, así como mediante el refuerzo del marco financiero para el presupuesto comunitario en el período 1993 a 1997³⁰.
90. Además, habida cuenta de las características de la geografía de la Comunidad, tanto física como económica, algunas regiones han de soportar una carga desproporcionada de los costes derivados del tráfico transfronterizo, en especial el que se realiza por carretera. Esta cuestión ha pasado a ser especialmente acuciante en lo referente al tránsito de vehículos pesados de mercancías, del cual las regiones de tránsito no extraen ningún beneficio económico o uno muy escaso. En términos muy sencillos, puede afirmarse que algunos de los Estados miembros cuentan con un equilibrio aproximado, ya que sus camiones viajan con tanta intensidad en carreteras de otros Estados miembros como la de los camiones de otros Estados que recorren las suyas. Sin embargo, en otros casos no es así. Algunos de los Estados disfrutan por tanto de un equilibrio bastante positivo,

30

Las finanzas de la Comunidad del presente al año 1997, COM(92) 2001 final, de 10 de marzo de 1992.

mientras que otros, por el contrario, han de soportar una carga que está muy por encima del empleo que sus camiones hacen de las carreteras de otros países³¹. Los progresos para abordar este problema a nivel comunitario han sido lentos, y a pesar de avances recientes tales como el establecimiento de una tasa mínima común para los derechos especiales que gravan el combustible diesel, aún queda mucha tarea por delante.

IV.2.a.3. Medio ambiente

- 91 Por último, el crecimiento del transporte, a pesar de constituir una aportación positiva para los sectores de la industria y de los servicios en la Comunidad ha provocado toda una serie de problemas de gravedad creciente, tal como ya se indicó en el Capítulo II. Esta cuestión se desarrolla en mayor amplitud en el Capítulo IV.2.d.

IV.2.4. El desafío

92. El desafío a que ha de hacer frente el sistema de transportes de la Comunidad es cómo aportar, del modo más eficaz posible, los servicios necesarios para que el mercado interior progrese adecuadamente y para conseguir una movilidad del viajero individual, continuando con la tarea de eliminar de las ineficacias y desequilibrios del sistema y con la salvaguarda frente a los efectos perjudiciales que el incremento de la actividad de transportes genera. Es posible hacer frente a este reto, respetando al tiempo los principios básicos del mercado libre. Si se se introducen políticas de transportes que resulten eficaces desde el punto de vista económico. Sin embargo, para ello será preciso que se adopte toda una serie de medidas, tanto comunitarias como nacionales, que garanticen que el mercado de los transportes contribuye a la consecución del mayor bienestar

³¹

véase: "Eliminación del Falseamiento de la Competencia de Naturaleza Fiscal en el Transporte de Mercancías por Carretera", Comisión Europea, 1986.

social posible, atendiendo tanto a los beneficios para el usuario como a los costes medioambientales en todas las regiones de la Comunidad.

IV.2.b.: LA DEMANDA DE TRANSPORTES, LA COMPETENCIA INTERMODAL Y LA COMPLEMENTARIEDAD

IV.2.b.1. Limitaciones de la capacidad y respuestas posibles

93. Las tendencias expuestas en el Capítulo II indican que, en la hipótesis de que la actividad comercial continúe como hasta ahora, la demanda de transportes, tanto de pasajeros como de mercancías, continuará muy probablemente creciendo en una proporción al menos tan rápida como la de la economía en su totalidad. Esto implicaría que para fines de la década la demanda podría ser posiblemente un cuarto o un tercio superior a la actualidad. A menos que se adopten medidas al respecto, gran parte de este aumento se concentrará probablemente en el sector de las carreteras, sobre el cual pesan ya hoy presiones en algunos casos extremos. Las razones de esta situación se derivan en gran medida de los siguientes factores:

- en primer lugar, los usuarios de los transportes no se han visto obligados a pagar los costes totales de los servicios de que hacen uso, en especial los externos;
- en segundo lugar, las inversiones públicas en infraestructuras se han reducido en términos reales durante los diez últimos años, mientras que el tráfico ha aumentado;
- en tercer lugar, los requisitos de planificación y la resistencia de la opinión pública han impuesto restricciones crecientes al desarrollo de nuevos proyectos.

El resultado neto es una carencia en cuanto a las infraestructuras que se precisan para hacer frente a la demanda.

94. Una posible solución, al menos parcial, es buscar el modo de aumentar los recursos disponibles para las inversiones, en especial haciendo que participe el sector privado. El enfoque que se está

elaborando y que parte de las disposiciones contenidas en el Tratado de la Unión en lo referente a las redes transeuropeas asume estos objetivos, de la manera que, en más detalle, se explica en el Capítulo IV.2.c. Pero las nuevas inversiones son tan sólo una parte de la posible solución. Resulta también importante mantener un esfuerzo continuado para eliminar las restricciones artificiales en la prestación de los servicios de transporte, que impiden que se empleen las soluciones más eficaces, cuestión ésta ya considerada en el Capítulo IV.1. Además, resulta fundamental examinar de qué modo las capacidades infrautilizadas del sistema de transportes, en especial en los modos distintos de transporte por carretera, podrían ser puestas en funcionamiento, respetando al tiempo el principio de la libre elección del usuario. Hay buenos motivos para considerar, tal como se indicó en la anterior sección del presente capítulo, que existen capacidades no utilizadas, tanto reales como potenciales, en el ferrocarril, las vías de navegación interior y la navegación marítima de corto recorrido. Las medidas políticas y las tecnologías más avanzadas podrían tanto incrementar el atractivo de cada uno de los modos de que se trate como promover el uso combinado de distintos modos. El transporte combinado debería incluir las posibilidades de mayor alcance que ofrecen las distintas combinaciones de servicios, tales como ferrocarril/transporte marítimo, ferrocarril/vías de navegación interior, y ferrocarril/transporte aéreo. Estas "operaciones intermodales" podrían aportar la mejor combinación de los distintos sistemas para así dar respuesta a las necesidades de los operadores y los usuarios.

95. Sin embargo, además de estas medidas resultará necesario hacer frente a la cuestión fundamental del verdadero coste del transporte y de la necesidad de internalizar los costes externos para así garantizar el desarrollo de un sistema de transporte sostenible. Este tipo de política podría ejercer una influencia sobre la demanda de la totalidad de los modos, aumentando el precio de cada uno de ellos en la medida en que suponen costes para la sociedad que en la actualidad no corren a cargo de los usuarios de los transportes. Habida cuenta que los costes externos asociados con los distintos modos varían en gran medida, el aumento de los precios también sería distinto en cada

uno de los modos, lo cual conduciría que los usuarios de los transportes ajustaran su demanda, favoreciendo en particular aquellas formas de transporte que suponen menores costes externos, o que limitaran o evitaran los desplazamientos innecesarios.

IV.2.b.2. Costes, cargas y subvenciones

96. Cabe plantearse por qué se ha producido un cambio tan acusado en favor del transporte por carretera, tanto de pasajeros como de mercancías, en los últimos treinta años, desdeñando aparentemente las posibilidades que ofrecen el transporte por ferrocarril, las vías de navegación interior y los recorridos cortos por mar. Para dar respuesta a esta cuestión crucial es necesario examinar los factores que determinan la elección del modo. Evidentemente, la penetración cada vez mejor del transporte por carretera y la disponibilidad del mismo prácticamente por doquier juegan un papel importante y quedan fuera del alcance del resto de los modos, limitando por tanto la competencia intermodal, especialmente en los recorridos cortos. En los mercados de transportes en que compiten todos los modos hay varios elementos que juegan un papel en el proceso de selección del modo: la flexibilidad, la velocidad, la fiabilidad, la frecuencia y el precio son probablemente los más importantes. En el transporte de mercancías, la proporción creciente de mercancías de alto valor y escaso volumen, así como el impulso que ha experimentado el empleo de las tecnologías de la información, tanto en la producción como en la distribución, han fomentado aquellos modos que registran resultados relativamente positivos en los cuatro primeros criterios, los cuales podrían agruparse bajo el epígrafe de la calidad. De esta tendencia se beneficiaron especialmente el transporte por carretera y el transporte aéreo, este último por el hecho de ofrecer un transporte de alta calidad, aún cuando a costes también elevados. Además, debido en parte al hecho de que los costes externos no se asumieron por completo, las continuas reducciones relativas de los costes del transporte por carretera a cargo de los usuarios estimularon este proceso, ya que no tan sólo hicieron el transporte por carretera más atractivo de por sí, sino

que también redujeron el incentivo para el posterior desarrollo y explotación del potencial correspondiente a los otros sistemas.

97. Para modificar esta situación, podrán tomarse medidas a diferentes niveles:
- en primer lugar, para reducir las diferencias en los costes que se imputan a los distintos modos, incorporando a los costes del transporte los que corresponden a las infraestructuras y a los costes externos, a los que en la actualidad no se atiende
 - en segundo lugar, mejorando la calidad del servicio disponible, en especial en los sistemas intermodales.
98. El problema de la cobertura de las infraestructuras y de los costes externos es complejo e incluye toda una gama de cuestiones. Sin embargo, las pruebas más fiables con que se cuenta parecen indicar que algunas secciones de la industria del transporte por carretera no llegan a cubrir sus costes, en especial cuando se consideran también los costes externos.
99. En cuanto a la cuestión de si los cambios en el nivel de los costes imputados pueden producir una variación en la distribución entre los modos, por sentido común puede pensarse que, si se dan las condiciones adecuadas, será así. Al fin y al cabo, el crecimiento de la proporción correspondiente al sector por carretera se ha debido en gran parte a las continuas reducciones en los costes imputados en relación con otros modos. Sin embargo, parece obvio que dichas modificaciones sólo se producirán cuando existan alternativas viables, cosa que no siempre ocurre, en especial para las distancias cortas. Pero en los transportes de recorridos medios y largos existen de hecho alternativas potenciales, y en este caso podría conseguirse que otros modos fueran más competitivos y que por tanto las medidas destinadas a garantizar que el transporte por carretera corra con la parte de los gastos que le corresponden en concepto de infraestructuras y gastos externos provocarían un cambio en favor de los otros modos, en especial si se adoptan otras

medidas que aumenten su atractivo.

100. Otras dos consideraciones apoyan las razones para proceder en este sentido. En primer lugar, incluso si los usuarios de la carretera estuvieran corriendo con los gastos reales que supone el sistema de transporte por carretera, este modo es un recurso limitado en el sentido que la capacidad por carretera no puede ser modificada de manera que haga frente al crecimiento de la demanda. En las áreas congestionadas o delicadas desde el punto de vista medioambiental ocurre en especial que las posibilidades con que se cuenta para aumentar la capacidad del sistema complementando la red existente son bastante restringidas. En condiciones de escasez, resulta sensato garantizar que se imponen mecanismos de control de la demanda, incluyendo la gestión de costes, para crear así incentivos con el objeto de que los usuarios reflexionen sobre el coste de un viaje concreto o consideren otras alternativas. En segundo lugar, depender de la imputación de costes o de la tarificación supone emplear un mecanismo de mercado que deja a los operadores posibilidad de elección, al tiempo que garantiza un mejor empleo, en el tiempo y en el espacio, de los distintos modos de transporte.

Otras técnicas posibles para afrontar estos problemas no presentan estas mismas ventajas. Por tanto, resulta sensato explorar plenamente las posibilidades con que se cuenta para resolver los problemas existentes partiendo de este mecanismo si puede así evitarse la necesidad de emplear técnicas más dirigistas que sustituyan la posibilidad de elección del usuario, aun cuando ésta sea condicionada, por una normativa.

101. Podría objetarse que un aumento de los costes del transporte que se imputan, en especial en el transporte por carretera, supondría un perjuicio económico no tan sólo para los operadores de transportes sino también para la economía en general. Una opción que podría examinarse para evitar o limitar un aumento generalizado de los costes de transporte sería la reducción simultánea de cargas relativas a las licencias o de otro tipo que se aplican a los vehículos pesados de transporte de mercancías empleados en los sistemas intermodales, aumentando el nivel de las cargas en general, incluyendo las que gravan el empleo de los automóviles privados. Una idea que habría que examinar en este contexto sería la elaboración de especificaciones técnicas relativas a los vehículos pesados de transporte por carretera intermodal que incluyan normas de alto nivel en lo relativo a la seguridad y a la protección del medio ambiente. El régimen impositivo especial que se aplicaría a estos vehículos supondría que habrían de tener kilometrajes por carretera menores que los usuales, y se impondrían también costes exteriores más reducidos. Dichas especificaciones tendrían también por efecto promover la interoperabilidad de los sistemas intermodales en toda la Comunidad.
102. La relación entre los costes imputados en los distintos modos de transporte puede también modificarse mediante el empleo de la financiación pública para reducir las de los modos que tienen la capacidad potencial de servir de alivio a los más saturados. Sin embargo, una política general de subvenciones permanentes a determinados tipos de operaciones de transporte, en especial los movimientos de larga distancia de tráfico de pasajeros y carga, resulta inaceptable, ya que libera a las empresas afectadas de la presión de la competencia, implicando al tiempo una desventaja para sus competidores. No es probable que este enfoque produzca soluciones viables a largo plazo. Sin embargo, las ayudas tienen de hecho un papel que desempeñar, no tan sólo para alterar la relación de costes de los distintos modos, sino también para hacer más atractivos algunos de ellos. Es necesario

desarrollar directrices relativas a las condiciones con arreglo a las cuales dichas ayudas pueden considerarse aceptables con arreglo al Derecho Comunitario. Las ayudas para la inversión, en especial en sistemas nuevos, como por ejemplo la elaboración de un enfoque nuevo del movimiento de vehículos de carga por carretera con empleo del ferrocarril, o aquellas que fomenten el abandono de la carretera de los flujos que tengan una repercusión medioambiental merecen una particular atención en este sentido. Dichas directrices no tan sólo servirán para determinar con claridad qué medidas pueden ser adoptadas por las autoridades nacionales o locales, sino que también vendrán a orientar las discusiones que se mantengan sobre la financiación de proyectos comunitarios que formen parte de las redes transeuropeas, así como las medidas abiertamente destinadas a apoyar los modos de transporte que ofrezcan la posibilidad de aportar nuevas capacidades con arreglo a condiciones medioambientales favorables, en particular las vías de navegación interior y el transporte marítimo.

103. Las medidas relativas a la imputación de los costes del transporte tendrán una repercusión directa sobre la situación de competencia de los sistemas y operadores de transportes. Las autoridades nacionales o locales encuentran dificultades a la hora de actuar en solitario si al hacerlo perjudican la posición competitiva de sus empresas frente a las de otras regiones. Por este motivo, es preferible que este tipo de medidas se adopten en el seno de un marco decidido a nivel comunitario. De hecho, es probable que únicamente puedan adoptarse de esta manera. La elaboración de un marco comunitario en este ámbito puede sin embargo dejar un margen de actuación para permitir a las autoridades nacionales o locales tomar en consideración sus circunstancias especiales, por ejemplo a la hora de decidir la introducción de determinados mecanismos de tarificación del transporte por carretera. Del mismo modo, habida cuenta de que los sistemas de imputación harán uso creciente para los pagos de equipos electrónicos, están también justificadas las acciones a nivel comunitario

para garantizar que se creen tecnologías compatibles de manera que datos relativos a los vehículos procedentes de distintos Estados miembros puedan ser procesados con idéntica facilidad. Los trabajos a nivel comunitario en el campo de la investigación y el desarrollo, tanto en el pasado como en la actualidad, han servido para verificar la compatibilidad y la capacidad de las tecnologías, y en la actualidad prestan su apoyo a la elaboración de especificaciones comunes para un sistema paneuropeo de imputación de transacciones.

IV.2.b.3. Medidas complementarias

104. Habrán de considerarse también otras medidas complementarias destinadas a mejorar la calidad de los distintos modos y de los servicios intermodales en sí.

Nuevos operadores en los servicios intermodales

105. En primer lugar, el desarrollo de servicios intermodales más atractivos depende en grado importante de la eficacia de la gestión y los controles aplicados.

En especial, en lo que se refiere a las rutas internacionales, ocurre que a menudo los servicios existentes no llegan a cumplir con los requisitos de rendimiento. En este sentido, la Directiva sobre ferrocarriles Nº 440/91 permitirá desde el año próximo la entrada de nuevos operadores de ferrocarriles en el mercado de transporte combinado, lo cual debería servir de estímulo para que todos los participantes aporten una mayor calidad de servicio. Es preciso ahora adoptar otras medidas para dar pleno cumplimiento a los principios contenidos en la Directiva. La necesidad de medidas nuevas en relación con el acceso a las infraestructuras de transportes y la imputación de costes al respecto, así como sobre la constitución de las empresas de ferrocarriles, habrá de ser sometida de nuevo a examen, ya

que las indicaciones con que se cuenta en la actualidad apuntan que, en su ausencia, la Directiva 440/91³³ podría conducir a resultados prácticos de ámbito limitado o que diverjan entre sí de manera inaceptable.

Normas relativas a la cooperación y a la competencia

106. En segundo lugar, los servicios intermodales podrán precisar de la cooperación entre distintas empresas de transporte, en especial a la luz de las disposiciones de la Directiva del Consejo 440/91. Dichos acuerdos habrán de ajustarse a las disposiciones legislativas comunitarias en materia de competencia. En este contexto, la Comisión examinará las posibles opciones, incluyendo la posibilidad de modificar el Reglamento 1017/68³⁴, e informar a las empresas afectadas de las medidas que adopte en ese sentido. También se someterá a revisión el trato acordado a las empresas del transporte marítimo que operen en el transporte intermodal.

Armonización técnica

107. La tercera área de actividad está constituida por el ámbito de la armonización técnica, que tiene carácter muy importante, y cuyo objeto será, en particular, garantizar la conexión de los sistemas intermodales y la interoperatividad de los equipos móviles. Este campo es amplio y complejo. Por tanto, será necesario establecer prioridades y comenzar por afrontar aquellos problemas que se juzgue pueden arrojar resultados útiles en breve, tales como las divergencias que provocan los problemas en el transbordo de las cargas y los vínculos incompatibles entre los distintos componentes. A plazo algo más largo, habrán de

³³ Directiva del Consejo 91/440/CEE de 29.7.91 (D.O. L 237 de 24.8.91).

³⁴ Reglamento del Consejo (CEE)1017/68 de 19.07.68 (D.O. L 175 de 23.07.68).

emprenderse iniciativas de carácter más global, tales como la posibilidad anteriormente mencionada de elaborar especificaciones para los vehículos pesados de transporte de mercancías que se dedican a operaciones de transporte intermodal. Además habrá que desarrollar los sistemas informáticos compatibles que resulten apropiados. Los proyectos de investigación y desarrollo tendrán un importante papel que desempeñar a la hora de preparar el terreno para estas iniciativas.

108. Para la armonización técnica, fundamental para la interoperabilidad de los sistemas a lo largo y ancho de la Comunidad y que tendrá un efecto sobre la producción de las industrias de equipos, es precisa de manera imperiosa la acción a nivel comunitario, basada, en la medida de lo posible, en el nuevo enfoque comunitario frente a la armonización que viene aplicándose desde 1985, habiéndose de señalar que los requisitos básicos están contenidos en las directrices comunitarias y que las especificaciones técnicas se elaboran teniendo presentes las normas europeas que emanan de entidades de normalización reconocidas. Habrán también de considerarse las iniciativas tendentes a extender el efecto de estas medidas más allá de las fronteras comunitarias.

Responsabilidad y seguros

109. En cuarto lugar, debe señalarse que en la actualidad se aplican regímenes diferentes en lo relativo a la responsabilidad de los operadores intermodales, no tan sólo entre los distintos Estados miembros sino también en las fases correspondientes a los distintos modos de un trayecto intermodal.
- Habida cuenta de que el 24.5.80 fue adoptado el Convenio de las Naciones Unidas de transporte multimodal internacional de mercancías, pero que no ha entrado aún en vigor, se precisa una investigación que examine si un enfoque más uniforme podría servir para

aumentar el atractivo de los servicios multimodales. En caso de que ello se juzgara conveniente, sería entonces preciso evaluar los distintos métodos de realización de dicho objetivo, teniendo siempre a la vista el interés comunitario de que las normas relativas a los operadores se apliquen también a los procedentes de terceros países, en especial a los del Espacio Económico Europeo y los de la Europa Central y Oriental.

Redes transeuropeas intermodales

110. El quinto ámbito de actividad es el relativo al desarrollo de redes transeuropeas para los distintos modos y su progresiva integración. Esta cuestión se expone en su conjunto en el Capítulo IV.2.c, pero algunos aspectos de particular importancia para las relaciones intermodales han de ser tratados en este momento.

Mercancías

111. En lo relativo al transporte de mercancías habrá de realizarse un esfuerzo para localizar aquellos pasillos en los que existe el máximo potencial de transbordos, y también los flujos de mercancías que se presten especialmente a ello. Se han dado los primeros pasos en este sentido con la reciente propuesta de medidas piloto del transporte combinado: (PACT). También deberían elaborarse especificaciones relativas a los sistemas informáticos y de localización. Para poder incluir a la mayor brevedad posible determinadas regiones periféricas entre las beneficiarias de este tipo de acciones, y teniendo a la vista las dificultades que pueden surgir en cuanto a los límites máximos de las dimensiones de los raíles y de la altura de la carga en algunas rutas, habría que prestar particular atención a los interfaces entre el núcleo central y los sistemas con él conectados. Los centros habrán de ser dotados de los equipos necesarios para permitir una conexión eficaz con los ejes

radiales, que continuarán contando aún con especificaciones técnicas diferentes durante algún tiempo.

112. De hecho, en el contexto de la intermodalidad son de especial importancia las terminales, del tipo que sean. Constituyen interfaces con una función muy importante, que, en gran medida, determinan la competitividad y la utilidad de los sistemas. Si pasan a ser más eficaces, disminuirá la distancia media para la cual los viajes por transporte combinado resultan competitivos con respecto a los que se realizan por carretera, que, en la actualidad se calcula en torno a los 700 km. Habida cuenta del hecho de que la mayor parte del transporte de mercancías se realiza a lo largo de distancias cortas, tal como se indicó en el Capítulo II, la futura contribución del transporte intermodal depende de manera sustancial de las mejoras de su eficacia que le permitan competir en esos mercados.
113. El contar con terminales que funcionen mejor puede constituir una contribución a la hora de reducir otros desequilibrios e ineficacias. Resulta esencial tener puertos más eficaces en la periferia occidental y meridional si se pretende que la navegación marítima de corto recorrido pase a desempeñar un papel más importante y sirva de algún modo de alivio a la presión del tránsito Norte Sur a través de los Alpes. Los centros de distribución de mercancías situados cerca de áreas urbanas importantes podrían contribuir a ello de diversas maneras. Si se atiende con cuidado a su localización, podrían actuar como centros intermodales y a través de la utilización de tecnologías y procedimientos logísticos actualizados, suponer una importante mejora de la eficacia de la distribución en las áreas urbanas, reduciendo así el número de viajes necesarios para permitir el aprovisionamiento de las tiendas y las fábricas mediante una clasificación y unión adecuadas de las cargas. Allí donde también puedan desarrollarse los centros de carga como sedes de una actividad de producción (concepto del "pueblo de producción y transporte" ("freight village")),

podrían también atacarse de raíz algunos de los actuales problemas de los transportes, al reducirse de manera directa la necesidad de desplazamientos.

Pasajeros

114. En cuanto a los pasajeros, la intermodalidad ha de ser sometida a un nuevo examen para que se desarrollen alternativas que permitan competir con el automóvil privado, dotándola de características próximas a la disponibilidad y flexibilidad que éste tiene. En ese sentido puede argumentarse con mayor razón que, además de las redes comunitarias ya previstas, es preciso realizar un esfuerzo para crear una red integrada de transporte colectivo cuyo núcleo lo constituyan los sistemas complementarios del transporte aéreo, por autobús y por ferrocarril, incluyendo un sistema de vías capilares que permita el acceso desde las terminales de carga de mayor tamaño y a partir de éstas. Esta "red de los ciudadanos" incluiría sistemas y servicios ofrecidos por distintos tipos de operadores, tanto públicos como privados. De combinarse con otras medidas tales como el desarrollo de sistemas informáticos fáciles de usar, instalaciones de comunicaciones móviles adecuadas y un transporte colectivo flexible en el que se incluyan los servicios de taxi, un enfoque de esas características aportaría a los servicios de transporte público una auténtica dimensión comunitaria, y de este modo contribuiría a reducir la potencia del "reflejo" de empleo del coche, que en la actualidad predomina en un gran número de decisiones individuales a la hora de emprender un viaje. Al fin y al cabo tiene poco sentido contar con un tren de alta velocidad en el centro congestionado de una ciudad si muchos de sus pasajeros han de luchar a través de calles atascadas para llegar a un aeropuerto situado a alguna distancia y al que no puede tenerse acceso por medio de un transporte público eficaz.
115. Una medida complementaria que debería estudiarse sería la creación de una carta de

calidad para los servicios que forman parte de la red. Dicha acción supondría una aportación tanto para la futura PCT como para el desarrollo de la Europa de los ciudadanos, ya que así se podría definir la calidad del servicio que los ciudadanos comunitarios tienen derecho a esperar. En dicha carta se incluirían cuestiones tales como la frecuencia, viabilidad, disponibilidad y calidad de la información, el acceso a la misma, los modos de facilitar el intercambio entre servicios, la comodidad de los transportes, etc.. Habría de partirse de los esfuerzos ya realizados en esta dirección, tales como las normas de servicio de la Unión Internacional de Carreteras (UIC) para los autobuses y las garantías de calidad de los desplazamientos basadas en la serie 9.000 de la Organización Internacional para la Normalización.

116. Un enfoque de la red de los ciudadanos que se base en las disposiciones relativas a las redes transeuropeas del Tratado de la Unión garantizará que la acción comunitaria se limita a lo estrictamente necesario para dar cumplimiento a sus necesidades, dejando amplio margen para que las autoridades a los distintos niveles puedan cumplir con sus propias responsabilidades. También habrá de permitirse a la Comunidad ejercer una influencia sobre las decisiones a otros niveles, tales como por ejemplo la planificación en el empleo de terrenos, dejando al tiempo libertad suficiente a otros órganos responsables para que atiendan a sus circunstancias particulares. Estas cuestiones se exponen en mayor detalle en el Capítulo IV.2.c que sigue.

Gestión del tráfico y restricciones

117. Los problemas que origina el tráfico por carretera, tanto por causa de los camiones como de los automóviles privados, han conducido a la introducción de mecanismos variados para controlar y limitar los flujos de tráfico: la prohibición del acceso a determinadas áreas, las

restricciones del aparcamiento, las rutas obligatorias para ciertos tipos de vehículos, las restricciones nocturnas y de fin de semana, el car pooling, los sistemas de estacionamiento disuasorio y la información y asesoramiento en materia de tráfico. Es evidente que todas estas técnicas tienen un papel que desempeñar como elementos dentro de la gama de respuestas a nivel político que ha de ser adoptada ante estos problemas. En general, este tipo de medidas puede adoptarse mejor a nivel nacional, regional o local, dependiendo del ámbito de las mismas. Hasta el momento no ha resultado necesario considerar la posibilidad de iniciar acciones comunitarias para armonizar estos enfoques que, por supuesto, no pueden tener como resultado una discriminación frente a vehículos procedentes de otros Estados miembros. Esta salvaguardia, que emana directamente del Tratado de la CEE, podrá bien servir de garantía de que las medidas adoptadas no plantean problemas significativos desde el punto de vista de la PCT. Por tanto, la Comisión considera que en general no se precisan medidas comunitarias. Sin embargo, en la medida en que los sistemas de gestión pasen a depender de manera creciente de las tecnologías telemáticas, tales como las que se están elaborando en el contexto del programa DRIVE, será tal vez preciso emprender acciones para garantizar que los sistemas son compatibles entre sí, tal como ya se indicó en lo relativo a las tecnologías empleadas en el cobro informático de peajes y la tarificación de las carreteras. La Comisión deberá mantener la situación bajo observación para localizar aquellas tendencias que puedan plantear problemas para la libre circulación de personas y bienes.

IV.2.c Desarrollo de sistemas y redes

IV.2.c.1. Introducción

118. La capacidad de los sistemas de transportes de la Comunidad para dar respuesta a los retos ya indicados depende en gran medida de la habilidad de las industrias europeas para crear nuevos sistemas empleando las más modernas tecnologías, así como la de todas las partes involucradas a la hora de incorporar dichos sistemas en redes que revistan la máxima utilidad práctica posible para el usuario. Los resultados positivos de los programas de investigación en el campo de los transportes garantizan que se aplican los más modernos avances en las ciencias y la tecnología para mejorar el rendimiento y la calidad de los sistemas de transportes, viniendo así a favorecer los objetivos de la política en este campo. Por su parte, la elaboración progresiva de directrices para las redes de transporte ha de garantizar que los sistemas y sus componentes funcionan conjuntamente sin problemas y de manera eficaz, trascendiendo las fronteras de tipo modal, geográfico o técnico.
119. La Comunidad tiene un importante papel que desempeñar en estas áreas ya que muchos de los problemas son comunes para todos los Estados miembros, aún cuando en grados diferentes, y es un hecho que tienen dimensiones y efectos que atraviesan las fronteras. Por ello, resulta apropiado buscar soluciones comunes y desarrollar especificaciones también comunes mediante la cooperación a nivel comunitario o incluso en un ámbito europeo más amplio. Podrán compartirse los riesgos que ello suponga, y es posible que se realicen ahorros importantes colaborando en el desarrollo de nuevos sistemas que requieran en sus primeras fases inversiones importantes. Por tanto, las implicaciones industriales de estas actividades son considerables.
120. También ha de señalarse la potencial interacción entre la investigación y el desarrollo de

las redes. Si han de desarrollarse las nuevas tecnologías en común empezando desde la base, resulta mucho más fácil decidir sobre la aplicación de estas tecnologías si se cuenta con normas adecuadas y normativas técnicas, para pasar posteriormente a desarrollar las redes europeas y nuevos servicios que favorezcan la compatibilidad, la interconexión y la interoperabilidad. A la inversa, el desarrollo progresivo de redes europeas y los nuevos servicios de transporte estimularán sin duda la búsqueda de nuevas soluciones técnicas para realizar estos mismos objetivos. Por otra parte, las implicaciones industriales de la relación entre la investigación y el desarrollo de las redes son considerables, ya que constituyen un medio potencialmente muy poderoso para mejorar la competitividad de las industrias comunitarias de conformidad con el artículo 130 del Tratado de la Unión.

121. Por último, debe atenderse al hecho de que los avances en las tecnologías de la información y de las telecomunicaciones están transformando la relación de interdependencia que siempre ha caracterizado al transporte y a las comunicaciones. Paralelamente a los avances en el campo de la tecnología de la información, los operadores de las redes de telecomunicaciones están comenzando en la actualidad a introducir sistemas de transmisión de banda ancha y nuevos servicios móviles de comunicaciones digitales dentro de la política de red abierta de la Comunidad. En el sector de la radiodifusión se prevé introducir en breve sistemas digitales de transmisión de radio que aumentarán en gran medida la capacidad con que se cuenta para la distribución de información codificada sobre transportes y viajes. Estas nuevas técnicas prometen ofrecer servicios sin precedentes en apoyo de la totalidad de la cadena de transporte y facilitar la cooperación entre los distintos modos de transporte. Además, las nuevas técnicas electrónicas tales como la videoconferencia, el teletrabajo y la telecompra así como otras formas de comunicación electrónica personal podrán modificar en manera significativa la manera en que las personas se enfrentan a la necesidad del desplazamiento físico. Sin embargo, habida cuenta

de que las relaciones entre desplazamiento físico y comunicaciones a distancia pueden cambiar de manera significativa, no ha de asumirse que un mayor uso de las telecomunicaciones dará como resultado una reducción en los transportes, ya que, al tiempo que reducen la necesidad de movimiento, las comunicaciones personales suponen de hecho un aumento de la libertad de desplazarse sin perder acceso a los demás.

122. El carácter híbrido de los transportes y las comunicaciones implican que es necesario desarrollar un marco normativo apropiado mediante la cooperación entre una serie de agentes de ambos sectores, incluyendo los usuarios finales que, de manera creciente, harán empleo de los servicios combinados del transporte y las telecomunicaciones. Este marco resulta vital si se pretende que la industria y el gobierno contribuyan de manera más eficaz al avance en el campo de las infraestructuras económicas industriales en Europa.

IV.2c2. Investigación y desarrollo

123. Las medidas comunitarias de investigación y desarrollo referidas al transporte deberían aportar nuevas herramientas para conseguir una movilidad sostenible, es decir un transporte eficaz y seguro que se realice con arreglo a las condiciones medioambientales y sociales más favorables posibles.

Eficacia

124. Es preciso introducir mejoras en la eficacia de los sistemas de transportes en lo que se refiere al rendimiento de los modos y operadores individuales, la capacidad de cada modo para coordinarse con otros y el funcionamiento del sistema de transportes en su totalidad.

125. La eficacia del sistema integrado se verá limitada por la calidad de sus elementos más débiles. Por tanto, habrá de mejorarse la disponibilidad, fiabilidad, flexibilidad y rapidez de cada modo en la mayor medida posible, minimizándose al tiempo los efectos negativos que puedan surgir en lo relativo a las condiciones de seguridad, medioambientales o sociales. Habrán de introducirse mejoras tanto en lo que se refiere a los modos que se hallan bajo presión como a los que ofrecen la posibilidad de excedentes de su capacidad, actuales o potenciales. También se procurará introducir mejoras en lo relativo al material empleado, el diseño de los equipos de las infraestructuras, las técnicas de fabricación y procesado y la eficiencia en el funcionamiento, en especial mediante la aplicación de nuevas tecnologías de la información y de telecomunicaciones con el objetivo de desarrollar nuevas herramientas destinadas a los administradores de la red, sus operadores y sus usuarios.
126. Sin embargo, las mejoras en los distintos modos habrán de ser introducidas dentro del contexto de otro tipo de acciones destinadas a garantizar que cada uno de los modos puede funcionar de manera más eficaz en conjunción con los demás. Todos los modos deberán por tanto ser considerados como parte de un sistema más amplio que habrá de funcionar cada vez más como un conjunto integrado. Deberá velarse por evitar que aparezcan nuevas divergencias y contradicciones, tales como por ejemplo sistemas de información o de seguimiento para alguno de los modos que no puedan conectarse a otros o sólo con costes excesivos, o nuevas técnicas de transporte para la carretera y el ferrocarril que no puedan emplearse con facilidad en el transporte por carretera y por las vías de navegación interior o en la navegación marítima. Los avances en cuanto al flujo y a la gestión de la información y de los servicios basados en ésta contribuyen también a una mayor eficacia de los desplazamientos físicos. La compatibilidad, la interconexión y la interoperabilidad deberían constituirse en criterios clave. Son estas las condiciones necesarias para llevar a cabo la integración de todos los modos en un sistema de transportes europeo en el cual

cada uno de ellos contribuya en aquellos aspectos en que resulta más eficaz, permitiendo al operador y al usuario escoger la combinación más favorable para su viaje.

127. De hecho, además de las mejoras en cuanto a la eficacia de cada uno de los modos y de su capacidad para operar en conjunción con otros, son precisas acciones que se refieran al funcionamiento del sistema de transportes en su totalidad, aun cuando distinguiendo entre sus componentes locales, regionales y de larga distancia. El objetivo sería desarrollar nuevas herramientas que permitan a aquellos que emplean o administran partes del sistema recibir la mayor información posible sobre el funcionamiento actual y sobre el posible desarrollo en un futuro a corto y largo plazo. Dichas herramientas resultan esenciales para las personas responsables a la hora de adoptar decisiones correctas, no tan sólo sobre las operaciones presentes, sino también sobre el desarrollo más a largo plazo del sistema y de sus elementos. Esta combinación del rápido cambio tecnológico con la modificación de los requisitos del usuario suponen un reto de primer orden si se pretende que Europa mantenga la compatibilidad técnica que se precisa permitiendo al mismo tiempo que sus industrias que compitan de manera eficaz con el resto del mundo. Resulta fundamental colaborar en el desarrollo de especificaciones comunes y de normas europeas para así acceder a una red de transportes "abierta" que permita la interoperabilidad de los equipos móviles y el acceso de todos los usuarios a la totalidad de los modos de transporte. Este es uno de los ámbitos en los cuales la Comunidad puede ejercer de manera más adecuada su papel.

Seguridad

128. La seguridad en las operaciones de transporte, en principio referida a todos los modos, pero con especial atención en el transporte por carretera, constituye una preocupación fundamental en los Estados miembros, tal como se explica en mayor detalle en el Capítulo

IV.2.d. Los programas de investigación y desarrollo han realizado ya aportaciones significativas, en especial a nivel nacional y, de manera más modesta, mediante acciones comunitarias tales como la relativa a los sistemas telemáticos que se aplican al transporte por carretera, a los sistemas de tráfico de buques, los controles de tráfico aéreo y los sistemas de control y mando (control-command) para los ferrocarriles. Estas acciones iniciales constituyen una buena base para el desarrollo de futuras actividades que partan de lo ya alcanzado, y que, en particular, consigan resultados operativos a la mayor brevedad posible.

Medio ambiente

129. La investigación y el desarrollo combinados con acciones complementarias pueden venir a mitigar muchos de los problemas medioambientales que se indican en el Capítulo II, y de este modo contribuir a la consecución del objetivo básico de la movilidad sostenible. Además, la dimensión medioambiental es un ámbito en el cual las medidas relativas a los transportes y medioambientales aportan orientaciones claras para los programas de investigación y desarrollo al fijar objetivos para éstos que no pueden alcanzarse mediante las tecnologías habituales, pero a los que se podrá y deberá llegar en un futuro previsible. También en este contexto, la posibilidad de incluir factores medioambientales en la gestión del tráfico y de influir sobre el empleo que los usuarios hacen de los automóviles privados y sobre la demanda general de transporte, así como las implicaciones de dichas posibilidades para la industria del automóvil requieren de una atención más detallada.

Dimensión social

130. El desarrollo de nuevas tecnologías y sistemas de transporte no consiste únicamente en

desarrollar nuevos soportes lógicos y físicos. El factor humano sigue teniendo una importancia central, trátase de introducir innovaciones que mejoren la productividad laboral y hagan precisos niveles de destreza profesional más elevados, de automatizar las funciones que previamente eran llevadas a cabo por operadores humanos o bien de permitir una aplicación más eficaz de las normas y los sistemas. El desarrollo de los nuevos componentes técnicos ha de venir acompañado de las investigaciones que procedan en cuanto a las implicaciones de las nuevas tecnologías, con inclusión de la telemática, sobre la conducta humana, así como sobre el mejor método para garantizar que se les dará una acogida positiva por parte de los encargados de utilizarlas o de hacer empleo de ellas como clientes. Además, los cambios técnicos no pueden considerarse de manera aislada frente al resto de las medidas necesarias para garantizar su aplicación eficaz, como por ejemplo el empleo de instrumentos fiscales o de mecanismos económicos de otra índole que influyan sobre la elección de los usuarios y operadores, su incorporación a las normas técnicas, incluyendo las relacionadas con las directrices para las redes de transporte transeuropeas o su vinculación con medidas destinadas a aumentar el atractivo del transporte público. Las acciones relativas a la innovación técnica han de venir acompañadas de una investigación relativa al modo en que pueden integrarse en el contexto social y organizativo, así como mediante otras medidas de apoyo que forman también parte de la PCT.

Un nuevo enfoque integrado

131. Las actividades comunitarias de investigación y desarrollo en lo relativo a los transportes han venido llevándose a cabo dentro del contexto de una serie de programas con distintos objetivos fundamentales. Como resultado de ello, este enfoque parece relativamente fragmentario, y los vínculos con los objetivos de la política común de transportes no siempre se han establecido de forma clara.

132. En el cuarto programa marco, se establecerá que las actividades relativas a la investigación y el desarrollo en el terreno de los transportes habrán de ser concebidas de manera coherente y que garantice que sirvan también a los objetivos de la PCT. La prioridad no se dará tan sólo a los problemas comunes con implicaciones transfronterizas, a la garantía de la interoperabilidad de los equipos y de la interconexión de las redes, y al hecho de que los riesgos y la realización de economías de escala puedan ser compartidos, sino que también los proyectos así seleccionados reflejarán, siempre que ello resulte apropiado, los objetivos y las prioridades de la PCT.
133. El enfoque establecerá un marco transparente y coherente para la investigación y el desarrollo en el ámbito de los transportes. El enfoque consta de tres elementos fundamentales: un fundamento, cuyo objetivo es establecer los criterios estratégicos para los cambios técnicos que habrán de introducirse, y dos elementos tecnológicos, uno de ellos centrado en la aplicación de la telemática a los transportes y el otro en la aplicación de otras tecnologías industriales. La actividad de base se centrará en la evaluación de las posibles repercusiones de las nuevas tecnologías en los sistemas de transporte y de distribución, en sus usuarios y en los operadores, estableciendo una distinción entre los desplazamientos locales, regionales y de larga distancia. Un factor primordial en ese ámbito será la relación entre los factores humanos y los posibles cambios técnicos. El componente telemático se centrará en la manera en que estas tecnologías pueden aplicarse a la totalidad de los modos y en un funcionamiento más integrado de las mismas. El componente relativo a la finalidad deberá examinar de qué forma otras tecnologías, incluyendo las de orden más genérico que se desarrollan en ámbitos tales como la fabricación especializada, las tecnologías de los materiales y del procesado, pueden contribuir a la resolución de los problemas del transporte y promover interacciones beneficiosas con las industrias que actúan como interfaz en los transportes. Estas actividades se describen en mayor detalle en

el Capítulo V y en el Cuarto Programa Marco.

IV.2.c.3. Desarrollo de redes transeuropeas

Problemas que se plantean

134. Hasta época muy reciente, las redes de transporte se diseñaban fundamentalmente desde un punto de vista nacional. Además, el énfasis se ha puesto con frecuencia en la creación de redes modales concretas, más que en la relación entre ellas, y mucho menos en la integración de éstas en el sistema de transportes. Desde el punto de vista de la Comunidad, el enfoque tradicional ha conducido de manera inevitable a una serie de problemas importantes. Estos incluyen la frecuente falta de conexiones adecuadas entre las redes nacionales, los eslabones inexistentes y los puntos de congestión, así como los obstáculos a la interoperabilidad que traen consigo enormes faltas de eficacia. Estos obstáculos se dan tanto en el interior de cada uno de los modos como por ejemplo, en lo que se refiere a las diferencias de gálibo y de corriente eléctrica en el sector de los ferrocarriles, como también entre unos y otros modos, por ejemplo ocurre con la existencia de enfoques incompatibles entre sí en cuanto a las especificaciones técnicas en el transporte combinado. Un ejemplo especialmente significativo se da en el campo del tráfico aéreo, en el que existen grandes divergencias entre los sistemas nacionales, las normas y las prácticas de funcionamiento, que resultan incompatibles entre sí. Además, las diferencias de situación geográfica y de historia económica de los Estados miembros han dado como resultado una considerable divergencia en cuanto a la disponibilidad y a la calidad de las infraestructuras de transportes, ya que en general el Centro y el Norte de la Comunidad están mucho mejor equipados en comparación con la periferia y con el Sur. El estancamiento general de las inversiones destinadas a infraestructuras de transportes en la última década no ha permitido

que se cree un medio que favorezca la pronta eliminación de dichos obstáculos y desequilibrios.

135. Además de estas dificultades, la eficacia general de las redes de transporte de la Comunidad, de la cual depende la libre circulación de las personas y las mercancías, se ve de manera creciente, determinada, o incluso amenazada, por la creciente concentración del tráfico en una serie de rutas, modos y destinos, que la actual organización de las redes encuentra cada vez más difícil dominar. Entre los ejemplos en este sentido se incluye el desarrollo poco equilibrado de los puertos comunitarios, tal como ya se ha indicado en el Capítulo IV.2.b; el continuo aumento de la demanda en los pasillos del Rin y del Ródano; los cruces de Londres y de París por tren; la presión que se ejerce sobre el sistema de gestión del tráfico aéreo (ATM), en especial en la Europa Noroccidental, la congestión de las carreteras que conducen a las regiones de nueva apertura en la Europa Central y Oriental, en especial en los cruces fronterizos, y de manera más general, los nudos principales de autopista y los centros urbanos.

Papel de la Comunidad

136. La planificación y el desarrollo de las redes de transporte transeuropeas precisa de la participación de las autoridades a todos los niveles de toma de decisiones: europeo, comunitario, nacional, regional y local. Hasta la fecha, la Comunidad ha tenido un papel bastante limitado, aun cuando en los últimos años el ritmo se ha acelerado bastante. A partir de 1978, año en que se creó el Comité de Infraestructuras de Transportes y se estableció un procedimiento de consulta para la coordinación del desarrollo de conexiones de transportes en la Comunidad, ésta comenzó desde 1982 a hacer modestas contribuciones financieras para las inversiones en proyectos de interés comunitario. En 1990 se acordó un

presupuesto multianual a medio plazo para un período de 3 años y, por las mismas fechas, se creó una red de trenes de alta velocidad partiendo de las labores preparatorias de un Grupo de Trabajo de Alto en el que estaban representados expertos de los Gobiernos, operadores de la industria de transportes y usuarios. Este mismo enfoque se ha aplicado desde entonces al desarrollo de las redes para el transporte combinado de carga, las autopistas y las vías de navegación interior.

137. Mucha mayor importancia cuantitativa han tenido las inversiones en infraestructuras de transportes que la Comunidad ha financiado por medio de sus fondos estructurales y otros instrumentos. Desde la reforma de los fondos estructurales en el año 1988 y el abandono de la financiación de proyectos individuales, las necesidades de ayuda de los Estados miembros y regiones menos desarrollados se han integrado en los planes generales de desarrollo económico de las regiones en cuestión. En sus estrategias de desarrollo, las consideraciones relativas a la capacidad de acceso ha desempeñado un papel fundamental. Los créditos de compromiso para infraestructuras de transportes con cargo al FEDER han hecho uso desde 1975 de aproximadamente unos 16.000 millones de ecus. Estas cantidades han complementado la enorme aportación del BEI para las infraestructuras de transporte, que tiene ya una larga historia, y que se calcula en unos 14.000 millones de ecus entre 1982 y 1991, y la aportación, relativamente más reducida pero también importante, de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero destinada a fomentar el consumo de acero, que ha supuesto unos 1.200 millones de ecus desde 1987. Muchos de los proyectos que han recibido financiación a través de estos instrumentos tenían un interés comunitario en sentido amplio, ya que han servido para mejorar las redes de transportes desde el punto de vista de la totalidad de los usuarios potenciales.
138. También ha de hacerse mención de las actividades de la Comisión Económica de las

Naciones Unidas para Europa, que, durante diez años, y con participación de la Comunidad, ha venido desarrollando su proyecto de redes para, en especial, las autopistas y el ferrocarril (TEM y TER). De este modo se ha garantizado como mínimo una coordinación de base para el desarrollo de estas redes a través de Europa en su sentido más amplio.

139. Las disposiciones relativas a las redes transeuropeas que se contienen en el Tratado de la Unión proporcionan una nueva base para la acción comunitaria, y definen de manera más clara los objetivos y límites de la participación de la Comunidad, al tiempo que introducen un nuevo procedimiento de toma de decisiones y un nuevo enfoque de la financiación. Todas estas disposiciones sirven como aclaración en lo relativo al modo de aplicar el principio de subsidiariedad en este ámbito, y por tanto, también sobre la manera en que la Comunidad habrá de poner en relación sus actividades con las de las autoridades competentes a otros niveles. También los requisitos de protección medioambiental habrán de ser integrados en el proceso de establecimiento y desarrollo de estas redes.

Objetivos

140. El objetivo fundamental de la acción comunitaria se define como el establecimiento y desarrollo de redes transeuropeas de transportes en el contexto de un sistema de mercados abiertos y competitivos, mediante el fomento de la interconexión y la interoperabilidad de las redes nacionales, así como del acceso a las mismas. Habrá de tenerse en cuenta, en particular, la necesidad de establecer enlaces entre las regiones insulares, sin litoral y periféricas y las regiones centrales de la Comunidad. En resumen, el objetivo que se pretende no es tan sólo la mejora de la infraestructura de transportes en general sino también la integración del sistema de transportes en la Comunidad completando y

combinando sus redes, y prestando particular atención a las necesidades de sus regiones más aisladas.

El procedimiento

141. Para llevar a cabo este objetivo se requiere por tanto en primer lugar un examen, partiendo del trabajo ya realizado o que se halla en vías de realización, de los puntos fuertes, las debilidades y el potencial de las distintas redes de transportes y de sus interrelaciones, con el objeto de determinar cuál es la mejor manera de proceder. Esta tarea ha de llevarse a cabo necesariamente a nivel comunitario, aun cuando se deba contar con la máxima participación de las autoridades nacionales, regionales y locales afectadas, así como de los administradores de las redes, sus operadores y sus usuarios. Las estructuras y procedimientos empleados para elaborar las iniciativas relativas a las infraestructuras que ya han sido adoptadas pueden emplearse también a este efecto y, de resultar ello necesario, pueden ser desarrolladas con mayor extensión. Partiendo de estos trabajos preparatorios, la Comisión habrá de proponer directrices de carácter indicativo que aborden los objetivos, las prioridades y las líneas maestras de las medidas que se prevé aplicar en el ámbito de las redes transeuropeas, incluyendo la determinación de proyectos de interés común, junto con cualquier otra medida complementaria destinada a garantizar la interconexión y la interoperabilidad de las redes de equipos móviles, así como el empleo de la telemática en la gestión de los transportes, en especial en el ámbito de la normalización técnica. Estas directrices habrán de ser posteriormente aprobadas por el Consejo con arreglo al procedimiento de codecisión con el Parlamento Europeo y tras haber recabado la opinión del Comité Económico y Social y del nuevo Comité de las Regiones. Además, una vez hayan sido aprobadas las directrices comunitarias, las autoridades nacionales, regionales y locales competentes habrán de determinar el modo concreto de aplicar los proyectos de

infraestructura que han de ser llevados a cabo para la realización de las redes, tal como estas se hayan definido. En caso necesario, las directrices podrán volver a ser modificadas o ampliadas para reflejar los cambios que se produzcan.

142. Este proceso y las directrices indicativas que así se elaborarán constituyen por tanto la base para una cooperación entre todas las autoridades que participan en el diseño, la realización, el mantenimiento, la gestión y el empleo de las redes de transporte. De esta manera, los intereses de la Comunidad y el papel de sus instituciones pueden armonizarse con los de las autoridades competentes a otros niveles.

Financiación

143. La financiación de las infraestructuras de transportes en la Comunidad plantea una serie de problemas fundamentales. Por un lado, tal como ya se indicó, mientras que el tráfico ha venido aumentando desde hace ya muchos años, el nivel general de las inversiones en las infraestructuras de transportes se ha quedado estancado en aproximadamente el 1% del PIB, y en algunos ámbitos se ha producido un declive. Por otro lado, un cálculo razonable del volumen de inversiones que se requiere durante el período 1990 a 2010 para poder garantizar un funcionamiento adecuado del sistema total de los transportes cifra esta cantidad entre los 1000 y los 1500 miles de millones de ecus, o, en otros términos, entre el 1 y el 1,5% del PIB, considerándose probable que la tendencia sea más bien hacia la más elevada de estas cifras si resultan precisas mejoras de importancia. Habida cuenta del volumen del presupuesto total de la Comunidad y de las muy variadas exigencias a las que ha de dar respuesta, las dimensiones y el carácter de su participación financiera han de estudiarse con gran atención. Es obvio que no es posible en la actualidad que la Comunidad pase a ser la fuente principal de inversiones en lugar de los Estados miembros

o del sector privado. Simplemente no tiene los recursos para hacerlo y, incluso si así fuera, el papel que las disposiciones relativas a las redes del Tratado de la Unión le asignan no es el de desarrollar las infraestructuras de transporte como tales, sino centrarse en los objetivos de ámbito más limitado que se han descrito anteriormente. Además, estas disposiciones indican también que han de privilegiarse determinadas formas de intervención, como por ejemplo la financiación de estudios de viabilidad, las garantías de préstamos y las bonificaciones de intereses. Esto supone de manera evidente que las intervenciones comunitarias están pensadas para apoyar aquellas operaciones que reciben, en principio, financiación de otras fuentes. La aportación comunitaria ha de actuar como impulso financiero que garantice que los programas de infraestructura que reciben financiación fundamentalmente a nivel nacional o regional puedan sin embargo integrarse en el marco más amplio de las prioridades que la Comunidad en su totalidad ha decidido que precisa. En el contexto de los fondos de cohesión y los fondos de desarrollo regional la situación es diferente ya que los objetivos económicos en sentido más amplio de estos programas precisan que la Comunidad aporte financiación como para permitir la realización de proyectos que de otra manera no podrían llevarse a cabo en absoluto o que tendrían que postergarse en unos cinco años. Ello se justifica si se tiene en cuenta que las regiones más débiles de la Comunidad se ven de por sí disminuidas por contar con niveles insuficientes^c de inversión, y que habrá que desplegar un esfuerzo especial para cubrir esta laguna.

144. La necesidad de hacer el mejor uso posible de los fondos limitados con que se cuenta hará preciso que se lleve a cabo el mayor de los esfuerzos por aumentar al máximo la eficacia de las intervenciones comunitarias mediante una selección cuidadosa y una combinación de las técnicas de financiación con que se cuenta. Se incluye aquí el fomento de la inversión privada mediante instrumentos tales como la declaración de interés europeo, así como la cooperación positiva entre distintas formas de intervención comunitaria, como por ejemplo

los préstamos concedidos a través de los mecanismos crediticios de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero o del Banco Europeo de Inversiones. De manera más general, las directrices relativas a las redes aportan una herramienta flexible para garantizar que las inversiones comunitarias en infraestructuras de transportes, sea cual sea su contexto, forman parte de una estrategia general en este ámbito.

Desarrollo de las redes y directrices

145. La adopción de directrices relativas a las redes y las medidas complementarias que resultan necesarias en ese sentido constituirán la base de las acciones comunitarias en cuanto a la infraestructura de los transportes. Esta técnica tiene un carácter flexible y permite dar respuesta a una amplia gama de cuestiones que van muy allá del simple consenso sobre lo relativo a las rutas y a los destinos. Por ejemplo, podrá procurarse que la aplicación de las tecnologías de la información y las comunicaciones, que en parte son desarrolladas por programas de investigación comunitarios, aporten una información útil tanto a los usuarios de las redes en lo que se refiere a modos alternativos, sus costes y el consumo de tiempo que implican, como a los administradores de las redes sobre el empleo en tiempo real de sus redes las previsiones de la demanda, la capacidad y los costes. La atención deberá centrarse en el rendimiento de los nudos y de las terminales en el sentido de promover el acceso a la interconexión y la interoperabilidad de las redes. También deberá otorgarse a las consideraciones de orden medioambiental y de seguridad la atención que estas merecen. Las implicaciones medioambientales de las distintas redes se someterán a análisis partiendo de criterios comunes, con el objeto de garantizar su compatibilidad con los objetivos de la política medioambiental de la Comunidad. De este modo se podrá evaluar el papel de cada uno de los modos y su relación con otros, con vistas a mejorar en la mayor medida posible su aportación a un sistema global de transportes eficaz y respetuoso del medio ambiente.

Por último, la cuestión de la garantía de la calidad habrá de abordarse tanto en lo que se refiere a las infraestructuras, fijas y móviles, como a los servicios que prestan los operadores. En este contexto, habrá de atenderse a las iniciativas ya emprendidas por algunos operadores y a las normas de calidad basadas en la serie ISO 2000.

146. Las propuestas relativas al transporte combinado, a las vías de navegación interior y a las autopistas han venido a añadirse recientemente a las iniciativas que ya se habían adoptado en cuanto al tren de alta velocidad. Se han iniciado labores preparatorias en torno a los ferrocarriles convencionales, a la navegación marítima y costera, con inclusión de los puertos, a los aeropuertos y al control del tráfico aéreo. Las directrices deberán incluir disposiciones relativas al despliegue telemático que resulte apropiado en cada uno de los sectores de que se trata. Tal como ya se indicó en el Capítulo IV.2.b., se emprenderán también iniciativas en lo referente a la creación de una red de pasajeros de los ciudadanos con una base intermodal. De hecho, el proceso del desarrollo de las distintas redes ha de tener como finalidad la consecución de un sistema de transportes intermodal que englobe, en la máxima medida que resulte posible, la totalidad de los modos.
147. Por último, los problemas relativos a las redes de transportes de la Comunidad se plantean también en relación con terceros países, en especial los vecinos europeos de la CE. Las disposiciones relativas a las redes contenidas en el Tratado de la Unión hacen mención de redes transeuropeas, y no de redes transcomunitarias, y establecen de manera específica la cooperación con terceros países para el fomento de proyecto de interés común y para garantizar la interoperabilidad de las redes (apartado 3 del artículo 129 c). La Comunidad tendría que adoptar un enfoque global en sus relaciones de transportes con estos terceros países, tal como se esboza en el Capítulo IV.3. El desarrollo de las redes debería constituir una parte importante de dichas relaciones en el contexto tanto de los acuerdos de

cooperación bilateral como en los convenios multilaterales al respecto. El trabajo de la Comisión Económica para Europa en este campo, al cual se ha hecho referencia más arriba, constituirá una base útil para posteriores acciones.

**IV.2.d : PROTECCIÓN Y CONSERVACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE:
LA MEJORA DE LA DIMENSIÓN MEDIOAMBIENTAL DEL
TRANSPORTE**

IV.2.d.1. Introducción

148. Tal como ya se indicó, el continuo crecimiento de los servicios de transporte y del volumen del tráfico han tenido como consecuencias problemas medioambientales. Hasta la fecha se han tratado caso por caso, y se ha adoptado legislación comunitaria en temas concretos tales como las emisiones de los vehículos de motor, el volumen de ruido de las aeronaves y la prevención de la contaminación de los mares.
149. Sin embargo, la creciente preocupación en lo relativo a una serie de cuestiones medioambientales de ámbito global, tales como por ejemplo el "efecto invernadero", han tenido como consecuencia que se centre la atención en los efectos más a larga escala del transporte sobre el medio ambiente, así como sobre la necesidad de adoptar un enfoque global. Este enfoque fue la base del Libro Verde sobre la repercusión del Transporte sobre el Medio Ambiente³⁶, en el que se incluía una evaluación global de la repercusión general del transporte sobre el medio ambiente y se sugería una estrategia para la respuesta de la Comunidad. Del mismo modo, el Quinto Programa de Acción Medioambiental subraya que el transporte es uno de los sectores cruciales que requieren una integración de los objetivos medioambientales.
150. Las evaluaciones realizadas hasta la fecha muestran que el transporte nunca resulta neutro desde el punto de vista medioambiental, sino que sus efectos sobre el medio ambiente varían en cuanto a sus dimensiones y su naturaleza según el modo de transporte de que se trate. Se trata principalmente del consumo de energía, la contaminación operativa, la ocupación de suelo, la congestión y la repercusión potencial del transporte de mercancías

³⁶ COM(92) 46 final de 20 de febrero de 1992.

peligrosas.

IV.2.d.2. Principales problemas medioambientales

Consumo de energía y contaminación operativa

151. Todo transporte propulsado consume energía y produce una contaminación operativa. El consumo de energía del sector de los transportes supone el 30% del total del consumo de energía final de la Comunidad, y es virtualmente equivalente al de la industria. La contaminación operativa causada por el transporte afecta al aire, el suelo, las aguas y el mar. En el caso del transporte por carretera, la contaminación operativa está constituida fundamentalmente por las emisiones de gases tales como el CO₂, HC, NO_x, el monóxido de carbono (CO), los compuestos orgánicos volátiles (COV) y el dióxido de azufre (SO₂), así como el ruido y las vibraciones. En menor medida, incluye también la contaminación de los suelos y, de manera indirecta, la de las aguas. Los ferrocarriles provocan ruido y vibraciones y, indirectamente, la contaminación del aire, del suelo y del agua. En el caso de la navegación interior, la contaminación operativa adopta fundamentalmente la forma de contaminación de las aguas y de emisiones gaseosas. La navegación provoca básicamente la contaminación del mar, mediante descargas accidentales u operativas. La contaminación operativa en el caso de la aviación consiste sobre todo en ruido, vibraciones, emisiones gaseosas y, de manera indirecta, la contaminación del suelo y de las aguas.
152. El transporte por carretera tiene el efecto medioambiental más importante en lo relativo al consumo de energía y a la contaminación operativa. Este modo de transporte consume más del 80% de la energía total final que se emplea en el sector de los transportes, y contribuye en más del 65% al total de la producción del CO₂.

Congestión

153. El transporte provoca también la congestión, allí donde las infraestructuras son insuficientes para hacer frente a la demanda, sobre todo en los períodos de mayor demanda. La congestión no tan sólo afecta de manera adversa a la eficacia operativa de los sistemas de transporte sino que también produce un aumento del consumo de energía y de la contaminación operativa, exacerbando los aspectos de ineficacia medioambiental. La congestión es más importante en el transporte por carretera y aéreo, en especial en las regiones centrales, así como en las zonas importantes de conurbación y alrededor de ellas.

Ocupación del suelo

154. La repercusión del transporte sobre el medio ambiente no se limita al consumo de energía y a la contaminación operativa, sino que provoca un efecto permanente y a menudo irreversible sobre el medio ambiente por la ocupación del suelo y la intrusión que las infraestructuras producen. Aquí también el impacto varía según el modo de transporte. La ocupación del suelo que las infraestructuras de carreteras producen en total supera de manera considerable la del ferrocarril y la del resto de los modos. En la actualidad, la red de carreteras de la Comunidad ocupa un 1,3% del total del terreno comunitario, comparado con el 0,03% que representa la red ferrocarril. Un parámetro importante para medir la ocupación del suelo es el empleo del terreno expresado en la infraestructura necesaria para desplazar una unidad de transporte, expresada en personas o en toneladas de carga, a lo largo de una distancia dada. El empleo del terreno resulta más eficaz en el transporte aéreo y marítimo a causa de la ocupación del suelo relativamente reducida que supone un trayecto dado, y en este sentido el modo que sigue es la navegación interior. Los resultados menos favorables se registran en el ferrocarril y, sobre todo, en la carretera.

Transporte de mercancías peligrosas

155. El transporte supone también un riesgo potencial para el medio ambiente y para la vida humana cuando se trata de mercancías peligrosas. Habida cuenta de que el grueso de estos productos se transportan por vía marítima y por carretera, estos dos sectores son los que presentan la repercusión potencial más importante para el medio ambiente en forma de contaminación del aire, del suelo, del agua y del mar.

IV.2.d.3. Reacciones ante el Libro Verde

156. El propósito del Libro Verde fue que se iniciara un debate público sobre la cuestión del transporte en relación con el medio ambiente. Las instituciones de la Comunidad tomaron parte en este debate al igual que las partes interesadas, es decir, la industria, los usuarios y operadores del transporte, los consumidores, los grupos de protección del medio ambiente, los interlocutores sociales y las autoridades regionales y locales. El resultado de esta consulta apunta cuál puede ser el modo de integrar el componente medioambiental en la política del transporte contando con la participación de los diferentes agentes del sector.
157. La mejora de la dimensión medioambiental de los transportes no puede conseguirse tan sólo mediante la legislación comunitaria, sino que precisa de la participación de todas las partes interesadas. Durante el debate público estas dieron una clara muestra de compartir esta necesidad y estar dispuestos a participar en este ejercicio, así como a contribuir a sus objetivos. En general, las partes interesadas suscriben la evaluación global de la repercusión general del transporte sobre el medio ambiente, así como el nuevo enfoque "global" que el Libro Verde expone. Sin embargo, la industria de los transportes en su conjunto subraya la contribución crucial que el transporte supone para el crecimiento

económico y para la cohesión económica y social de la Comunidad. No obstante, hay divergencias en cuanto a los puntos de vista en lo relativo a qué medidas supondrán una mayor mejora de la dimensión medioambiental del sector de los transportes y, al mismo tiempo, darán cumplimiento a todos los objetivos políticos importantes.

158. Todas las partes afectadas consideran que la reducción de la contaminación operativa es algo esencial, y ponen especial énfasis en la necesidad de promover la investigación en las nuevas tecnologías. Los operadores de los transportes y la industria subrayan que ha de considerarse que la mejor tecnología disponible es la tecnología que registre la relación más favorable entre costes y rendimiento, o bien la mejor tecnología entre las disponibles que lleve asociados un gasto no excesivo. Los grupos de protección del medio ambiente, los consumidores y las autoridades locales y regionales sostienen que la reducción de la contaminación operativa no será de por sí suficiente para mejorar la dimensión medioambiental general del transporte. Será preciso también racionalizar y gestionar la demanda de transportes mediante un enfoque orientado al volumen del tráfico, incluyendo el paso hacia los modos que resulten más respetuosos con el medio ambiente y hacia el transporte colectivo, así como el contar con un mejor empleo de las capacidades existentes. El desarrollo del transporte multimodal y combinado, la navegación costera, el empleo de conductos para el transporte de carga son, en opinión de la industria y de los operadores de los transportes, formas de conseguir este cambio en lo relativo al transporte de mercancías.
159. La limitación de la ocupación de terrenos y de la intrusión en ellos se considera como un elemento crucial por parte de las autoridades locales y regionales, que subrayan la necesidad de integrar el transporte en el empleo del suelo y en la planificación espacial.
160. La mayoría de las partes afectadas opinan que pueden aplicarse instrumentos económicos y

fiscales para ejercer una influencia sobre la demanda de transporte. Si bien los operadores del transporte colectivo, los grupos de protección del medio ambiente y las autoridades locales y regionales abogan por la aplicación de cargas medioambientales y/o incentivos fiscales para promover o aportar financiación a los modos más respetuosos con el medio ambiente así como al transporte colectivo, la industria previene de los posibles efectos negativos que las medidas fiscales podrían tener sobre el crecimiento económico.

IV.2.d.4. Respuesta de la Comunidad: la protección medioambiental como elemento integrado en la PCT.

161. Las deliberaciones sobre el Libro Verde han, por tanto, confirmado que para que el desarrollo futuro de la política de transporte en la Comunidad cumpla con el objetivo de la "movilidad sostenible" será preciso no tan sólo que el transporte de una respuesta eficaz a la demanda del mercado, sino también que esto se produzca con el menor gasto posible para la sociedad, atendiendo plenamente al coste medioambiental. Es preciso por tanto seguir líneas políticas eficaces en los ámbitos de la tarificación, incluyendo la internalización de los costes externos, la creación de infraestructuras y la eliminación de obstáculos comerciales, tal como se indica en el Capítulo IV.2.b.
162. Por tanto, uno de los objetivos fundamentales de la PCT será corregir las ineficacias medioambientales y mejorar la dimensión ecológica del sector de los transportes. Para ello será precisa toda una paleta de medidas e iniciativas adaptadas a las necesidades y a las características de los distintos modos de transporte. Será también preciso permitir una integración progresiva de los modos para extraer el máximo beneficio, tanto económico como medioambiental, del transporte intermodal en su sentido más amplio. De hecho, muchas de las acciones comunitarias que ya se han examinado y que se refieren al correcto

funcionamiento del mercado interior, a la internalización de los costes externos, a la competencia intermodal y a la complementariedad, así como a la interoperabilidad y a la integración de los sistemas y las redes, suponen una aportación al tiempo para los objetivos de transportes y para los medioambientales. Su objetivo es alcanzar una eficacia económica, de funcionamiento y medioambiental del sistema de transportes. Por tanto, la protección del medio ambiente no es un elemento añadido en la PCT, sino uno de sus componentes fundamentales. Además de las acciones ya mencionadas, será necesario prestar especial atención a una amplia gama de medidas que pueden contribuir a la eficacia medioambiental específica de los distintos sistemas de transportes. Algunas de éstas pueden ser llevadas a cabo más eficazmente a nivel comunitario, pero en lo que respecta a muchas otras resultará mucho más apropiado emprenderlas a nivel nacional o local.

El consumo de energía y la contaminación operativa

163. Un elemento básico de la estrategia comunitaria para la reducción de la contaminación causada por el sector de los transportes será el establecimiento de normas cada vez más estrictas para las emisiones gaseosas, el consumo de energía y las emisiones de ruidos en los distintos sectores de transportes mediante normativas técnicas adaptadas al progreso técnico y tecnológico.
164. En los últimos años, la Comunidad ha dado un considerable paso adelante en cuanto al establecimiento de normas estrictas en lo relativo a las emisiones de los vehículos a motor. Estas normas, que entrarán en vigor en 1993, deberían, de ser aplicadas de manera estricta y reforzadas por una inspección y un mantenimiento eficaces, dar como resultado una significativa reducción de las emisiones de las principales fuentes de contaminación del aire por los vehículos a motor durante las dos próximas décadas. La introducción de

normas cada vez más estrictas en los años venideros debería contribuir a disminuir en mayor medida las emisiones, aun cuando es probable que las reducciones que se introduzcan sean mucho menos importantes que las que se derivan de la actual legislación. Habrá también que atender a los avances en los procedimientos de ensayo para así poder incluir un abanico más amplio de condiciones de uso, así como condiciones más cercanas al hecho real de la conducción.

165. La existencia de requisitos de inspección y mantenimiento más estrictos y las medidas relativas a los combustibles podrán tener una mayor repercusión sobre el nivel de emisiones ya que no dependen del volumen de ventas de la flota como ocurre con las normas que se aplican a los nuevos automóviles. La promoción de la investigación y el desarrollo en el ámbito de una tecnología de los transportes respetuosa con el medio ambiente y de la gestión de las operaciones constituirá también una contribución para la actualización y la mejora de estas normas y de otras existentes en este campo. Es necesario incluir aún tecnologías avanzadas, fundamentalmente para mejorar la eficacia de las actuales técnicas de conversión, mediante el empleo por ejemplo de bombas de calor y células de combustible. También son precisas para reducir el nivel de las emisiones, por ejemplo mediante el desarrollo de tecnologías fósiles más limpias y sistemas avanzados de propulsión con uso de nuevos combustibles.
166. Si bien la atención se ha centrado hasta la fecha fundamentalmente en las emisiones procedentes de los vehículos de motor, es preciso ahora hacer frente más en profundidad al problema de las emisiones procedentes de la aviación civil. Aun cuando la aviación civil provoca únicamente un porcentaje bastante reducido de las emisiones gaseosas en relación con la totalidad de los medios de transporte, es el único modo en el que las emisiones se inyectan directamente en alturas críticas.

167. Las discusiones relativas al Libro Verde han mostrado que tanto las partes afectadas como los Estados miembros consideran que la mejora de las normas técnicas es un elemento fundamental para modificar favorablemente la dimensión medioambiental del sector de los transportes, y consideran que deberá abordarse a nivel comunitario. Si se aplica a este nivel, podrá garantizarse la conformidad en toda la Comunidad, elemento esencial si se consideran las implicaciones que ello tiene para la industria de la fabricación y para la libre circulación de las mercancías.
168. Las normas resultarán más eficaces, y podrán acelerarse los plazos para su aplicación, si vienen acompañadas del establecimiento de "objetivos" tanto en lo que se refiere a sus valores como a las fechas de su aplicación. La existencia de incentivos fiscales fomentaría aún más el que la industria dé cumplimiento a estos objetivos a la mayor brevedad posible, y podrían imponerse sanciones fiscales a aquellos fabricantes que no respetaran los plazos. Con la aplicación por ejemplo, de incentivos fiscales podría estimularse que los usuarios y los operadores optaran por el vehículo o aeronave técnicamente más respetuoso con el medio ambiente antes de una fecha fijada como objetivo, lo cual a su vez supondría una presión sobre la industria para que esta alcanzara el rendimiento que de ella se espera.
169. Los instrumentos fiscales y económicos presentan una serie de ventajas. Pueden centrarse en las fuentes de contaminación y otorgar un mismo tratamiento a distintas fuentes y empleos. Pueden equipararse en cantidad a los costes externos que se derivan de la contaminación, y constituirán por tanto por tanto de este modo una aplicación especialmente directa del principio que presupone que el agente contaminante debería ser quien pague mediante la internalización de los costes externos. Resultan también flexibles ya que pueden ser empleados como incentivo o como elemento disuasorio. Los incentivos fiscales pueden fomentar de manera directa que el usuario opte, por ejemplo, por un

vehículo con un consumo de energía más eficaz, mientras que la imposición de una tasa cada vez más elevada para los usuarios de los vehículos con un consumo de energía menos eficaz podría disuadir de su empleo. Dichos instrumentos podrían adaptarse fácilmente a las nuevas situaciones, variando la tasa correspondiente a la carga o al beneficio fiscal con efectos prácticamente inmediatos a la hora de afrontar un problema local. Así por ejemplo, un aumento de las cargas impuestas en relación con los espacios de aparcamiento de las áreas urbanas más congestionadas podría disuadir con toda rapidez a los usuarios de llevar sus coches hasta el centro de la ciudad, especialmente si existen reducciones en forma de abonos de precios atractivos para los viajes diarios de las personas que vivan en la periferia y trabajen en la ciudad. Aun cuando de este modo se ejercerá una influencia y una orientación sobre la elección del usuario, se mantiene la posibilidad de que éste disponga de toda una gama de opciones.

170. Habida cuenta de la repercusión financiera que muchas de estas medidas tendrán sobre la industria de fabricación y los operadores de los transportes, así como de la repercusión de algunos de ellos sobre el libre movimiento de personas y bienes, es aconsejable emprender medidas a nivel comunitario para mantener un campo de acción homogéneo. Sin embargo, ello no debe excluir la posibilidad de dejar margen a algunas diferencias de enfoque a nivel nacional o local, dentro siempre del marco común.
171. Este planteamiento es especialmente necesario en relación con el principal gas que produce el efecto invernadero ya que el bióxido de carbono se comporta de un modo muy distinto. Los transportes originan aproximadamente el 25% del total de las emisiones comunitarias de CO₂, y esta proporción sigue creciendo. Según la tendencia actual, las emisiones de CO₂ producidas por el sector de los transportes aumentarán en aproximadamente un 24% entre 1990 y el año 2000, y el transporte por carretera de por sí sólo producirá el 30% de las

emisiones de CO₂ para el año 2010. La Comisión se ha impuesto un objetivo provisional de estabilización de las emisiones de CO₂ para el año 2000 a los niveles de 1990, y una reducción para los años posteriores a dicha fecha. Para plantearse la cuestión de la reducción de las emisiones de CO₂ del transporte por carretera será preciso en primer lugar introducir una mejora importante en la eficacia del empleo de los combustibles. Las normas de consumo de combustible podrían pasar a ser más eficaces, y los plazos para su aplicación podrían acelerarse mediante la introducción de incentivos fiscales.

172. Sin embargo, ante el esperado crecimiento de la flota de automóviles, y por tanto del tráfico, aun cuando se establezcan para las normas técnicas objetivos de reducción de las emisiones de CO₂, éstas no serán suficientes ni de por sí ni en conjunción con medidas fiscales. Por ejemplo, los cálculos relativos al CO₂, muestran que, incluso si se aumenta en un 40% la eficacia del combustible en los automóviles de pasajeros para el año 2005, no podrá alcanzarse una estabilización de los niveles de CO₂ para el 2010. En lo que se refiere al resto de los agentes contaminantes, estas medidas aportarían únicamente una solución parcial.
173. Esto se debe en parte al hecho de que los beneficios iniciales que traería consigo la mejora de la eficacia energética no resultarán suficientes para compensar el crecimiento proyectado de la flota. Por tanto, las medidas técnicas y fiscales habrán de ser acompañadas de medidas complementarias relativas a la demanda de transporte, en especial la que en la actualidad se cubre con automóviles privados. Estas medidas vendrían también a contribuir a la hora de hacer frente a los problemas provocados por la congestión.

Congestión

174. El empleo óptimo de la capacidad sobrante en los sectores menos congestionados, tal como

se indicó en el Capítulo IV.2.b, resultará un elemento esencial para poder reducir la presión en los sectores de mayor congestión. Además, en el sector de las carreteras las autoridades de transportes habrán de emprender medidas para afrontar de manera más específica la congestión causada por el uso de los automóviles privados. Estas medidas deberán abordar dos aspectos para tener una verdadera eficacia: la promoción de un transporte colectivo respetuoso con el medio ambiente y, al mismo tiempo, la disuasión del empleo de los automóviles privados.

Promoción de un transporte colectivo que respete el medio ambiente

175. La promoción del transporte colectivo es un elemento fundamental en los esfuerzos para integrar los objetivos medioambientales en la política de transportes, en especial en lo que se refiere a la mejora del medio urbano. Será preciso contar con inversiones públicas y privadas para fomentar el transporte colectivo como alternativa al automóvil privado. Habrá que contar con sistemas de transporte colectivo que ofrezcan una alta calidad de servicio, con mecanismos de gestión del tráfico que aporten un acceso al transporte colectivo más fácil y mejor, así como con una tarificación que resulte atractiva y con tecnologías de pago, todo ello con el objeto de fomentar que los usuarios opten por el transporte colectivo, en especial para los trayectos urbanos e interurbanos y de manera más específica en determinados períodos del día y determinados momentos de la semana y del año. Este cambio de actitud puede verse facilitado si se establecen buenas conexiones entre las distintas etapas de cada uno de los trayectos: del punto de partida (el hogar o la oficina) a la parada del metro o autobús y de esta a su vez a la estación de tren o aeropuerto, y de la parada de metro o autobús hasta el destino final. Dichos instrumentos podrían ser complementados mediante iniciativas de información al público que aportaran al usuario datos, de ser posible con carácter "on line", sobre los servicios disponibles, las tarifas, las

frecuencias y las prestaciones especiales, así como garantizando una frecuencia y unos servicios fiables y rápidos.

176. Las medidas para fomentar la utilización de formas de transporte que respeten el medio ambiente, como las bicicletas y los coches eléctricos, podrían resultar muy útiles.
177. El papel de las autoridades nacionales y, de manera más específica, de las locales, resultará importante a la hora de hacer empleo de estos instrumentos de fomento del transporte colectivo y respetuoso con el medio ambiente, mientras que el comunitario será más limitado. Sin embargo, la acción comunitaria se justifica en áreas tales como la introducción de la red de los ciudadanos y la Carta de Calidad, así como por la aplicación de la I+D en el desarrollo y empleo de las tecnologías más innovadoras, tales como los coches eléctricos, la telemática y las telecomunicaciones. La contribución comunitaria podría también venir a aclarar cuál es el ámbito de las ayudas que se aportan al transporte urbano colectivo, atendiendo al efecto limitado de las mismas en el comercio entre Estados miembros y a los beneficios sociales que se derivan de un uso más generalizado de formas de transporte urbano respetuosas con el medio ambiente. Además, la Comunidad podría aportar el marco para un empleo de incentivos fiscales que consigan hacer más atractivas las soluciones de transporte que sean respetuosas con el medio ambiente. Por ejemplo, los patrones y los trabajadores podrían disfrutar de beneficios fiscales en los billetes de transporte colectivo. Estos incentivos tendrían su contrapartida en las cargas y los mecanismos disuasorios de carácter fiscal que se introdujesen para disuadir del empleo de los automóviles privados en las áreas más sensibles desde el punto de vista medioambiental.

Disuasión en cuanto al empleo del automóvil privado

178. El modelo de conducta de los propietarios de automóviles privados será un elemento esencial a la hora de reducir la congestión. Aun cuando se deje al propietario la libertad final de su elección, sin embargo puede resultar útil intentar disuadirle del hecho de hacer un uso ineficaz de su vehículo de motor. Los instrumentos con que se cuenta para este propósito, en especial en lo relativo a situaciones tales como las horas punta durante la semana y los trayectos entre ciudades, incluyen mecanismos de gestión de la demanda del tráfico que reduzcan el acceso a las zonas más congestionadas en las horas punta para los vehículos de motor, tales como medidas relativas al aparcamiento, tarificación de la congestión y empleo de carriles especiales para vehículos con ocupación elevada.
179. Un coeficiente de ocupación elevado resulta esencial para gestionar el volumen del tráfico por carretera. Para aumentar las tasas de ocupación de los vehículos de pasajeros será preciso, en lo que se refiere a su empleo, un enfoque más consciente de la dimensión medioambiental. Las campañas informativas para fomentar la ocupación total de los vehículos y otras disposiciones similares basadas en un cambio de actitud hacia el coche privado supondrán un primer paso. Estos enfoques podrían reforzarse mediante la introducción de medidas económicas, por ejemplo, mediante la introducción de una tasa medioambiental progresiva sobre el kilometraje anual de los vehículos privados.
180. Estas medidas no son en principio responsabilidad de la Comunidad, pero la existencia de un marco común y de directrices para el empleo de los instrumentos fiscales podrían contribuir a su eficacia, y la participación comunitaria estaría justificada para garantizar la compatibilidad de los sistemas técnicos empleados para la gestión del tráfico. En cualquier caso, estos serán sometidos a una revisión, tal como se indica al final del Capítulo IV.2.b.

Ocupación del suelo

181. Aunque la ocupación del suelo y la planificación espacial son fundamentalmente competencia nacional y/o local, tiene una dimensión comunitaria. Sin embargo, la planificación urbana industrial, así como el desarrollo regional, pueden contribuir al cambio en los modelos de conducta en relación con los viajes, y por tanto a reducir el número de puntos de presión. Las autoridades locales podrían por tanto contribuir considerando anticipadamente cuáles son las posibles áreas de conflicto que se derivarán de las perspectivas de desarrollo de los transportes, y, por tanto, posibilitando el que se adopten medidas preventivas en forma de normas sobre la ocupación del suelo, por ejemplo en el caso de la ampliación y el desarrollo de los aeropuertos.

Evaluación del impacto medioambiental

182. Para la mejora de la eficacia medioambiental de las infraestructuras del transporte es precisa una evaluación cuidadosa del impacto medioambiental en la fase de planificación de dichas infraestructuras, de conformidad con los criterios más habituales y con la posibilidad de introducir opciones alternativas. A la hora de evaluar dichas opciones, la transparencia de la metodología empleada para el análisis de beneficios y costes, incluyendo los externos, de la inversión en infraestructuras en los distintos modos de transporte permitiría una mejor comparación de las diferentes opciones de infraestructura antes de adoptar decisiones sobre las correspondientes inversiones. La existencia de una metodología estándar de este tipo aportaría una herramienta útil a la hora de evaluar los costes externos y los beneficios de cada uno de los proyectos dentro del contexto del desarrollo de las redes transeuropeas. También fomentaría el que las autoridades responsables adoptaran enfoques más similares entre sí.

183. La complementariedad entre los modos de transporte podrá alcanzarse mediante una interconexión e interoperabilidad de las distintas redes de infraestructuras que, a su vez, contribuirán a la eficacia medioambiental del sistema global de transportes.

Mercancías peligrosas

184. La dimensión medioambiental del transporte podrá también mejorarse si se cuenta con un transporte más seguro de las mercancías peligrosas. La existencia de requisitos estrictos a nivel comunitario para dicho transporte permitirá la reducción de los riesgos que éste conlleva. Tal como se esboza en el capítulo IV.2.d, relativo a la seguridad de los transportes, las medidas generales de seguridad en este campo, en especial en los sectores del transporte marítimo y el transporte por carretera, tendrán sin embargo que ser complementadas con iniciativas comunitarias que se centren específicamente en los efectos potencialmente dañinos de las sustancias peligrosas en el caso de su vertido accidental. Sin embargo, la organización de intervenciones rápidas y eficaces en caso de accidente seguirá necesariamente corriendo a cargo de las autoridades nacionales y locales.

10/11/92 16:45 horas

IV.2.e LA SEGURIDAD EN EL TRANSPORTE PARA LA PROTECCIÓN DE USUARIOS Y NO USUARIOS

IV.2.e.1. ASPECTOS GENERALES

185. La seguridad del transporte, tanto en interés de los usuarios como de los no usuarios, constituye una de las principales preocupaciones de la política de transporte en la Comunidad. Un transporte que no reuna las condiciones necesarias de seguridad puede tener consecuencias catastróficas y, a pesar de las mejoras conseguidas en las normas de seguridad en muchas áreas, los perjuicios debidos al transporte inseguro son todavía muy grandes.
186. La realización del mercado interior de transportes, junto con la continua integración de las economías de los Estados miembros, trae consigo necesariamente mayores movimientos de transporte a través de las fronteras y dentro de Estados miembros distintos al Estado de origen del transportista. En consecuencia, hay que subrayar la necesidad de una acción comunitaria adecuada en lo que se refiere a la seguridad y, sin duda por este motivo, el Tratado de la Unión incluía una modificación del capítulo de Transportes en el artículo 75 para dejar claro, por primera vez, que la PCT debería incluir "medidas que permitan mejorar la seguridad en los transportes". En cualquier caso, los requisitos de seguridad pueden incluirse dentro del área de las facultades exclusivas de la Comunidad ya que afectan, por ejemplo, a la libre circulación de vehículos o de servicios de transporte. Cuando no se incluyen en este área, la aplicación del principio de subsidiariedad puede llevar a la conclusión de que es mejor actuar a otros niveles, aunque la modificación del artículo 75 deja actualmente claro que, incluso en la ausencia de una facultad exclusiva, la

seguridad del transporte constituye un tema que debe ser gestionado por la Comunidad cuando se encuentra en situación de actuar de forma útil.

187. Las principales áreas de preocupación en el sector de la seguridad del transporte se refieren a los accidentes de carretera, marítimos y aéreos y al movimiento de mercancías peligrosas en todos los tipos de transportes.

IV.2.E.2. SEGURIDAD VIAL : SITUACIÓN ACTUAL

188. Los accidentes provocan cada año alrededor de 50.000 muertes y más de un millón y medio de heridos en las carreteras de la Comunidad. Desde la firma del Tratado, han muerto casi 2 millones de personas en los 12 países miembros de la Comunidad y casi 40 millones han resultado heridas. Pero los accidentes de carretera no sólo tienen consecuencias dramáticas en términos humanos: su coste económico es también muy importante. En la Comunidad, estas pérdidas se pueden evaluar en unos 70.000 millones de ecus anuales basándose en estimaciones que, según el método utilizado, varían entre 45.000 y 90.000 millones de ecus.
189. A nivel comunitario, las principales medidas aprobadas hasta ahora en seguridad vial se referían a la armonización de las normas sobre construcción de vehículos, a través de la aprobación de más de cien directivas; el tiempo máximo de conducción; la profundidad mínima de la banda de rodadura en los vehículos particulares; la inspección periódica de vehículos, incluyendo normas armonizadas para comprobar los frenos; las normas generales para la obtención de un permiso de conducción comunitario; y la obligación de llevar los cinturones de seguridad, así como las limitaciones para los niños y los límites de velocidad para los vehículos pesados. Además, en este momento hay dos propuestas importantes de

directivas sobre la mesa del Consejo: la armonización de los límites de velocidad para los vehículos comerciales y la concentración máxima permitida de alcohol en sangre.

190. No obstante, a pesar de los avances realizados en las normas técnicas y en los patrones de comportamiento, la seguridad vial varía de forma importante entre los distintos Estados miembros.

El índice de accidentes mortales (expresado por kilómetros de viaje) en los Estados miembros más avanzados es más de siete veces inferior al índice en los Estados miembros que presentan los peores resultados. Es más, la tendencia varía también considerablemente, y algunos Estados mejoran con mayor rapidez que otros, mientras que en unos pocos la situación se está deteriorando. Utilizando los mismos criterios de medida, el riesgo medio en las carreteras comunitarias prácticamente duplica el de los Estados Unidos: si fuese posible alcanzar el nivel de Estados Unidos, se podrían evitar más de 20.000 muertes cada año. Resulta claro que todavía queda mucho camino que recorrer.

191. El motivo de estas diferencias en seguridad vial se debe a las medidas aprobadas para aplicar la legislación comunitaria y nacional de seguridad vial, al grado y eficacia de la legislación nacional y a las peculiaridades concretas sociales, geográficas, demográficas e infraestructurales existentes entre los Estados miembros y dentro de ellos. Las variaciones entre los patrones generales de comportamiento son especialmente importantes, aunque difíciles de cuantificar. Todos estos factores repercuten en los tipos de medidas que deberían estudiarse a nivel comunitario.

Campo de acción y el programa comunitario

192. Está previsto presentar un programa comunitario sobre seguridad vial que propone un enfoque integrado basado en objetivos cualitativos y en la identificación de prioridades. El

proceso de armonización a través de la legislación y el desarrollo y aplicación de proyectos comunes de investigación continuarán siendo los principales tipos de acción comunitaria, abarcando tres áreas principales: comportamiento de los usuarios, vehículos e infraestructura.

Usuarios

193. El comportamiento humano constituye el factor fundamental en los accidentes de carretera; según algunas estimaciones, hasta en un 90% de los casos³⁹. Por tanto, el programa comunitario deberá abordar estos temas teniendo en cuenta que, puesto que el comportamiento humano refleja necesariamente su contexto social y cultural, habrá que aprobar un enfoque que tenga en cuenta las actuales divergencias a este respecto.
194. De ello se deduce que, en el ámbito de la legislación, el programa debería concentrarse en aquellos aspectos del problema en los que puede resultar eficaz una acción a nivel comunitario. Ya se han aprobado medidas sobre los permisos de conducción y la utilización de los cinturones de seguridad, y se han propuesto otras relativas a los límites de velocidad para los vehículos pesados y a la concentración máxima de alcohol en sangre. Para completar todas ellas, deberían considerarse también las normas básicas de la carretera y de la señalización vial; la mejora del modelo de permiso de conducción comunitario desde el punto de vista de su aplicación; y las medidas para proteger a los usuarios especialmente vulnerables en la carretera.
195. Además de en el ámbito legislativo, la Comisión puede también desempeñar un papel importante, de conformidad con el principio de subsidiariedad, suministrando apoyo y elementos para la educación, incluida la educación para la seguridad vial en las escuelas, la

³⁹ Informe del Grupo de Expertos sobre una política europea de seguridad vial (Informe Gerondeau), febrero 1991, pág. 24.

formación de profesionales y las campañas de sensibilización pública. En principio, estas actividades corresponden a otros, pero la ayuda comunitaria, especialmente mediante la recopilación y presentación de datos basados en la experiencia obtenida en toda la Comunidad, supondría un valor añadido considerable a un coste inferior que el que pueden conseguir los trabajos individuales no coordinados. Además, las actividades de investigación y desarrollo en la aplicación de la telemática están demostrando el potencial de estos instrumentos para la enseñanza y la asistencia.

196. Fomentar la denominada "conducción tranquila" constituye un objetivo general que puede conseguirse en parte gracias a estas medidas, combinándolas también con medidas relativas a los vehículos y a la infraestructura.

Vehículos

197. Existen unas cincuenta directivas básicas armonizando las características de los vehículos, la mayoría de las cuales cubren temas relacionados con su seguridad. La Comunidad ha definido una norma europea de homologación de vehículos para los turismos que garantiza, en todos los Estados miembros de la Comunidad, las mismas normas legislativas para los automóviles. Una vez conseguido esto, habrá que armonizar las normas para otros vehículos de carretera, especialmente los camiones, los autobuses y los remolques.
198. La aprobación de las directivas comunitarias ha supuesto una contribución fundamental en la mejora de la seguridad y de los aspectos medioambientales de los vehículos. Las directivas existentes deberán ser adaptadas y completadas a la luz de los continuos avances técnicos y de investigación. Será necesario considerar la resistencia estructural al choque de los vehículos junto con la utilización de estructuras ligeras, ya que la seguridad no debería

verse perjudicada por la actual tendencia hacia coches más pequeños, más ligeros y de menor consumo.

199. Los ensayos de comportamiento en carretera deberán garantizar que el vehículo es tan seguro como lo permite una tecnología con una buena relación coste-eficacia. La inspección periódica garantizará que los vehículos se mantienen de forma adecuada para cumplir las normas de seguridad. Actualmente existen directivas en vigor para los vehículos comerciales, y la mayoría de los Estados miembros disponen de programas para los turismos. No obstante, en algunos Estados miembros no se iniciará la inspección periódica de turismos hasta 1998. Será necesario definir el funcionamiento de los vehículos en servicio; el Consejo está ya estudiando normas de ensayo para los frenos y las emisiones. Estas directivas deberían adaptarse y completarse con el tiempo, con el fin de tener en cuenta las nuevas tecnologías.
200. Un tema especialmente interesante por lo que se refiere a las nuevas tecnologías y a la telemática es el actual programa de investigación DRIVE, que se concentra en la gestión del tráfico y en los vehículos. El objetivo del programa es mejorar la seguridad vial, la eficacia del transporte y la calidad medioambiental. Los resultados de los proyectos DRIVE actualmente en marcha (fase II) contribuirán también al programa integrado de la Comunidad sobre seguridad vial sirviendo como base, junto con los resultados de otros proyectos de investigación, para nuevas iniciativas adecuadas, tanto en las normas de construcción como en el desarrollo de una red vial más segura, como se explica más adelante.
201. Las normas técnicas de aplicación en la construcción y los ensayos de comportamiento en carretera de los vehículos, teniendo como tienen implicaciones importantes para la libre

circulación de vehículos, resultan especialmente adecuadas para la acción comunitaria, constituyendo de hecho una de sus funciones principales.

Infraestructura

202. Las redes de carreteras desempeñan un papel importante en la seguridad vial, como parte del sistema total de tráfico; la mejora de la calidad y la capacidad de las redes de carreteras constituye uno de los ejercicios más eficaces y duraderos para conseguir una mayor seguridad. La elaboración de líneas directrices para la red transeuropea de carreteras ofrece un contexto adecuado para el estudio de medidas complementarias sobre la planificación, diseño, construcción y mantenimiento de las carreteras de dicha red y de sus instalaciones asociadas. Las normas técnicas de señalización vial deberían constituir una parte importante de esta actividad.
203. Paralelamente, la Comunidad podría desempeñar un papel de coordinador, sobre una base no legislativa, a través del intercambio de conocimientos y experiencias o a través de recomendaciones ("documentos de referencia" técnicos).
204. En tanto en cuanto la Comunidad, en el desarrollo de las redes transeuropeas, apoya el desarrollo y la modernización del sistema de carreteras, resulta absolutamente pertinente que preste toda la atención posible a las medidas necesarias para reducir los accidentes en la red, que actualmente suponen un gran número de pérdidas tanto desde el punto de vista humano como desde el económico.

IV.2.e.3. SEGURIDAD MARÍTIMA : SITUACIÓN ACTUAL

205. La mayoría de las mercancías que entran en la Comunidad y salen de ella son transportadas por mar en barcos que enarbolan los pabellones tanto de los Estados miembros como de terceros países. El transporte marítimo constituye de hecho una empresa global y, en consecuencia, la seguridad marítima plantea temas con implicaciones a escala mundial.
206. Todos los años se producen accidentes marítimos, muchos de ellos muy graves. Desde 1986 se han perdido anualmente una media de 230 barcos, o 1,1 millones de toneladas brutas, con una pérdida media anual de más de 1.000 vidas humanas. El porcentaje más elevado de accidentes se da en los cargueros en general (46%), barcos de pesca (26%), buques graneleros (6%) y petroleros (5%). Un número limitado de accidentes en barcos de pasajeros en los últimos años han contribuido, debido a su carácter dramático, a aumentar la preocupación del público sobre este tema. Es más, existen signos de que la situación podría deteriorarse en un futuro próximo. Aproximadamente un 35% de todos los cargueros hundidos en los últimos 15 años se perdieron en los últimos dos años; un 74% de todo el tonelaje perdido en 1991 tenía más de 15 años, mientras que la flota mundial en su conjunto es cada vez más vieja y muchas naciones con una media de seguridad relativamente buena, incluidos varios Estados comunitarios, están perdiendo barcos frente a otros con medias peores.
207. Directamente relacionado con la seguridad de los buques está el problema de la contaminación marítima, ya sea por causa de la contaminación operacional o accidental, o debido a violaciones deliberadas de las normas internacionales. Si bien la cantidad total de petróleo en el entorno marítimo ha ido disminuyendo en las últimas dos décadas, continúa

siendo considerable y mucho más elevada en el Mediterráneo que en otras aguas comunitarias.

208. De hecho resulta chocante que, a pesar de la existencia de convenios internacionales dirigidos a establecer un régimen de seguridad universal para las flotas mundiales, existan amplias diferencias en los niveles de seguridad realmente conseguidos. El índice de pérdidas de la flota con peor clasificación es 114 veces mayor que el de la flota con mejor clasificación. Incluso dentro de la Comunidad, el peor nivel supera 50 veces al mejor. Las estadísticas obtenidas a partir de los controles de los Estados rectores de puertos muestran un índice de deficiencias en las inspecciones de casi un 79% para el pabellón con peores resultados, frente a un 12% en el mejor. Los índices de los Estados miembros de la Comunidad varían entre un 52% y un 12%.
209. La mayoría de las normas y requisitos aplicables a los buques marítimos se negocian en la Organización Marítima Internacional (OMI), un organismo especializado de las Naciones Unidas al que pertenecen todos los Estados miembros. El marco internacional desarrollado por la OMI reviste una importancia fundamental para la seguridad marítima y, vista la naturaleza global de la industria naviera, debe continuar siendo así. Simultáneamente, resulta claro que la Comunidad puede desempeñar un papel importante tanto dentro de la OMI como en apoyo de la misma, asegurándose de que los barcos que navegan en aguas comunitarias respetan las normas comunes que garantizan de forma efectiva la seguridad exigida por su condición geográfica y por sus ciudadanos. Esta acción comunitaria está totalmente justificada, ya que los datos anteriormente mencionados muestran que, en su ausencia, no se están observando en la práctica las normas comunes adecuadas. Es cierto también que los requisitos de la OMI no se aplican a los buques de pasajeros en trayectos nacionales. La liberalización del cabotaje, abriendo los mercados nacionales a buques

procedentes de otros Estados miembros, subraya así la necesidad de iniciativas adecuadas que, como es lógico, deberán respetar también las funciones de otras autoridades internacionales, nacionales y locales.

El programa de la Comunidad : principios generales

210. Con el fin de garantizar que las iniciativas comunitarias en el sector de la seguridad marítima constituyen un conjunto coherente y eficaz, se está elaborando un enfoque que se apoya en tres principios básicos.
211. En primer lugar, los requisitos deberían aplicarse a escala mundial en la mayor medida posible. En consecuencia, la OMI deberá continuar desempeñando su papel preeminente en el desarrollo y adaptación al progreso técnico de los acuerdos internacionales que ofrezcan las garantías necesarias. En casos excepcionales, podrían justificarse normas más estrictas para regiones concretas, pero el objetivo general debería ser conseguir normas internacionales que garanticen niveles elevados de seguridad en todo el mundo, evitando al mismo tiempo el falseamiento de las condiciones de competencia entre las empresas navieras.
212. En segundo lugar, los acuerdos internacionales existentes constituyen en su mayoría un marco satisfactorio, siendo el principal problema que plantean la aplicación inadecuada y desigual, por parte de los Estados, de las normas acordadas. Estas divergencias no sólo tienen unos efectos perjudiciales en la seguridad; pueden también fragmentar el mercado interior de la industria de suministros marítimos. En consecuencia, la Comunidad puede colaborar de forma importante desarrollando enfoques comunes para la puesta en práctica de las normas OMI y para su buena aplicación en todos los barcos que navegan en aguas

comunitarias.

213. En tercer lugar, es necesario conseguir un equilibrio adecuado entre las funciones y responsabilidades de los Estados de abanderamiento y los Estados costeros. Si bien corresponde al Estado de abanderamiento la responsabilidad primaria de garantizar que sus barcos cumplen las normas internacionales, tanto los Estados costeros como los Estados rectores de puertos deben aceptar su responsabilidad a la hora de garantizar el control eficaz del respeto de dichas normas. Si no existen controles eficaces por parte de los Estados rectores de puertos, dado el carácter global del sector, será inevitable que las normas internacionales tiendan a ser mejor respetadas sobre el papel que en alta mar.
214. La aplicación de estos principios resulta en un programa de la Comunidad que consiste en 4 tipos principales de iniciativas: medidas para garantizar una aplicación convergente de las normas OMI; refuerzo del control por parte de los Estados rectores de puertos; desarrollo de la infraestructura moderna necesaria para garantizar que la seguridad marítima entra en la era de la electrónica; y establecimiento de normas, fundamentalmente en la OMI. Los trabajos del Foro de Industrias del Transporte Marítimo han confirmado, en su informe final, la conveniencia de una acción de este tipo.

Aplicación convergente de las normas internacionales

215. La Comunidad puede actuar de distintas formas para garantizar la aplicación convergente de las normas OMI por parte de los Estados miembros; por ejemplo, garantizando que todos los Estados miembros se adhieren a los convenios de la OMI, proporcionando un efecto jurídico vinculante a las normas internacionales que no son obligatorias, o mediante directivas comunitarias que aprueben interpretaciones comunes de las normas concebidas

como principios generales. En los casos necesarios, ello podría ofrecer una base para la elaboración de normas técnicas europeas adicionales. Estas y otras medidas deberían conseguir que las divergencias actuales por lo que se refiere a los niveles de seguridad se redujesen a límites aceptables.

216. Además, las normas internacionales podrían ampliarse también, en caso necesario, a los buques no incluidos en los convenios internacionales, por ejemplo, los buques de pasajeros que realizan trayectos nacionales o los buques de carga no incluidos en los límites de la OMI. Ello garantizaría la aplicación de los mismos requisitos de seguridad en todo el mercado interior.

Control por el Estado rector del puerto

217. El refuerzo de los controles por los Estados rectores del puerto, por ejemplo, a través del establecimiento de criterios armonizados para inspecciones prioritarias e inmovilizaciones, resulta esencial si se desea eliminar de las aguas comunitarias a los buques que no cumplen las normas establecidas. La aprobación de medidas en el marco del Memorándum de Acuerdo sobre el Control por los Estados rectores de puertos, del que son parte varios terceros países europeos, perteneciendo algunos a su Comité, permitiría aplicar con mayor amplitud dichas medidas en Europa.

Infraestructura

218. Por último, las medidas comunitarias para desarrollar la gestión del tráfico de buques (VTM) utilizando tecnologías avanzadas tanto en la costa como en el buque como parte de las redes transeuropeas comunitarias, permitiría que la seguridad marítima en Europa

aprovechase plenamente las posibilidades de la era de la electrónica, logrando así mejoras que sería muy difícil conseguir de cualquier otra forma.

219. El programa de acción incluye medidas en cada una de estas áreas principales de actividad, como se explica en el Capítulo V. Próximamente se presentará una comunicación específica sobre seguridad marítima y prevención de la contaminación, que incluirá una explicación y una presentación más detallada de todas las medidas en consideración.

Establecimiento de normas

220. Puesto que la OMI es el organismo encargado de establecer normas sobre seguridad marítima a nivel internacional, de ello se deduce que la Comunidad debe asegurarse de que los trabajos de la OMI den lugar a soluciones adecuadas para los buques que navegan en sus aguas. Por tanto, es necesario llegar a posiciones coordinadas que favorezcan la adopción de las nuevas normas necesarias y la modificación de las antiguas. Habrá que desarrollar procedimientos que permitan a la Comunidad actuar de forma eficaz para conseguir este objetivo, respetando a la vez los métodos de trabajo de la OMI y la naturaleza técnica de gran parte de su actividad, así como minimizando las posibles reacciones negativas ante la aparición de una voz regional dentro de la organización. En este contexto, una de la áreas en las que la Comunidad debería concentrar sus esfuerzos es en las medidas para reducir el riesgo de errores humanos, ya que se ha reconocido que este factor es una de las principales causas de los accidentes marítimos.
221. El establecimiento de normas por parte de la Comunidad se limitará a los casos excepcionales en los que los trabajos de la OMI no hayan conseguido ofrecer una solución que responda a las necesidades concretas de la Comunidad y en los que resulte imperativa

la acción comunitaria para garantizar un nivel adecuado de seguridad en las aguas europeas.

IV.2.e.4 AVIACIÓN CIVIL: SEGURA PERO MEJORABLE

222. Está reconocido que la aviación civil constituye un tipo de transporte muy seguro. Aunque no existe un índice totalmente satisfactorio para medir la seguridad absoluta de las operaciones aéreas, el número de accidentes mortales y el número de víctimas ofrecen un dato útil sobre el nivel general de seguridad. Afortunadamente, el número de accidentes en el tráfico comercial del transporte aéreo civil es muy limitado y, por tanto, las cifras anuales individuales no resultan, en cierto sentido significativas ya que un gran accidente podría influir mucho el resultado anual. Por este motivo, es mejor considerar la media anual de la última década, con 37 accidentes que supusieron 1.022 muertes en todo el mundo⁴⁰. Esta cifra debe compararse con la cifra de más de 1.000 millones de pasajeros que transportan cada año las líneas aéreas mundiales.
223. Además, el nivel de seguridad varía considerablemente en las distintas partes del mundo. Europa presenta una media muy buena en este aspecto, ya que sólo se han producido en ella alrededor de un 10% de los accidentes mortales, a pesar de que supone aproximadamente el 34% del tráfico aéreo mundial. Considerando únicamente la Comunidad, entre 1980 y 1990 únicamente se produjeron 22 accidentes mortales en el transporte aéreo civil, una media de dos accidentes al año, frente a una media mundial de 37.
224. No obstante, la industria ha expresado su preocupación acerca del hecho de que los niveles

⁴⁰ Fuente: World Airline Accident Summary, publicado anualmente por la Civil Aviation Authority del Reino Unido.

de seguridad en la aviación comercial, que hasta ahora habían ido mejorando constantemente, están empezando a estancarse. Ello podría dar lugar a que el número de accidentes empezase a aumentar proporcionalmente al aumento del tráfico. Por tanto, será necesario estudiar nuevos métodos que permitan conseguir progresos importantes sin aumentar excesivamente la carga sobre los operadores; el factor humano está implicado, de una u otra forma, en alrededor de un 80% de los accidentes aéreos. Además, la creciente congestión tanto en tierra como en el aire significa que se está reduciendo el espacio que puede utilizarse en los márgenes de seguridad incluidos en el sistema, pudiendo llegar a desaparecer. Como es lógico, la seguridad continuará siendo la primera prioridad del sistema de gestión y control del tráfico aéreo (ATM/ATC) pero, si no se hace nada, sólo se conseguirá a expensas de la fluidez y la eficacia de las operaciones.

225. La aviación civil abarca también la aviación en general y las operaciones aéreas incluidas en actividades como la formación, la aviación deportiva, los vuelos de negocios, la fotografía aérea, la fumigación de cosechas, la evacuación médica, etc. No obstante, estas actividades están mucho menos desarrolladas en Europa que otras regiones del mundo; por este motivo, y debido a su diversidad, es muy difícil conseguir estadísticas fiables y, por tanto, obtener un cuadro preciso del nivel de seguridad de estas actividades de aviación en Europa. Si estas actividades aumentan, como seguramente lo harán, será necesario preocuparse de evaluar adecuadamente sus implicaciones para la seguridad aérea, anticipándose en caso necesario.

Contribución de la Comunidad a la seguridad aérea

226. Ya se han adoptado una serie de medidas en el sector de la seguridad aérea a escala

comunitaria, referentes a los sectores de investigación de accidentes⁴¹, reconocimiento mutuo de licencias⁴² y armonización técnica⁴³. Existe también una propuesta de la Comisión en el sector de la gestión del tráfico aéreo⁴⁴ que ha sido transmitida al Consejo, y ya se han anunciado una serie de medidas relativas a la investigación de accidentes y a los informes sobre incidentes en una Comunicación de la Comisión⁴⁵. Además de estas medidas específicas de seguridad, otras medidas legislativas comunitarias podrán también repercutir indirectamente sobre la seguridad, por ejemplo, la concesión de licencias a las compañías aéreas incluida en el tercer paquete de liberalización⁴⁶ depende de la obtención de un Certificado de operador aéreo, cuyos criterios garantizan que los operadores cumplen determinadas normas de seguridad.

- 227 Los avances tecnológicos llevarán a la integración de los sistemas piloto aerotransportados y del control terrestre del tráfico aéreo en una estructura única. Para ello se utilizarán cada vez más las capacidades avanzadas de vigilancia, navegación y comunicación por satélite. La introducción de este enfoque a una escala global, patrocinada por la Organización de Aviación Civil Internacional, empezará a afectar a las estrategias comunitarias industriales y de gestión del tráfico aéreo en un futuro inmediato, ya que los cambios operacionales podrían empezar a aplicarse durante la segunda mitad de esta década. Todavía hay que determinar cuál será la respuesta comunitaria a este desafío. Los cambios que se introduzcan deberán garantizar que los niveles de seguridad no experimentarán un deterioro debido al aumento del número de vuelos. La necesidad de una mayor disponibilidad de las

⁴¹ Directiva del Consejo 80/1266/CEE de 16.12.80 – D.O. L 375, 31.12.80, pág. 32.

⁴² Directiva del Consejo 91/670/CEE de 16.12.91 – D.O. L 373, 31.12.91, pág. 21.

⁴³ Reglamento del Consejo (CEE) N° 3922/91 de 16.12.91, D.O. L 373, 31.12.91, pág. 4.

⁴⁴ Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la definición y la utilización de normas y especificaciones técnicas compatibles para la adquisición de equipos y de sistemas para la gestión del tráfico aéreo – COM(92)342 final, 22.06.92.

⁴⁵ Comunicación de la Comisión al Consejo sobre iniciativas comunitarias en lo referente a los accidentes e incidentes de aviación – SEC(91)1419 final, 4.9.91.

⁴⁶ Reglamento del Consejo (CEE) N° 2407/92, de 23.7.92 – D.O. L 240, 24.8.92, pág. 1.

capacidades sólo podrá satisfacerse mediante unos métodos semiautomatizados de control del tráfico aéreo más precisos en aquellas áreas que presentan una gran concentración de movimientos de tráfico, así como mediante una reorganización de los sistemas de pasillos aéreos.

228. La actividad comunitaria futura en el sector de la seguridad aérea se basará en los trabajos ya finalizados y en las necesidades a que pueda dar lugar la evolución política y técnica de este sector. La Comunidad deberá actuar consecuentemente con el fin de conseguir sus objetivos de seguridad dentro del contexto internacional general de la aviación civil y de los trabajos de las organizaciones internacionales relacionadas, como la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), la Conferencia Europea sobre Aviación Civil (CEAC), las Autoridades Conjuntas de Aviación (Joint Aviation Authorities – JAA) y Eurocontrol. A la luz de los principios básicos establecidos por la OACI, las actividades de la Comunidad deberían permitir la aplicación en toda Europa de unas normas más estrictas que reflejen el nivel comunitario de avances tecnológicos. Se centrarán en medidas que añadan un valor a las actividades nacionales e internacionales, especialmente en lo que se refiere a la concesión de licencias al personal, la armonización técnica, el control y la gestión del tráfico aéreo, los informes sobre accidentes e incidentes, la investigación y el desarrollo, así como en el análisis de los desafíos a largo plazo que plantea la seguridad aérea.

Licencias

229. La Directiva de diciembre de 1991 sobre aceptación recíproca se aplicaba únicamente al personal técnico de vuelo. No obstante, existen diferencias importantes en los requisitos nacionales, algunos de los cuales no cumplen las recomendaciones de la OACI. Es

necesario llegar, lo antes posible, a requisitos comunes para la concesión de licencias a la tripulación técnica de vuelo, ya que sólo ellos pueden garantizar que las cualificaciones del personal continuarán cumpliendo unas normas aceptables. Además, deberá prestarse atención a las posibilidades de ampliar el sistema a otras categorías del personal, como por ejemplo, los mecánicos de tierra y los controladores del tráfico aéreo.

230. La gestión eficaz de los requisitos para licencias comunes se verá facilitada por el establecimiento de una infraestructura de apoyo que incluya bases de datos centrales comunitarias con una amplia selección de las preguntas de examen planteadas por los Estados miembros, información médica sobre los poseedores de licencias y datos pertinentes sobre ellos, como tipo de licencia categorías, validez, etc. Se estudiará el desarrollo de tales sistemas.

Armonización técnica

231. Deberá continuarse con el trabajo iniciado por el Reglamento del Consejo de diciembre de 1991. Se presentarán al Consejo para su aprobación nuevas reglamentaciones para tener en cuenta, en los casos adecuados, los nuevos requisitos elaborados por la JAA.

Control del tráfico aéreo

232. Como se explica más adelante en el Capítulo V, el objetivo de la Comisión es contribuir al desarrollo de un sistema unificado único para la gestión del tráfico aéreo en Europa, en asociación con Eurocontrol, CEAC y las autoridades nacionales. Dicho sistema constituirá una parte fundamental del enfoque comunitario para la seguridad aérea.

Accidentes e incidentes

233. En su Comunicación al Consejo de septiembre de 1991, la Comisión expresaba su opinión de que una política de seguridad aérea razonable debería basarse en la detección precoz de los fallos, necesidades y tendencias del sistema de aviación. Lo limitado de los datos (accidentes e incidentes) disponibles en cada Estado miembro no permite dicha detección precoz, y las grandes bases de datos mundiales plantean problemas de gestión y de interpretación correcta de los datos; en concreto, tienden a no dar una información adecuada sobre las situaciones regionales.
234. Por este motivo, las iniciativas comunitarias en este sector podrían resultar especialmente ventajosas y eficaces, y la Comunicación incluye un programa de trabajo sobre tres puntos: sistemas obligatorios de declaración de incidentes, sistemas confidenciales de informes e investigaciones sobre accidentes.
235. El objetivo del primer punto es mejorar la seguridad aérea aunando los conocimientos obtenidos mediante la recopilación de los sistemas incompatibles de informes existentes en varios Estados miembros, a través del establecimiento de una base de datos central. Las especificaciones desarrolladas para dicha base de datos podrían utilizarse también para el establecimiento de sistemas nacionales armonizados de información en los Estados miembros que actualmente no cuentan con ellos. Cada Estado miembro tendría entonces acceso a una amplia fuente de datos valiosos sobre seguridad y el análisis común permitiría un estudio más exhaustivo de las causas de los incidentes. El Centro Común de Investigaciones de la Comunidad ha empezado a trabajar en un proyecto piloto que deberá finalizarse en 1994.

236. Muchos expertos en seguridad consideran que el establecimiento de un sistema confidencial de informes constituye uno de los pasos más importantes para mejorar el conocimiento del factor humano en la aviación. Puesto que la mayoría de los accidentes están relacionados con el factor humano, esta iniciativa resulta, potencialmente, muy prometedora. La realización de un sistema prototipo, iniciado en septiembre de 1992, deberá tardar entre 24 y 30 meses antes de una evaluación final.
237. Respecto a las investigaciones sobre los accidentes, será necesario tomar una serie de medidas para garantizar la disponibilidad de organizaciones de investigación adecuadas en cada Estado miembro, así como su eficaz colaboración mutua. De esta forma, sin necesidad de una centralización excesiva, se podrá desarrollar una maquinaria de elevada calidad y con una relación coste-eficacia mejor de la que las autoridades nacionales podrían conseguir por sí solas. Los objetivos serán adaptar las reglamentaciones nacionales existentes teniendo en cuenta las modificaciones propuestas a la OACI en el Anexo XIII al Convenio de Chicago; garantizar la disponibilidad de una estructura para la investigación básica de accidentes en cada Estado miembro; reforzar los organismos nacionales de investigación y establecer contactos más estrechos entre sus miembros; suministrar el marco que permita una mejor cooperación; fomentar la formación conjunta de investigadores; estudiar la posible creación de un fondo para catástrofes aéreas; y mejorar la difusión de la información.
238. Se han iniciado ya consultas con expertos nacionales para una propuesta de directiva fijando los principios fundamentales para las investigaciones sobre accidentes aéreos. Los cinco principios básicos incluidos en este proyecto son: investigación obligatoria de accidentes aéreos y de incidentes graves; un estatus suficiente de la investigación técnica para realizar estas investigaciones sin obstáculos; un organismo de investigación

permanente e independiente; publicación de un informe que incluya recomendaciones de medidas correctivas; y seguimiento de la aplicación de estas recomendaciones.

Investigación

239. La investigación constituye también un aspecto importante de la política de seguridad aérea. Las actividades actuales incluyen los proyectos EURET, ATLAS, FRANTIC y GAAS en el ámbito del control del tráfico aéreo. También puede ser necesario, de vez en cuando, llevar a cabo estudios adicionales en otras áreas, siendo una de ellas el factor humano, cuando de ello puedan derivarse ventajas significativas en materia de seguridad. El análisis y la interpretación correcta de los datos sobre seguridad pueden requerir también el estudio de índices para medir la seguridad y la evaluación de riesgos. Similarmente, la categorización estadística de las operaciones aéreas y la recopilación de datos correctos resultarían también útiles para conseguir un mejor material de investigación.

Preparación del futuro a largo plazo

240. La rápida evolución política y técnica de la aviación civil nos obliga a mirar hacia adelante con el fin de descubrir cuáles serán los desafíos futuros planteados a la seguridad aérea: ya han aparecido ya una serie de cuestiones que habrá que estudiar sin tardanza. La siguiente lista no es exhaustiva en absoluto, pero podría constituir un buen principio para un grupo comunitario de reflexión sobre la seguridad en la aviación civil. ¿Cuáles serán las consecuencias de la evolución de la aviación civil a escala mundial hacia un sistema multilateral para las responsabilidades de las autoridades de aviación?; ¿Cómo podemos compartir las responsabilidades cuando un avión arrendado tiene un accidente, si los Estados de matriculación del propietario y del operador son diferentes?; ¿Qué influencia

tendrá la séptima libertad sobre el control operacional?; ¿Cómo podremos hacer frente a las medidas para reducir la congestión (reducción del espaciamiento horizontal o vertical, utilización de pistas paralelas o convergentes)?; ¿Qué influencia tendrá la creciente automatización sobre el comportamiento humano?.

IV.2.e.5. TRANSPORTE DE MERCANCÍAS PELIGROSAS EN TODOS LOS MODOS

241. Los últimos años han contemplado un aumento importante en el volumen y en la gama de mercancías peligrosas transportadas por todos los modos. En un momento en el que la opinión pública es cada vez más consciente de las repercusiones de los accidentes causados por el transporte de mercancías peligrosas tanto sobre el hombre como sobre el medio ambiente, es necesario realizar un gran esfuerzo para concebir medidas que eviten los accidentes o, al menos, reduzcan sus efectos.

Normas de seguridad

242. A nivel internacional, el transporte de mercancías peligrosas está regulado por acuerdos y convenios internacionales desarrollados bajo los auspicios de organizaciones internacionales que se basan en fuentes de considerable experiencia en este campo. Han conseguido ofrecer soluciones a muchos problemas, soluciones que cuentan con el valor añadido de una amplia aceptación internacional⁴⁷.

⁴⁷ NACIONES UNIDAS, Nueva York, EEUU : "Recomendaciones de las Naciones Unidas para el transporte de mercancías peligrosas" 1957 (y modificaciones);
NACIONES UNIDAS, Comisión Económica para Europa, Ginebra, Suiza : ADR "Acuerdo Europeo sobre el transporte internacional de mercancías peligrosas por carretera", 1959 (y modificaciones);
Oficina Central de Transportes Internacionales por Ferrocarril (COIT), Berna, Suiza; Anexo I del RID al Apéndice B del COIT, Anexo 1 del CIM: "Reglamentos relativos al transporte internacional de mercancías peligrosas por ferrocarril" (y modificaciones);
Organización de Aviación Civil Internacional, Montreal, Canadá: OACI-TI's "Instrucciones técnicas para el transporte seguro de mercancías peligrosas por vía aérea" (y modificaciones);
Organización Marítima Internacional, Londres, Inglaterra: IMDS "Código marítimo internacional de mercancías peligrosas" (y

243. No obstante, en los últimos años la preocupación pública por el transporte seguro de mercancías peligrosas ha dado lugar a la concepción de diversas medidas comunitarias para reducir los riesgos inherentes a este tipo de transporte, independientemente del modo utilizado. El objetivo general es el transporte de las mercancías peligrosas en las condiciones más seguras posibles. Sin perjuicio del papel que juegan las organizaciones internacionales responsables de los acuerdos, la Comisión comenzó a tomar medidas comunitarias para apoyar y complementar la legislación internacional existente, evitando al mismo tiempo la duplicación de trabajos, con el fin de hacer frente a la falta de transparencia, la no adecuación de determinadas disposiciones al contexto comunitario y el recurso a las normas de seguridad nacionales, frecuentemente divergentes.

244. La actividad comunitaria se ha basado en cuatro principios esenciales:

- la aprobación, a nivel comunitario de medidas dirigidas a salvar las lagunas de las regulaciones internacionales existentes;
- la aplicación jurídica a nivel nacional de las regulaciones internacionales, con el fin de conseguir normas armonizadas;
- la eliminación de los obstáculos al comercio debidos a las divergencias de las normas técnicas nacionales;
- la consecución de una legislación coherente con otras políticas comunitarias, por ejemplo, la protección del medio ambiente o el envasado seguro de organismos genéticamente modificados.

Sobre esta base, se han aprobado o se han presentado medidas sobre aspectos tan variados

modificaciones);

Agencia Internacional de Energía Atómica, Viena, Austria : IECA "Reglamento para el transporte seguro de material radioactivo, Series de Seguridad 6" Edición de 1985 (y modificaciones);

Comisión Central de Navegación en el Rhin, Estrasburgo, Francia : ADNR "Acuerdo europeo sobre el transporte internacional de mercancías peligrosas en el Rhin" (y modificaciones).

ejemplo, la protección del medio ambiente o el envasado seguro de organismos genéticamente modificados.

Sobre esta base, se han aprobado o se han presentado medidas sobre aspectos tan variados como formación del personal, normas técnicas y control y supervisión de los movimientos de las mercancías peligrosas.

Acciones futuras

245. En el futuro la Comunidad debería colaborar con los trabajos de las organizaciones internacionales que operan en este sector y, al mismo tiempo, continuar apoyando y completando sus esfuerzos para la aprobación de medidas dirigidas a las circunstancias y necesidades particulares de la Comunidad.

Armonización

246. Actualmente, a pesar de las medidas aprobadas a escala internacional y comunitaria, las normas para el transporte de mercancías peligrosas distan mucho de ser uniformes. Las normas internacionales se aplican a las operaciones de transporte internacional y, si bien en algunos casos los Estados las aplican a los movimientos internos, en otros no lo hacen así. Con las libertades de cabotaje que se conseguirán de acuerdo con el programa de 1992, el transporte de mercancías peligrosas llevado a cabo por operadores no residentes estará sometido a las disposiciones que regulan las mercancías peligrosas en el Estado de paso. Estas pueden diferir en algunos aspectos de las disposiciones aplicables tanto a las operaciones interiores en el Estado de origen como a las operaciones sometidas a normas internacionales. En consecuencia, sería conveniente garantizar que, en el futuro, las normas para las operaciones nacionales estén en la misma línea que las aplicables a las operaciones

internacionales.

247. Resulta necesario también armonizar determinados requisitos que difieren según el modo de transporte utilizado, sin que exista una justificación real para dichas diferencias. La armonización de las normas aplicables a la clasificación, etiquetado y envasado de las sustancias peligrosas en todos los modos de transporte no sólo facilitará la vida de las personas implicadas, sino que supondrá una contribución importante para la eficacia del transporte intermodal.
248. Serán también necesarias medidas adicionales de armonización en los sectores de la formación y de la protección del medio ambiente, así como especificaciones comunes de los sistemas técnicos necesarios para la localización y el seguimiento de las mercancías peligrosas.

Responsabilidad

249. El transporte de mercancías peligrosas constituye una actividad de alto riesgo, como lo reflejan las primas de seguros exigidas a todos aquellos que participan en la cadena de transporte para cubrir la responsabilidad en caso de accidente. Cada Estado miembro dispone de sus propias prácticas jurídicas para el transporte nacional que cubren la responsabilidad civil por perjuicios causados por el transporte de mercancías peligrosas. Por el momento, no existe una legislación armonizada a escala europea que cubra la responsabilidad civil por los perjuicios causados por las mercancías peligrosas en el transporte nacional o internacional. Sin embargo, el Comité de Transporte Interior de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas concluyó recientemente (1989) un "Convenio sobre la responsabilidad civil por los perjuicios originados durante el

transporte de mercancías peligrosas por carretera, ferrocarril y buques de navegación interior" (CRTD). Este Convenio se basa en la responsabilidad estricta con primas de seguros muy altas, y traslada la responsabilidad del consignador al transportista involucrado en el transporte nacional o internacional. El Convenio todavía no ha sido firmado por un número suficiente de Estados CEPE para poder entrar en vigor, dejando así la escena europea con distintos regímenes de responsabilidad. En consecuencia, debería estudiarse cuidadosamente la necesidad de una iniciativa comunitaria para conseguir un enfoque más uniforme, teniendo en cuenta también el interés comunitario en que los operadores procedentes de terceros países, especialmente del Espacio Económico Europeo y de la Europa Central y Oriental, estén sometidos a obligaciones similares.

IV.2.f POLÍTICA SOCIAL Y TRANSPORTE**IV.2.f.1. LA POLÍTICA SOCIAL DE LA COMUNIDAD Y LA DIMENSIÓN SOCIAL DE LA PCT : INSTRUMENTOS COMPLEMENTARIOS**

250. Desde sus orígenes, uno de los objetivos generales de la Comunidad Europea ha sido mejorar las condiciones de trabajo y el nivel de vida de los trabajadores. Este objetivo debía conseguirse mediante la aplicación de los procedimientos y disposiciones del Tratado relacionados con el funcionamiento del mercado común y la PCT, así como mediante las disposiciones concretas del título relativo a política social. Este último incluye disposiciones para la estrecha cooperación entre los Estados miembros en el ámbito social: igualdad de retribución, fomento del empleo y formación a través de un Fondo Social.
251. El Acta Única Europea profundizaba más en este enfoque estableciendo la armonización de las condiciones de seguridad e higiene en el trabajo a partir de unas condiciones mínimas (artículo 118 A) y creando una base explícita para el diálogo a escala europea entre los interlocutores sociales, incluyendo la posibilidad de negociaciones colectivas (artículo 118 B). En 1989 fue aprobada la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores, suscrita por todos los Estados miembros con la excepción del Reino Unido, junto con un programa de acción que incluía iniciativas en el sector social.
252. Sobre esta base, se ha ido avanzando por dos vías complementarias. Por una parte, se han aprobado iniciativas de política social que han tenido aplicación en el sector del transporte, al igual que en otros sectores. El Fondo Social desempeña un papel importante en el fomento del empleo y la formación de los trabajadores: se han aprobado medidas para garantizar la igualdad entre sexos; se han adoptado normas estrictas sobre el trabajo

infantil; y se han creado normas sobre las condiciones sanitarias y laborales⁴⁸. Los interlocutores sociales se han unido a las decisiones comunitarias a través de los Comités Paritarios y del Comité Económico y Social. Por otra parte, en el contexto de la PCT, se van a aprobar medidas relativas a las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores del transporte como parte de la realización del mercado interior de los servicios de transporte. La apertura de los mercados nacionales a la competencia de otros Estados ha requerido la aprobación de determinadas normas comunes en el sector social, tanto para garantizar la protección de los intereses fundamentales de los trabajadores en el nuevo entorno liberalizado como para eliminar ciertos falseamientos de las condiciones de competencia entre las empresas de transportes que podrían surgir en la ausencia de normas establecidas para la Comunidad en su conjunto.

253. Al firmar el Tratado de la Unión en febrero de 1992, once de los doce Estados miembros, todos excepto el Reino Unido, concluyeron un acuerdo sobre política social a través de un Protocolo que deberá aplicarse recurriendo a las instituciones, procedimientos y mecanismos del Tratado. Entre las principales disposiciones de dicho acuerdo se encuentra la consolidación de la Carta de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores; el papel primordial concedido a los interlocutores sociales en el proceso de consulta para la elaboración de legislación con implicaciones sociales; el desarrollo de medidas para los minusválidos; una mayor y mejor formación profesional, incluyendo la integración de personas procedentes del mercado de trabajo; la primacía de las negociaciones colectivas sobre la legislación en algunas áreas; y el respeto del principio de subsidiariedad. El Protocolo y el Acuerdo sobre política social se aplicarán sin perjuicio de las disposiciones del Tratado de la Unión o, a fortiori, de las disposiciones existentes en el Tratado sobre la

⁴⁸ Directiva del Consejo 89/391/CEE de 12 de junio de 1989 relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y la salud de los trabajadores en el trabajo (D.O. L 183 de 29.6.1989, pág. 1), y Directivas específicas de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 16 de la Directiva 89/391/CEE.

política social o la PCT.

254. Se desarrollarán iniciativas basándose en las disposiciones de política social del Tratado de la Unión y, en algunos casos, del Acuerdo y el Protocolo sobre política social. Es muy posible que estas iniciativas sean de aplicación en el sector del transporte. Además, el buen funcionamiento del mercado interior de servicios de transporte requerirá, con toda seguridad, acciones posteriores que afectarán a las condiciones de vida y trabajo de los trabajadores del transporte, algunas de las cuales se considerarán más adelante. En este punto, es suficiente observar que a la hora de responder a las presiones sociales, algunas de ellas derivadas directamente de la liberalización asociada a la realización y el funcionamiento del mercado interior de transportes, resultará difícil para las autoridades nacionales o regionales actuar aisladamente, ya que sus iniciativas unilaterales podrían perjudicar la competitividad de sus precios o la flexibilidad operacional de sus empresas de transportes frente a las de otros Estados miembros.
255. Las dos fuentes de medidas sociales comunitarias relativas al transporte, y la nueva dimensión añadida por el Acuerdo sobre la política social y el Protocolo de Maastricht, exigirán que se preste una atención especial al tipo y al contenido de las iniciativas que deban proponerse. En primer lugar, es importante que las medidas propuestas sobre la base de las disposiciones generales de política social tengan en cuenta adecuadamente la naturaleza específica de las actividades de transporte, como sus condiciones operacionales variables y los distintos tipos de requisitos del sistema de transporte, así como su inherente carácter móvil. En segundo lugar, por otra parte, las medidas aprobadas en el contexto del funcionamiento del mercado interior de los servicios de transporte deberán reflejar las políticas sociales de aplicación general en la Comunidad, y ser totalmente compatibles con ellas. En tercer lugar, cuando las medidas sociales puedan afectar al funcionamiento del

mercado del transporte, especialmente a las condiciones de competencia de las empresas de transporte, deberán ser aprobadas, siempre que sea posible, por la Comunidad en su conjunto.

IV.2.f.2. ÁREAS PRINCIPALES DE ACTIVIDAD

256. Las medidas comunitarias para proteger y favorecer los intereses de los trabajadores del transporte se pueden considerar bajo cuatro aspectos: el establecimiento de un diálogo social y de negociaciones colectivas; las medidas relativas al acceso a las distintas profesiones y la formación; las acciones relacionadas con las condiciones de vida y trabajo; y las medidas para la protección y el fomento del empleo.

Diálogo social y negociaciones colectivas

257. Los Comités Paritarios adjuntos a la Comisión, la mayoría de ellos de reciente creación, ya han demostrado su valor como complemento del Comité Económico y Social. Cinco de los nueve comités existentes se dedican al sector del transporte (ferrocarril, carretera, navegación interior, transporte marítimo y aviación civil) y se está creando uno más (puertos). Los Comités Paritarios de Transporte suministran un foro en el que los representantes de los empleados y de la patronal pueden deliberar entre sí y con la Comisión sobre la formulación de políticas relativas a su sector y sobre los temas que plantea su aplicación. Su contribución es especialmente importante en aquellos asuntos directamente relacionados con los temas sociales, como el acceso a la profesión, la formación, las condiciones de vida y trabajo y el fomento y la protección del empleo. En estas áreas, la consecución de un amplio consenso sobre la forma de enfocar un problema concreto podría suponer una contribución vital para la rápida aprobación de legislación

comunitaria que, de otra forma, sería difícil lograr.

258. De hecho, el diálogo entre los interlocutores sociales puede, si ambas partes lo consideran deseable, llegar a soluciones basadas únicamente en el acuerdo colectivo (letra b) del artículo 118 y artículo 4 del Acuerdo sobre política social). Estas soluciones ofrecen una alternativa al procedimiento legislativo actual y constituyen un ejemplo de una toma de decisiones más cercana a los ciudadanos. Por este motivo, la Comisión está estudiando la posibilidad de aprobar medidas que permitan la aplicación de los procedimientos de consulta, diálogo y, eventualmente, negociación previstos en el acuerdo concluido el 31.10.91 entre la Confederación Europea de Sindicatos (CES), la Unión de Industrias de Europa (UNICE) y el Centro Europeo de la Empresa Pública (CEEP), así como el Protocolo sobre política social adjunto al Tratado de la Unión.
259. En consecuencia, la Comisión desea garantizar que, en el sector del transporte, los interlocutores sociales participen plenamente en la preparación de iniciativas con implicaciones sociales. En los casos en que existen Comités Paritarios, serán consultados con el fin de llegar a soluciones respaldadas por un consenso social lo más amplio posible. En los casos en que resulten viables los acuerdos conseguidos a través de negociaciones colectivas, se dará preferencia a estas soluciones. Incluso en los casos en que resulte necesaria la legislación comunitaria para garantizar la modificación de las reglamentaciones nacionales correspondientes, se buscará basar la substancia de sus propuestas en un acuerdo correspondiente de los interlocutores sociales. Actualmente se sigue este enfoque, por ejemplo, en relación con el tema del límite de horas de vuelo en el sector de la aviación civil, asunto que se considera más adelante.

Acceso a la profesión y formación

260. Con el fin de facilitar la competencia entre los operadores de transporte y de permitir a los trabajadores del sector aprovechar su libertad, de acuerdo con lo dispuesto en el Tratado, para trabajar en otros Estados miembros, ya se han tomado medidas para garantizar el reconocimiento mutuo de cualificaciones por las autoridades de los Estados miembros. Además, dados los riesgos inherentes a muchas actividades de transporte, se han establecido normas mínimas para garantizar que las personas que participan en el suministro de servicios de transporte están suficientemente cualificadas para su labor.
261. Se comenzó con la aprobación de medidas para el transporte por carretera y para el sector del transporte de pasajeros⁴⁹. Ello fue seguido por medidas aplicables a la navegación interior⁵⁰; y a la tripulación técnica de vuelo en la aviación civil⁵¹. Se están estudiando actualmente otras iniciativas en este sector, especialmente en relación con la tripulación de vuelo, y también sobre las cualificaciones de los navegantes en el sector marítimo.
262. Paralelamente a estas medidas en el sector del transporte, la Comunidad ha venido desarrollando un sistema general para el reconocimiento mutuo de titulaciones⁵². Este sistema se aplica a las profesiones reguladas en la ausencia de medidas comunitarias específicas como las de la tripulación técnica de vuelo. El sistema general debería permitir solucionar muchos problemas, especialmente los debidos al reconocimiento mutuo, sin la

⁴⁹ Respectivamente, Directiva del Consejo 74/561/CEE de 12.11.74 (D.O. L 308 19.11.74, pág. 18) y sus modificaciones, y Directiva del Consejo 74/562/CEE de 12.11.74 (D.O. L 308 de 19.11.74, pág. 23) y sus modificaciones.

⁵⁰ Directiva del Consejo 87/540/CEE de 9.11.87 (D.O. L 322 de 12.11.87, pág. 20).

⁵¹ Directiva del Consejo 91/670/CEE de 16.12.91 (D.O. L 373 de 31.12.91, pág. 12).

⁵² Directiva del Consejo 89/48/CEE de 21.12.89 (D.O. L 19 de 24.1.89, pág. 16) completada por la Directiva 92/51/CEE de 18.6.92 (D.O. L 209 de 24.7.92) relativa a un segundo sistema general, que entrará en vigor el 18.6.94. Entre tanto, los Estados miembros deberán reconocer en cualquier caso las cualificaciones basándose en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Justicia.

necesidad de más disposiciones legislativas a nivel comunitario. No obstante, por una serie de motivos, el sistema general no suministrará una respuesta completa a todos los problemas que puedan surgir en el sector del transporte.

263. En particular, como se ha explicado anteriormente, los riesgos inherentes a las actividades de transporte continúan planteando problemas concretos a las autoridades de transporte. El elemento humano continúa siendo un factor importante en los accidentes de transporte, aunque en proporciones muy distintas según los modos. No puede eludirse la necesidad de mejorar el nivel de las normas, especialmente de las menos estrictas, en interés de una mayor seguridad y es lógico que dicha actividad se realice a nivel comunitario con el fin de que las nuevas normas se apliquen de forma coherente en todos los Estados miembros, teniendo en cuenta el tiempo necesario para aplicarlas.
264. De hecho, no sólo son necesarias unas normas más estrictas por motivos de seguridad, sino también debido a las profundas adaptaciones del sector del transporte asociadas a los cambios importantes ya discutidos, incluida la realización y el desarrollo del mercado interior de transportes y la integración de los servicios y sistemas de transporte. Para hacer frente al desafío de una movilidad sostenible en un mercado comunitario liberalizado, las empresas de transporte tendrán que adaptarse de distintas formas para , por ejemplo, suministrar un servicio eficaz y flexible dentro de unos sistemas cada vez más integrados que utilizan tecnologías avanzadas. Con el fin de facilitar este proceso de adaptación, las autoridades de transporte tendrán que estudiar el problema de las cualificaciones y la formación necesarias para hacer frente a este desafío, especialmente en las pequeñas empresas de transporte, en las que resultará más difícil introducir los cambios requeridos. Además, hay que tomar medidas para facilitar la formación de los trabajadores afectados por la desaparición de determinadas actividades y su adaptación a las nuevas tecnologías.

Indudablemente, es mejor que muchas de las medidas necesarias en este contexto se tomen en niveles distintos al comunitario pero, dado que el problema es común a todos los Estados miembros, aunque en diferentes grados, y que unas actividades totalmente incoordinadas podrían suponer graves riesgos para el buen funcionamiento del mercado interior de transportes y de las redes transeuropeas, está totalmente justificado el desarrollo continuo de un marco comunitario y de posibles medidas de acompañamiento.

265. Por lo que se refiere a las prioridades, la estructura de la industria del transporte por carretera indica que resulta especialmente urgente aprobar medidas en este contexto, como lo confirman los recientes acontecimientos en varios Estados miembros que señalan que la situación actual está dando lugar a tensiones inaceptables.

Condiciones de vida y de trabajo

Tiempos de trabajo, operacionales y otros

Generalidades

266. Las normas y prácticas relativas a los tiempos de trabajo, servicio, espera y tiempos de descanso plantean temas de distinta complejidad en el sector del transporte, debido a las características especiales de las diferentes actividades de transporte. La movilidad de muchos trabajadores del transporte, que puede llevarles muy lejos de su casa y del establecimiento para el que trabajan; la considerable longitud de algunos viajes; la naturaleza irregular de otros; el nivel especialmente elevado de vigilancia y de concentración necesario para llevar a cabo determinadas funciones clave, constituyen algunos de los factores importantes que hay que tener en cuenta. Al mismo tiempo, una serie de consideraciones urgentes, cuya motivación fundamental es la seguridad pública y la de los propios trabajadores, han llevado a los formuladores de políticas a regular estos asuntos. La eliminación de las distorsiones en las condiciones de competencia entre

operadores ha sido otra motivación importante, mientras que aquellos países que limitan el tiempo de trabajo como cuestión de principio por motivos de política y de empleo o de política social intentan aplicar el mismo enfoque al sector del transporte en la mayor medida posible.

Carretera

267. En el sector del transporte por carretera, han existido normas comunes a nivel comunitario sobre el tiempo de conducción y los períodos de descanso desde hace más de veinte años. Actualmente, los Reglamentos del Consejo (CEE)3820/85 relativo a la armonización de determinadas disposiciones en materia social en el sector del transporte por carretera⁵³ y 3821/85 relativo al aparato de control en el sector del transporte por carretera⁵⁴ incluyen muchas disposiciones comunitarias en este sector. En 1988, la Directiva del Consejo 88/599/CEE introdujo un cierto grado de normalización de los procedimientos de control para la aplicación de estas dos medidas. No obstante, hay pruebas de que el cumplimiento de estas normas dista mucho de ser adecuado, incluso en aquellos Estados en los que los controles son relativamente estrictos, mientras que la frecuencia y la intensidad de los controles varía mucho entre los Estados miembros, así como el nivel de sanciones impuestas.

268. En otros sectores, la Comunidad no ha emitido legislación hasta ahora.

⁵³ D.O. L 370, de 31.12.85, pág. 1.

⁵⁴ D.O. L 370, de 31.12.85, pág. 8.

Ferrocarril

269. Por lo que se refiere al ferrocarril, las condiciones de trabajo están definidas a nivel nacional. En muchos casos, las empresas nacionales de ferrocarriles están autorizadas para definir dichas normas, y a menudo los ferroviarios tienen el estatus de funcionarios, o de empleados públicos. Dado que los ferrocarriles constituyen unas redes muy estructuradas, y que normalmente son monopolios, el problema del tiempo de trabajo y otros tiempos no ha atraído la misma atención que en el sector de carreteras, y todavía no se ha experimentado la necesidad de una intervención concreta de la Comunidad.

Navegación interior

270. Bajo los auspicios de la Comisión Central para la Navegación en el Rin, han entrado en vigor normas relativas al máximo de horas de trabajo de las tripulaciones. En las vías navegables comunitarias distintas del Rin, no existen dichas normas y recientemente los operadores han expresado su interés por la aprobación de normas uniformes con preferencia a un mosaico de normas nacionales.

Aviación civil

271. Actualmente, las horas de trabajo y descanso están reguladas por la legislación nacional sobre convenios colectivos. Las disposiciones varían considerablemente entre los distintos Estados miembros, y, hasta el momento, no existe ningún convenio internacional satisfactorio. El Convenio de Chicago se limita a exigir a los Estados que formulen reglas para limitar las horas de vuelo y los períodos de servicio de los miembros de la tripulación, sin pretender establecer ninguna norma. En los últimos años, este asunto ha suscitado gran

interés, interés estimulado sin duda por las nuevas presiones competitivas generadas por la liberalización del sector. Ello ha llevado a estudiar posibles iniciativas tanto en el seno de las Autoridades Conjuntas de Aviación como en el Comité Conjunto de Aviación.

Sector marítimo

272. En el sector marítimo existen problemas específicos debidos a la naturaleza de la actividad, especialmente la duración de muchos viajes. Este asunto ha sido tratado por las legislaciones nacionales, los convenios colectivos y los contratos individuales de trabajo, o por una combinación de todas ellas. Existe un convenio de la Organización Internacional del Trabajo⁵⁵ que no pudo entrar en vigor debido a la ausencia de un número suficiente de ratificaciones.

El régimen general de la Comunidad sobre las horas de trabajo

273. En 1990, como parte de la realización de la Carta Social, la Comisión propuso la aprobación de una directiva sobre el tiempo de trabajo para todos los sectores económicos de actividad, incluidos los transportes⁵⁶. Ante los problemas específicos que plantea este sector, el Consejo ha señalado que el transporte por carretera, aéreo, marítimo, por ferrocarril y por navegación interior quedarán excluidos. La Comisión ha señalado que se reserva la posibilidad de presentar propuestas tan pronto como sea posible para los distintos sectores del transporte, teniendo en cuenta sus particularidades.

⁵⁵ Convenio Nº 109 de 1958.

⁵⁶ D. O. C 254, de 9.10.90.

Futuras iniciativas comunitarias

274. En consecuencia, hay que estudiar en cada sector de transporte por separado los problemas relativos a los tiempos de trabajo y a otros tiempos. Habrá que tener en cuenta tres aspectos fundamentales: el carácter específico de cada sector, la importancia de la seguridad y el mantenimiento de un nivel elevado de protección social.

Carretera

275. En el sector del transporte por carretera, tanto la estructura del sector como la ineficacia del régimen actual sobre horas de conducción plantean la necesidad urgente de un nuevo enfoque comunitario.
276. Este sector se caracteriza por los pocos obstáculos a la entrada, lo que hace que exista un número relativamente grande de pequeños agentes operando junto a un número más reducido de agentes más importantes. La liberalización del mercado, en un momento en que la recesión general del crecimiento económico está haciendo disminuir la demanda, ejerce presiones competitivas sobre todos los operadores, especialmente los más pequeños, ya trabajen directamente para sus propios clientes o en régimen de subcontratación. En consecuencia, han aumentado mucho las presiones sobre los operadores y los conductores para que no respeten los períodos de conducción y descanso.
277. Al mismo tiempo, pueden observarse una serie de factores que explican lo inadecuado del régimen actual⁵⁷. Estos factores se refieren especialmente a la aplicación de las normas.

⁵⁷ Estudio "Pour une meilleure mise en oeuvre des règlements sociaux dans la domaine des transports par route", Instituto Europeo de Administración Pública, Maastricht, 2.12.87.

278. En primer lugar, las normas resultan de una complejidad excesiva para ser aplicadas fácilmente con las tecnologías actuales, ya sea por las autoridades de control o por los propios conductores y operadores. Para saber si una persona puede conducir legalmente, sería necesario consultar registros de hasta seis días atrás, o incluso más. La interpretación de los discos del tacómetro requiere una experiencia y unos conocimientos considerables, y esta falta de transparencia inmediata favorece las tentaciones para manipular el sistema. La simplificación de las normas, junto con la aplicación de nuevas tecnologías que ofrezcan rápidamente datos seguros y concretos, constituiría un paso adelante importante. Ello podría mejorarse todavía más si las nuevas tecnologías ofreciesen servicios y datos adicionales tanto a los operadores como a los conductores.
279. Un segundo tipo de fallos está constituido por lo limitado y desigual de los esfuerzos de las autoridades competentes para controlar a los operadores. Ello se debe en parte, sin duda, a la complejidad y la dificultad de la labor, como se ha explicado anteriormente, pero también a las limitaciones de recursos, a la relativamente escasa prioridad concedida a esta actividad en comparación con otras aplicaciones de las leyes, a los diferentes grados de voluntad de hacer frente a las consecuencias económicas y políticas de una aplicación más estricta y, en algunos casos, a la falta de capacidad técnica en las administraciones responsables.
280. La responsabilidad principal para mejorar la aplicación de estas normas continuará correspondiendo a las autoridades nacionales y locales. La Comunidad no debería involucrarse directamente en este tema, ya que no será capaz de actuar con mayor eficacia que las autoridades nacionales o locales. No obstante, además de la simplificación y la modernización técnica del régimen comunitario, podría contribuir de forma indirecta a la consecución de unos regímenes de aplicación más uniformes y eficaces en los Estados

miembros, por ejemplo, con iniciativas para aproximar más los enfoques nacionales en los procedimientos de control y sanciones. Además de las medidas de armonización tradicionales, aunque centradas en procedimientos y sanciones, podrían tomarse también otras iniciativas, por ejemplo, reunir a los funcionarios nacionales que trabajan en programas comunes de formación, u organizar, a través de un mecanismo de intercambios, programas de desarrollo por los cuales un grupo pequeño de inspectores nacionales seleccionados podrían divulgar unas mejores prácticas a través de la Comunidad.

281. La introducción de unos procedimientos eficaces para el control de los tiempos de conducción, especialmente necesarios en los trayectos largos, y simultáneamente, la clarificación de las normas sobre la duración de los tiempos de trabajo, constituyen tareas prioritarias. Dada la movilidad de los conductores, el control del tiempo de trabajo plantea dificultades considerables. El manejo del vehículo y la presencia de un conductor concreto pueden controlarse técnicamente, y con mucha más eficacia de lo que se hace actualmente. Si puede conseguirse esto en el contexto de una regulación más sencilla de las horas de conducción, entonces resultará más fácil estudiar la mejor forma de enfocar las dimensiones adicionales de las horas de trabajo.

Ferrocarriles

282. Si bien en el pasado no ha existido una necesidad imperiosa de intervención en este sector, la tendencia hacia la privatización en algunos Estados miembros y la apertura de la red a los nuevos operadores están modificando el entorno económico de los trabajadores del ferrocarril. Esta evolución requiere un estudio cuidadoso de la necesidad de una iniciativa comunitaria y de su posible contenido, en estrecha consulta con las organizaciones afectadas, con el fin de garantizar un nivel elevado de protección social.

Aviación civil

283. Cuando los debates actuales en la JAA y el Comité Conjunto de Aviación hayan llegado a una conclusión sobre tiempos de vuelo y de trabajo, la Comisión, asimismo en estrecha consulta con todas las organizaciones afectadas, decidirá las iniciativas que convenga aprobar.

Sector marítimo

284. En el sector marítimo se iniciarán estudios para evaluar la necesidad de la intervención comunitaria, así como su posible forma y contenido. Será necesario estudiar de forma exhaustiva las características particulares del sector, especialmente, la flexibilidad necesaria para mantener su carácter competitivo frente a los operadores de los terceros países, manteniendo así un nivel alto de empleo.

Condiciones de trabajo : seguridad y salud en el trabajo

285. La mejora de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo en el sector del transporte constituye el objeto de una propuesta de Directiva que va a ser presentada por la Comisión al Consejo⁵⁸ estableciendo los requisitos mínimos de seguridad y salud para las actividades de transporte y para los lugares de trabajo relacionados con el transporte. Si es aprobada por el Consejo, esta Directiva, junto con la Directiva general relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y la salud de los trabajadores en el trabajo (89/391/CEE)⁵⁹ consolidará y mejorará las condiciones imperantes en el sector del

⁵⁸ Documento COM(92), 234/3.

⁵⁹ D.O. L. N° 183 de 29 de junio de 1989, pág. 1.

transporte en general. Está previsto que esta Directiva se aplique a partir de 1995 a los vehículos nuevos, con una excepción de tres años para los antiguos; debido a lo amplio de su calendario y a la complejidad de sus normas, su buena aplicación constituirá la prioridad principal. A continuación, se realizará un nuevo análisis de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo en el sector del transporte, basándose en la experiencia aportada por la aplicación de la Directiva.

IV.2.1.3. TRANSPORTE PARA LAS PERSONAS CON MOVILIDAD REDUCIDA

286. Además de las políticas para proteger y fomentar los intereses de los trabajadores, la política social incluye también medidas en favor de las personas con problemas de movilidad.
287. El 16 de diciembre de 1991, el Consejo aprobó una resolución sobre un programa de acción de la Comunidad para hacer accesible el transporte a las personas con movilidad reducida (D.O. C 68 de 16.3.91), en la que pedía a la Comisión "que formulase un programa de acción de la Comunidad incluyendo propuestas de medidas concretas para mejorar la accesibilidad de todos los modos de transporte público y de sus puntos de acceso", teniendo en cuenta el principio de subsidiariedad.
288. De hecho, la mayoría de las iniciativas en este área se pueden tomar mejor a nivel nacional, regional o local. No obstante, la cooperación a escala comunitaria, así como la aprobación de determinadas normas comunes de accesibilidad al transporte, podrían ayudar a mejorar las condiciones de transporte para las personas con movilidad reducida, como se está demostrando ya en las acciones incluidas en los programas de investigación sobre telemática y TIME. Se utilizaría un enfoque en tres partes para conseguir este objetivo:

cooperación comunitaria sobre los programas de información; propuestas, cuando el Consejo las solicite, de legislación sobre normas mínimas; y programas de investigación que puedan resultar útiles en este sector.

IV.2.f.4. PROTECCIÓN Y FOMENTO DEL EMPLEO

289. En el contexto de la política comunitaria para fomentar, mantener y aumentar las flotas comunitarias bajo pabellón de los Estados miembros, la Comisión ha elaborado una serie de medidas positivas con el objetivo tanto de restablecer la posición competitiva de la industria naviera de la Comunidad como de aumentar las posibilidades de empleo para los ciudadanos de la CEE. El principal elemento de estas medidas lo constituye la creación de un registro comunitario EUROS que ofrecerá incentivos a los propietarios que inscriban sus buques en el mismo. Se han propuesto también disposiciones específicas exigiendo que todos los oficiales, y al menos la mitad del resto de los miembros de la tripulación de los buques inscritos en el registro EUROS, sean ciudadanos de la CEE. La Comisión es muy consciente del hecho de que el número de marinos comunitarios enrolados en las flotas comunitarias está disminuyendo, y considera prioritario invertir esta situación negativa aprobando todas las medidas posibles y concibiendo otras nuevas dentro de su política de "medidas positivas".
290. Por lo que se refiere a la flota comunitaria de navegación interior, la Comisión está estudiando medidas para mejorar su situación frente a otros modos de transporte; así aumentaría su competitividad, colaborando en el mantenimiento del empleo en este sector.

IV.3 CONSOLIDACIÓN DE LA DIMENSIÓN EXTERIOR DE LA PCT

IV.3.a. LA DIMENSIÓN EXTERIOR : AVANCES CONSEGUIDOS

291. Dada la naturaleza internacional de muchas actividades de transporte, el Tratado de la Comunidad preveía desde el principio que la PCT debería tener una dimensión exterior. La progresiva realización del mercado interior de servicios de transporte ha subrayado la necesidad de un enfoque comunitario en las relaciones de transporte con terceros países, mientras que la defensa y el fomento de los intereses comerciales de la Comunidad exigen cada vez más la intervención comunitaria. Los avances en la realización de estos objetivos han sido muy variados.
292. Por una parte, se ha avanzado mucho, aunque más en unas áreas que en otras.
293. Las facetas internacionales del transporte marítimo se sitúan en el núcleo de la política naviera de la Comunidad, tal y como se ha desarrollado hasta ahora. En 1977 se aprobó un procedimiento de consulta sobre las relaciones entre los Estados miembros y los terceros países en asuntos marítimos y sobre la acción en las organizaciones internacionales (Reglamento CEE/587/77). En 1979 se aplicó el Código de las Naciones Unidas sobre Conferencias Marítimas a través del paquete de Bruselas (Reglamento CEE/954/79). A continuación, en 1986, se aprobaron cuatro reglamentos relativos a la libre prestación de servicios entre Estados miembros y terceros países (Reglamento CEE/4055/86); la aplicación de las normas de la competencia de los artículos 85 y 86 al transporte marítimo, un tema de importancia considerable en las relaciones marítimas con terceros países, por ejemplo, en el funcionamiento de las conferencias (Reglamento CEE/4056/86); prácticas desleales de precios por parte de navieros de terceros países (Reglamento CEE/4057/86); y actividades de los terceros países que restringen el acceso al tráfico transoceánico (Reglamento CEE/4058/86). Los Convenios Tercero y Cuarto de Lomé incluían artículos

específicos sobre el transporte marítimo, relacionados en particular con el desarrollo armonioso de unos servicios navieros eficaces y fiables basados en el principio del acceso no restringido al mercado sobre una base comercial y competitiva. De hecho, la mayoría de los acuerdos de asociación y cooperación de la Comunidad incluyen disposiciones específicas de transporte, con aplicación al sector marítimo. Las disposiciones varían desde la referencia a la cooperación en el transporte a los compromisos específicos sobre la libertad de prestación de servicios y el acceso al sector. Por último, las propuestas EUROS, que están siendo consideradas por las instituciones legislativas de la Comunidad, han sido diseñadas fundamentalmente para mejorar la competitividad de la flota oceánica comunitaria frente a sus principales competidores de terceros países, especialmente los pabellones de conveniencia.

294. Por lo que se refiere al transporte interior, en 1991 se finalizaron las negociaciones con Yugoslavia sobre el tránsito de vehículos pesados, y en 1992 con Austria y Suiza, aunque como es lógico, el primer acuerdo no ha podido realizar todavía sus objetivos. Vista la situación política en este territorio, deberán encontrarse nuevas soluciones.
295. En cuanto a la aviación civil, en 1980 se aprobó un procedimiento de consulta sobre las relaciones entre los Estados miembros y los terceros países, y sobre la acción en las organizaciones internacionales. Por otra parte, el reciente acuerdo con Suecia y Noruega amplía a estos países el régimen interior existente en la Comunidad.
296. Desde un punto de vista más general, la entrada en vigor del acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo garantizará, en principio, la aplicación de la legislación comunitaria sobre el mercado interior de servicios de transportes en todos los países afectados, así como la participación de estos países en la elaboración de nueva legislación comunitaria.

Los acuerdo concluidos, o en negociación, con los países de la Europa Central y Oriental fijan el transporte como una de las principales áreas de cooperación. La Conferencia Paneuropea de Transporte celebrada en Praga y organizada conjuntamente por la Comisión y el Parlamento Europeo en octubre de 1991, subrayó la necesidad de una acción concertada en la nueva Europa, con el fin de integrar sus mercados de transporte y desarrollar las redes transeuropeas correspondientes. El transporte se ha convertido también en uno de los principales puntos de los distintos programas de asistencia para estos países, por ejemplo, PHARE y TACIS⁶⁰.

297. También se ha ido ampliando el papel de la Comunidad en las organizaciones internacionales y en los acuerdos multilaterales conseguidos por las mismas. Ejemplos importantes los constituyen la Conferencia Europea de Ministros de Transporte y, en el marco de las Naciones Unidas, la Comisión Económica para Europa. En los acuerdos establecidos con ambas organizaciones, la Comunidad ha desarrollado un diálogo satisfactorio con los terceros países. En el contexto del GATT, la Comisión está negociando, en nombre de la Comunidad y sus Estados miembros, la posible liberalización de aspectos importantes del comercio de servicios de transporte, dentro de la Ronda de Uruguay.

IV.3.b. PROBLEMAS ACTUALES

298. Todavía quedan por solucionar una serie de problemas importantes.
299. En primer lugar, los Estados miembros han desarrollado durante un período de muchos

⁶⁰ Se han comprometido 50 millones de ecus en el programa PHARE 1992 para el sector del transporte. Este sector constituye también un amplio componente del programa TACIS para 1991, con un compromiso de 53,5 millones de ecus.

años un sistema de acuerdos bilaterales con terceros países para regular las relaciones en el sector del transporte. Estos acuerdos se refieren a una amplia gama de temas de una importancia económica vital, como el acceso al mercado, incluyendo el acceso de los operadores de terceros países al mercado interior de la Comunidad. No se ha avanzado mucho en la sustitución de estos acuerdos bilaterales por acuerdos correspondientes entre la Comunidad y los terceros países afectados.

300. Es más, la mayoría de los acuerdos bilaterales existentes sobre temas como el acceso al mercado fueron concluidos por los Estados miembros sobre una base de reciprocidad, incluyendo a menudo cláusulas de nacionalidad que exigen a las partes la violación de las normas de competencia de la Comunidad o son incompatibles, en cualquier otra forma, con la aplicación plena y uniforme del Derecho Comunitario. Dichas cláusulas son contrarias al Derecho Comunitario, ya que violan el principio de no discriminación por nacionalidad y limitan el alcance del mercado interior de los servicios de transporte, sin conducir a la rentabilidad económica de las operaciones del transporte. En consecuencia, estos acuerdos deberán ser modificados o rescindidos. No obstante, podría muy bien suceder que ello revistiese implicaciones comerciales y, por tanto, es la Comunidad la que debe hacerse cargo.

301. Los Estados miembros se han resistido al ejercicio de las competencias comunitarias en esta área, y han continuado negociando acuerdos nuevos y modificados que violan el Derecho Comunitario. Así lo han hecho incluso en situaciones en las que la Comisión ya había sometido el problema al Consejo, por ejemplo, en el sector de la navegación interior. Al seguir actuando por separado, no sólo han dejado de aprovechar el poder de negociación de la Comunidad, sino que también han permitido la aparición de situaciones en las que algunos terceros países han podido actuar como fuerza divisoria. Los mapas de

del Anexo II ilustran muy bien estos casos, indicando las distintas formas en que se ha permitido a los transportistas aéreos de Estados Unidos y de la Comunidad desarrollar redes de tráfico a cada lado del Atlántico.

302. Igualmente, en algunas organizaciones internacionales, ha resultado difícil desarrollar el papel de la Comunidad; las dificultades varían según el contexto de la organización. Por ejemplo, en la OMI y la OACI, los Estados miembros han opuesto en ocasiones resistencia al desarrollo natural del estatus actual de la Comunidad como observador, de acuerdo con la creciente competencia comunitaria. Ello ha provocado la aparición de fricciones y ha hecho que a la Comisión le resulte difícil garantizar que los trabajos en estos foros tienen debidamente en cuenta los avances de la Comunidad. Todo esto es todavía más serio en aquellas áreas como la seguridad marítima, en las que existe el consenso de que la Marítima Internacional (OMI) debería ser el principal foro, prácticamente con carácter exclusivo, para establecer el nivel de normativas que deben aplicarse a las operaciones de transporte transfronterizo, incluyendo las operaciones entre Estados miembros. Dado el importante papel que desempeña la OMI a escala mundial por lo que se refiere a la seguridad marítima, deberá encontrarse una solución que permita a las instituciones comunitarias participar plenamente en el establecimiento de normas con efecto directo sobre el funcionamiento del mercado interior y la seguridad de los buques dentro de la Comunidad.

303. Como consecuencia de estas dificultades, el pleno efecto de los instrumentos de la PCT se ve limitado por la ausencia de un desarrollo paralelo y coherente de la dimensión exterior de la política comunitaria de liberalización interna. Esto se aplica a todos los sectores del transporte, aunque resulta especialmente obvio en el sector marítimo, en el que los objetivos básicos de libertad de acceso a los mercados internacionales todavía no se han

logrado plenamente. Es posible que una aplicación más estricta de las normas comunitarias de competencia en este aspecto pudiera suponer una cierta compensación; en cualquier caso, debería verse complementado por una acción en el sector de las relaciones exteriores si se pretende que sea realmente eficaz y se desea evitar la aparición de fricciones con los terceros países afectados.

304. Por último, la entrada en vigor del acuerdo sobre el EEE podría requerir en algunos casos, si no la armonización de las políticas existentes en los distintos interlocutores EEE, al menos algún tipo de coordinación con las de la Comunidad. Caso que se plantease esta necesidad en el sector de transporte, sería mucho más fácil hacerle frente si la Comunidad ya hubiera elaborado, o hubiera empezado a elaborar, una política clara sobre su régimen exterior.

IV.3.c. FACULTADES DE LA COMUNIDAD EN EL ÁMBITO EXTERIOR

305. El Tribunal de Justicia (Asunto 1/78) ha considerado también que la noción de "política comercial" mencionada en el artículo 113 del Tratado constituye una noción dinámica que sigue la evolución del comercio internacional⁶¹. Por tanto, la Comisión ha concluido que las medidas relacionadas con el comercio de servicios forman parte de la política comercial y, por tanto, están incluidas en el artículo 113 del Tratado. En consecuencia, decidió que la Comunidad tiene una competencia exclusiva para concluir acuerdos comerciales bilaterales o multilaterales sobre servicios, y específicamente sobre transportes, que incluyan normas sobre capacidad y acceso al mercado, derechos de tráfico, tarifas y otras medidas de acompañamiento de dichas normas. En realidad, éste es el enfoque por el que abogaban las recientes propuestas del Consejo, y resulta coherente con el enfoque aprobado en el marco

⁶¹ Asunto 1/78 (Sobre el Acuerdo Internacional del Caucho) Rec. 1979, pág. 2871.

de la Ronda de Uruguay.

306. Anteriormente, la Comunidad había empezado a ejercer sus competencias exteriores basándose en los artículos 61, 75 y párrafo 2 del artículo 84 del Tratado. El Tribunal Europeo de Justicia decidió en el Asunto 22/70 que, puesto que la Comunidad desarrolla normas internas comunes, adquiere también autoridad sobre las negociaciones exteriores que puedan afectar a dichas normas comunes (Doctrina AETR)⁶². Posteriormente, el Asunto 1/76 del Tribunal de Justicia supuso un paso adelante importante en la definición de las facultades exteriores de la Comunidad, declarando que si la Comunidad tiene una competencia interior para conseguir un objetivo específico, dispone implícitamente de la competencia exterior exclusiva sobre este tema, en tanto en cuanto dicho ejercicio exterior sea necesario para conseguir ese objetivo⁶³. En consecuencia, la legislación aprobada para realizar el mercado interior de transportes otorga a la Comunidad una facultad exclusiva importante de acuerdo con lo establecido en la doctrina AETR sobre los acuerdos no relacionados con el mercado de servicios y, por tanto, no cubiertos por el Artículo 113 del Tratado, y que no sean anexos a un acuerdo comercial.
307. No obstante, no todos los acuerdos con un tercer país en el sector del transporte deben considerarse plenamente incluidos en el ámbito del comercio de los servicios de transporte ni afectan al funcionamiento del mercado interior en el sentido de lo dispuesto en la doctrina AETR. Los Estados miembros podrán continuar concluyendo este tipo de acuerdos.

⁶² Comisión v. Consejo, Asunto 22/70 Rec. 1971, pág. 263.

⁶³ Asunto 1/76 (Sobre el Acuerdo por el que se establece un fondo europeo para los buques de navegación interior) Rec. 1976, pág. 7431.

308. Por último, incluso en aquellos casos en los que la Comunidad goza de una facultad exclusiva, el Consejo podrá autorizar a los Estados miembros, en determinadas circunstancias, a celebrar negociaciones bilaterales. En una serie de sentencias, el Tribunal de Justicia ha establecido los principios de este tipo de procedimientos⁶⁴.
309. Por el momento, los Estados miembros no han reconocido estos principios. No obstante, es de esperar que la aprobación de medidas del Consejo para finalizar el mercado interior de servicios de transporte dé lugar a un cambio importante de este debate. En cualquier caso, no se puede permitir que continúe la situación actual; las relaciones de transporte con terceros países sólo pueden ser llevadas a cabo dentro de un marco comunitario, en el pleno cumplimiento de las disposiciones del Tratado.

IV.3.d. NUEVO ENFOQUE : PRIORIDADES

310. La realización del mercado único y el establecimiento del EEE, el aumento continuo de la movilidad internacional de mercancías y personas, los cambios recientes en la Europa Central y Oriental y la creciente interdependencia de los servicios y el comercio mundial, exigen la elaboración de un nuevo enfoque para la dimensión exterior de la PCT.
311. Los principales componentes de este nuevo enfoque deberían ser la transformación progresiva de los regímenes bilaterales existentes, de forma que encajen en el nuevo orden europeo y en el mercado interior a través de un marco de procedimientos y acuerdos comunitarios; el establecimiento de un enfoque global de los sistemas y servicios de transporte en Europa, incluyendo los del EEE y la Europa Central y Oriental, con el fin de que puedan desarrollarse de la forma más integrada posible a través del continente; y el

⁶⁴ Citaciones Donckerwolke, Tezi, Bulk Oil.

fortalecimiento del papel de la Comunidad en las organizaciones internacionales competentes para reflejar el pleno desarrollo de la PCT.

Transformación progresiva de los regímenes bilaterales

Principios generales

312. En primer lugar, es importante que los Estados miembros comuniquen a la Comisión en la debida forma los acuerdos en vigor y su intención de negociar nuevos acuerdos o modificaciones a los existentes. Dicha información constituye un requisito previo esencial para un mecanismo eficaz, empezando con consultas entre la Comisión y los Estados miembros, con el fin de garantizar el respeto de la competencia comunitaria y la búsqueda de las soluciones más adecuadas para los distintos tipos de problemas que puedan surgir. Los instrumentos existentes, especialmente las Decisiones del Consejo 69/494, 77/587 y 80/50 no han resultado ser adecuados en este aspecto. En consecuencia, es importante que se modifiquen lo antes posible.
313. En segundo lugar, por lo que se refiere a los temas incluidos en la competencia comunitaria, dentro de un régimen transitorio, el Estado miembro deberá ser autorizado por una decisión del Consejo, a propuesta de la Comisión, para negociar un acuerdo. Resultará esencial la existencia de un procedimiento de coordinación, y también puede ser necesario establecer condiciones que vayan más allá de la comunicación del resultado. Estas condiciones podrían referirse, por ejemplo, al contenido del acuerdo que se vaya a negociar, especialmente para tener en cuenta los intereses de los demás Estados miembros y eliminar las incompatibilidades existentes con el Derecho Comunitario, incluida la discriminación por motivos de nacionalidad.

314. En tercer lugar, en aquellos sectores en que es la Comunidad la que debe negociar, será necesario desarrollar procedimientos en los casos concretos para garantizar la estrecha participación de los Estados miembros en el proceso y la asociación de los grupos de interés afectados.
315. En cuarto lugar, merece también atención el tema, muy sensible, de en qué forma debe tratar la Comunidad la asignación de los derechos de tráfico a los distintos operadores en aquellas situaciones en que el acceso al mercado en cuestión esté sometido a restricciones. Será necesario encontrar mecanismos que ponderen debidamente los derechos existentes, teniendo en cuenta al mismo tiempo el buen funcionamiento del mercado interior.
316. Estos principios generales se están aplicando en el contexto de iniciativas relacionadas con las distintas prioridades, teniendo en cuenta la complejidad y variedad de las características técnicas y económicas de los distintos sectores del transporte.

Prioridades

317. Además de seguir trabajando en las iniciativas ya aprobadas en el sector de la navegación interior y el transporte por carretera en Europa, será necesario trabajar también en temas clave de la aviación civil y el transporte marítimo. El transporte marítimo es, fundamentalmente, un mercado mundial y cualquier transportista aéreo con ambiciones debe tener una estrategia global. En consecuencia, la PCT debe apoyar a los operadores comunitarios con la definición y aplicación de políticas marítimas y de aviación capaces de mantener la competitividad comunitaria en los mercados de transporte.

318. En la aviación, por los motivos explicados en más detalle en otros lugares⁶⁵, habrá que concentrarse en las relaciones con los Estados Unidos, Japón y la Europa Central y Oriental. Por lo que se refiere a los dos primeros países, existen señales claras de que la falta de un enfoque comunitario da lugar a unos resultados desfavorables en las negociaciones. Estos mercados constituyen también sectores estratégicos del mercado global de la aviación, en el que es esencial que los transportistas comunitarios tengan todas las posibilidades para competir con sus rivales principales. La Europa Central y Oriental, incluidos los países de la antigua Unión Soviética y los países de la antigua Yugoslavia, requieren atención por los motivos que se explican más adelante.
319. Será necesario considerar también otras iniciativas para posibles actividades a largo plazo. Habrá que supervisar la evolución en Asia Suroriental y en América del Sur y, en caso necesario, comenzar conversaciones exploratorias. En los distintos Estados africanos se han aplicado políticas proteccionistas de aviación no sólo a los países europeos, sino también en sus relaciones mutuas. Los países africanos en su conjunto están todavía comprometidos con dichas políticas, aunque es posible que en algunos casos la voluntad de desarrollar relaciones comerciales y de transporte más estrechas con la Comunidad pueda llevar a nuevas posibilidades. Esto se aplica, por ejemplo, a los países del Magreb (Marruecos, Argelia, Túnez) y a los países miembros de Air África⁶⁶.
320. Por último, hay que tener en cuenta la posibilidad de negociar un acuerdo multilateral sobre el transporte aéreo de mercancías. En este sector, el mercado europeo está básicamente abierto a los operadores de terceros países y, puesto que al sector en su conjunto no le interesan las restricciones, habrá que considerar seriamente la opción de

⁶⁵ Comunicación al Consejo sobre las relaciones con terceros países en el transporte aéreo.

⁶⁶ Benín, Burkina Faso, República Centroafricana, Chad, Congo, Costa de Marfil, Mauritania, Níger, Senegal y Togo.

negociar el acceso de los transportistas comunitarios a otros mercados. Entre otras ventajas, un acuerdo multilateral sobre el transporte aéreo de mercancías podría actuar como un catalizador para la aparición de acuerdos posteriores de este tipo en otras áreas de la aviación civil.

321. Por lo que se refiere al transporte marítimo, es fundamental que la Comunidad continúe con la aplicación del paquete de 1986, con el objetivo de conseguir políticas no proteccionistas en la navegación mundial y de ampliar lo más posible al transporte marítimo la aplicación de normas de economía de mercado. Hay que subrayar que, al contrario que en el transporte aéreo, regulado por una red de acuerdos bilaterales de derechos de tráfico, el transporte marítimo constituye básicamente una actividad abierta en la que todo el mundo tiene acceso al mercado internacional. En consecuencia, la necesidad de acuerdos bilaterales sobre temas comerciales constituye más la excepción que la norma.
322. La apertura del mercado de transporte marítimo está limitada por algunos acuerdos bilaterales existentes con disposiciones relativas a la participación en la carga; políticas de reservas de carga en una serie de países, especialmente países en desarrollo; y políticas restrictivas o proteccionistas por lo que se refiere al transporte marítimo y sus actividades relacionadas en algunos terceros países.
323. Para poder solucionar estos problemas, será necesario, en primer lugar, garantizar la buena aplicación del Reglamento 4055/86 sobre la libre prestación de servicios de transporte marítimo entre los Estados miembros y entre los Estados miembros y los terceros países. En segundo lugar, será necesario considerar en qué forma deberá llevar a cabo la Comunidad sus relaciones con terceros países en el sector del transporte marítimo. La Comisión tiene la intención de presentar una comunicación sobre este tema en un futuro

próximo, teniendo en cuenta las experiencias obtenidas con los reglamentos de 1986 y la evolución de la Ronda de Uruguay. Por lo que se refiere a los países en desarrollo, la Comunidad deberá continuar utilizando, por una parte, las disposiciones del Convenio de Lomé y, por otra, los acuerdos de cooperación, con el fin de garantizar una cierta convergencia en las políticas de transporte marítimo, y ayudarles a desarrollar servicios marítimos comercialmente competitivos.

IV.3.e. UN ENFOQUE GLOBAL DE LOS SISTEMAS Y SERVICIOS DE TRANSPORTE DE EUROPA

324. La Declaración de Praga aprobada por la Conferencia Paneuropea de Transporte en 1991 subrayaba la necesidad de desarrollar redes de transporte a una escala auténticamente europea, y de integrar el mercado de transporte de la nueva Europa. Es necesario completar las medidas ya aprobadas, como el acuerdo EEE y los acuerdos de tránsito con Suiza y Austria, con nuevas medidas. Ello es especialmente importante por lo que se refiere a los países de la Europa Central y Oriental, incluida la CEI y los países de la antigua Yugoslavia.
325. Los acontecimientos políticos en la Europa Central y Oriental permitieron la negociación de acuerdos de asociación con Polonia, Hungría y Checoslovaquia, estableciendo así un marco inicial para la cooperación en temas de transporte. Ahora será necesario conseguir acuerdos específicos para lograr este objetivo. Estos acuerdos deberán intentar encontrar formas mutuamente satisfactorias para aplicar el principio de la libre prestación de servicios e introducir una liberalización progresiva de los mercados, teniendo en cuenta los progresos efectuados por estos países en la reestructuración del sector del transporte según los principios de la economía de mercado. Resulta igualmente importante la cooperación en

el sector de la infraestructura con el fin, especialmente, de fomentar la compatibilidad, interconexión e interoperatividad de los sistemas europeos de transporte en su conjunto.

326. Los acuerdos europeos que se están negociando actualmente con Bulgaria y Rumania ofrecerán un buen marco para la cooperación en temas de transporte, ayudando a estos países a reestructurar sus sistemas de transporte de acuerdo con los principios de la economía de mercado. La cooperación incluirá, entre otras cosas, el desarrollo de rutas de tránsito alternativas para conectar Grecia con los demás países comunitarios.
327. Se han concluido acuerdos comerciales y de cooperación con los Estados bálticos y Albania, estableciendo así un marco para la cooperación en el sector del transporte. Se les suministrará ayuda para reforzar sus conexiones de transporte con la Comunidad.
328. La desintegración de Yugoslavia ha originado la necesidad de establecer vínculos contractuales de transporte con los nuevos países reconocidos, especialmente para el tránsito interior, con el fin de evitar el aislamiento de los Estados miembros o la aparición de obstáculos al desarrollo de una red equilibrada en la región balcánica. La [inminente] conclusión de un acuerdo de tránsito entre la Comunidad y Eslovenia sería un primer paso en esta dirección, con la esperanza de que la evolución política en la zona permita reelaborar los acuerdos de tránsito negociados e incorporados al acuerdo firmado en junio de 1991 con Yugoslavia.
329. Por lo que se refiere a Rusia y los demás países de la antigua Unión Soviética, la cooperación en el sector del transporte tendrá lugar en el marco de los nuevos acuerdos que serán negociados en un futuro próximo entre la Comunidad y las nuevas repúblicas. El objetivo de esta cooperación será ayudarles a introducir estructuras de economía de

mercado en las operaciones de transporte y a modernizar su infraestructura de transporte, promoviendo su compatibilidad, interconexión e interoperabilidad con los sistemas comunitarios.

IV.3.f. ORGANIZACIONES INTERNACIONALES Y CONVENIOS

MULTILATERALES

330. Actualmente, la Comunidad tiene únicamente un estatus de observador en las principales organizaciones internacionales que se ocupan del transporte, y solamente existen unos pocos acuerdos multilaterales en los que la Comunidad sea parte. La realización del mercado interior y el desarrollo de una PCT global, con el objetivo de una movilidad sostenible, constituyen avances importantes que plantean la cuestión del estatus de la Comunidad en estas organizaciones y convenios. Será necesario volver a examinar cada una de las distintas situaciones con el fin de evaluar la necesidad de cambios que, en algunos casos, requerirán que la Comunidad se convierta en miembro de las organizaciones, como ha ocurrido recientemente en otros sectores, por ejemplo, en la FAO. Habrá de considerar en la misma forma los convenios multilaterales relacionados con temas incluidos en el ámbito de la PCT. Podrá ser necesario que la Comunidad se convierta en miembro de pleno derecho de dichos acuerdos, como ya ha sucedido en el caso del Acuerdo ASOR⁶⁷.
331. Habrá que aprovechar también la oportunidad, en el nuevo contexto europeo, de volver a evaluar las funciones respectivas de las distintas estructuras que tratan asuntos de transporte: el EEE, la CEMT, la ECE, la CEAC, EUROCONTROL y la JAA, con el objetivo de definir las distintas funciones de tal forma que se evite la duplicación de trabajos y se consiga la máxima sinergia.

⁶⁷ Acuerdo para el Transporte Internacional de Pasajeros por Carretera Mediante Servicios de Autobús.

V. POLÍTICAS Y PRIORIDADES COMUNITARIAS

V.1. EL PROGRAMA DE ACCIÓN

332. Teniendo en cuenta el análisis anteriormente expuesto, un programa de acción para el desarrollo futuro de la PCT debería tener cinco componentes principales: el desarrollo y la integración de los sistemas de transporte de la Comunidad sobre la base del mercado interior; la seguridad; la protección del medio ambiente; una dimensión social; y las relaciones exteriores. El Anexo III presenta las acciones prioritarias que se pondrán en marcha en un futuro próximo, enumerando también las medidas exigidas por la legislación ya aprobada.
333. El programa no pretende ser definitivo ya que, con el tiempo, pueden surgir nuevos temas y cambiar las prioridades. El programa de acción no quiere ser una normativa rígida, sino dar una expresión concreta a las principales líneas de política que la Comisión desea llevar a cabo. Este enfoque aumentará la coherencia general en el desarrollo de la PCT ayudando a conseguir el consenso político necesario para una toma eficaz de decisiones por parte las instituciones legislativas comunitarias, sin olvidar la aplicación del principio de subsidiariedad, tal como se explica en el Capítulo III. La Comisión tiene la intención de actualizar el programa de acción regularmente, al aprobar su programa legislativo anual. Al conferir al programa de acción una naturaleza flexible, pretende reforzar su capacidad para establecer y mantener el consenso sobre los objetivos y prioridades de la PTC.
334. Una justificación detallada de cada una de las medidas individuales resultaría excesivamente larga para este estudio, incluso si resultase factible en el momento actual, lo que no es siempre el caso. Por este motivo, este capítulo únicamente pretende tratar concisamente los asuntos clave, ya que en otros capítulos se han ofrecido explicaciones complementarias, dejando las explicaciones y el análisis detallado a otras comunicaciones,

algunas de las cuales ya están publicadas o en preparación, como las referentes a la seguridad en carretera y la seguridad marítima o a las relaciones exteriores en aviación civil.

El desarrollo y la integración de los sistemas de transporte de la Comunidad

335. Este componente se desglosa en cuatro subcomponentes: el marco económico y normativo, la armonización técnica, la investigación y el desarrollo y las redes transeuropeas.

V.1.a MARCO ECONÓMICO Y NORMATIVO

336. Además de la futura actividad legislativa que será necesaria como resultado de la legislación existente sobre el mercado interior en el ámbito de la libre prestación de servicios, serán necesarias otras medidas de liberalización y armonización de una serie de actividades.
337. En el sector del transporte por carretera habrá que eliminar las restricciones actuales al acceso al mercado de los servicios de transporte por cuenta propia y al alquiler de autobuses y vehículos para el transporte de mercancías.
338. La ampliación de la definición de transportista por cuenta propia establecida en el Reglamento 881/92 con el fin de abarcar también las filiales y las empresas de holding permitirá a los operadores por cuenta propia organizar sus actividades de una forma más eficaz, reduciendo los viajes de vacío.
339. Por lo que se refiere a la liberalización del alquiler de vehículos, se presentarán propuestas

para mejorar las condiciones del alquiler de vehículos para el transporte de mercancías en operaciones internacionales de transporte. Será necesario eliminar las restricciones existentes que impiden en la práctica el alquiler de vehículos en otros Estados miembros, como por ejemplo las disposiciones que establecen que los vehículos alquilados deberán estar matriculados de acuerdo con la legislación del Estado miembro de la empresa de alquiler. Están previstas propuestas similares para el alquiler de autobuses y autocares. Estas medidas permitirán a los operadores adaptarse al crecimiento esperado en los servicios de transporte internacional de pasajeros, permitiendo a la vez una utilización más racional de los factores de producción, con lo que se evitarán inversiones innecesarias de capital.

340. En cuanto a los servicios de taxi, habrá que dar prioridad a aquellos mercados en los que existe un potencial real de ganancias económicas, por ejemplo, la liberalización de los servicios de taxi internacionales, especialmente en las regiones fronterizas. Actualmente, las restricciones nacionales y locales obligan frecuentemente a los operadores a viajar de vacío, cuando podrían estar prestando un servicio útil, por ejemplo, en los viajes de vuelta.
341. No obstante, la liberalización del sector, por ejemplo, mediante la apertura general del cabotaje, debería tener en cuenta que los conductores de taxi están obligados a tener un buen conocimiento de la geografía local. En cualquier caso, un examen de las condiciones y restricciones impuestas a los servicios de taxi podría resultar útil para ver en qué forma las medidas de liberalización podrían colaborar al desarrollo de un nuevo tipo de servicios como alternativa a la utilización del coche privado o del servicio de taxis habitual "un cliente cada vez". Un servicio flexible de minibuses, utilizando la moderna tecnología telemática, permitiría al "taxi multiclientes" contribuir de una nueva forma al transporte urbano y rural, incluyendo el servicio y la interconexión de terminales de las redes

transeuropeas, como las estaciones de trenes de alta velocidad y los aeropuertos.

Actualmente no está claro si será necesaria una intervención legislativa con este fin. Es posible que otras formas de iniciativa, por ejemplo, acciones de investigación y desarrollo o recursos a instrumentos de política no vinculantes, resulten igualmente eficaces.

342. Por último, los asuntos relacionados con determinadas operaciones y servicios especializados de transporte internacional, como el transporte realizado por las empresas de seguridad y las ambulancias, no parecen plantear problemas a la política de transporte, ya que se refieren principalmente al orden público, el reconocimiento mutuo de cualificaciones no relacionadas con el transporte, y la aprobación oficial del equipo, gran parte del cual tampoco está relacionado con el transporte. En consecuencia, están siendo estudiados por la Comisión en el contexto de lo dispuesto en el artículo 59.
343. En el sector del ferrocarril, como ya se ha señalado, convendría trabajar más para que surta efecto la liberalización acordada en el contexto del programa de 1992, especialmente en lo que se refiere al establecimiento de criterios para el acceso y la imputación de los gastos de infraestructura, así como al establecimiento de empresas ferroviarias. Si no se da una mejor definición de estos criterios a nivel comunitario, existe el peligro real de que la liberalización ya acordada sea muy desigual y origine en algunas zonas unos conflictos tales que no permitan que se produzca en absoluto o, en el mejor de los casos, en mucho tiempo.
344. Por lo que se refiere a la aviación civil, la aprobación del tercer paquete de liberalización ofrece el marco necesario para los servicios de transporte regulares e irregulares por cuenta de terceros, incluidos los aerotaxis. Otras actividades de aviación, algunas de las cuales no suponen la prestación de servicios de transporte ni de otro tipo a un tercero, como los

vuelos por cuenta propia, no han exigido hasta el momento, de forma justificada, la intervención comunitaria. En cualquier caso, algunas de estas actividades que no incluyen la prestación de servicios de transporte, como la topografía o la fotografía aérea, están ya reguladas por normas comunitarias generales sobre la libertad de establecimiento y de prestación de servicios. Por estos motivos, no están previstas nuevas iniciativas de liberalización por el momento, aunque se continuará observando este sector. No obstante, la Comisión publicará de forma adecuada los métodos que pretende utilizar para evaluar si las tarifas aéreas son demasiado elevadas o demasiado bajas siempre que se presenten quejas bajo el tercer paquete de liberalización.

345. En el aspecto de la armonización, se prestará especial importancia al desarrollo de un marco comunitario para cargar los costes de infraestructura y otros costes a los usuarios. Dicho marco constituye la base esencial para la consecución del objetivo de una movilidad sostenible para la Comunidad en su conjunto. Si los costes no se asignan adecuadamente, aparecerán tensiones, ya que los usuarios se inclinarán claramente en favor de los servicios y sistemas de transporte que no les carguen los costes completos. Si los costes se asignan sobre la base de principios significativamente diferentes en los distintos Estados o localidades, no sólo aparecerán distorsiones importantes que afectarán a la competencia entre los operadores de transporte, sino que también resultará muy difícil desarrollar sistemas de transporte a escala comunitaria de una forma más integrada. Es más, la existencia de variaciones importantes en la imputación de costes dificultará todavía más el desarrollo de un enfoque coherente en la política de ayudas comunitarias como medio, en los casos adecuados, de aliviar la presión sobre los sistemas más afectados a través del fomento de alternativas. Las condiciones en que se pueden utilizar estas ayudas con el fin de reducir los costes para el usuario deberían basarse en un enfoque común para la imputación de costes, en primer lugar.

346. Dada la complejidad de este problema, resulta lógico avanzar por etapas. A corto plazo, habrá que centrarse en el desarrollo de un marco para la imputación de los costes de infraestructura. Se prestará también una atención especial, a la luz de los limitados logros conseguidos en el programa 1992 para la armonización de impuestos sobre consumos específicos para el carburante, peajes y otros gravámenes, a las posibilidades de aprobar un auténtico sistema territorial de gravámenes para los vehículos pesados. A medio plazo, será necesario elaborar propuestas que tengan en cuenta los aspectos externos, de forma que los principales mecanismos económicos que participan en el sector del transporte puedan abordar los problemas medioambientales.
347. Habrá que considerar también los regímenes aplicables al seguro de responsabilidad civil ya que actualmente, los daños causados a la propiedad y a las personas por las actividades del transporte están sometidos a una variedad de prácticas y normas nacionales. Algunos sectores no están sometidos a ningún marco comunitario ni internacional; en otros, especialmente el transporte aéreo⁶⁸, marítimo⁶⁹ y por ferrocarril⁷⁰, existen marcos internacionales, aunque a menudo dejan un espacio considerable a soluciones nacionales bastante divergentes. Es más, estos acuerdos internacionales no están necesariamente adaptados a las condiciones actuales ya que, por ejemplo, los límites monetarios no reflejan los valores actuales. En cualquier caso, no fueron concebidos teniendo en cuenta las necesidades de un mercado único de transportes. Si se aprueba la propuesta de Directiva sobre la responsabilidad de los suministradores de servicios, se introducirá una medida de armonización para los daños a los pasajeros y a sus equipajes cuando dichos daños no estén cubiertos por acuerdos internacionales ratificados por los Estados miembros.

⁶⁸ Convenio de Varsovia (1929) – Protocolo de La Haya (1955) – Acuerdo de Montreal (1955).

⁶⁹ Convenio de Bruselas (1957) – Convenio de Atenas (1974).

⁷⁰ COTIF – CIV (1990).

No obstante, no está claro si la Directiva será aprobada en su forma actual y, en cualquier caso, su aprobación no afectará a la situación de la carga.

348. El problema de la necesidad de nuevas iniciativas comunitarias y, en su caso, de la forma que deberían adoptar, implica una serie de temas complejos, que es necesario estudiar en los distintos modos y prácticas comerciales, así como para el transporte intermodal en su conjunto. Este estudio deberá tener en cuenta las contribuciones potenciales de los distintos niveles de decisión y ejecución de políticas, nacional, comunitario e internacional. Se han iniciado ya los trabajos preparatorios relativos, concretamente, al sector de la aviación, el transporte intermodal y las mercancías peligrosas.
349. Se aprobarán también iniciativas en el sector de las políticas de ayuda, previa discusión multilateral con los Estados miembros y teniendo en cuenta las opiniones de la industria del transporte y de sus clientes. Estas iniciativas intentarán eliminar la burocracia innecesaria garantizando a la vez que los efectos distorsionantes de las medidas de ayuda no comprometerán el establecimiento de un juego equitativo dentro del mercado único y que no comenzará una "carrera de ayudas" debido a los deseos de los Estados miembros de proteger sus industrias nacionales de transporte.
350. Por una parte, tal vez sea posible modificar los requisitos comunitarios sobre notificación de ayudas mediante la aprobación de una norma "de minimis" y, además, las exenciones actuales aplicables al transporte interior, especialmente por lo que se refiere a las obligaciones de servicio público, podrían ampliarse al transporte aéreo y marítimo.
351. Por otra parte, como ya se ha explicado, la apertura de los mercados de transporte a una mayor competencia como resultado del programa 1992 significa que debe prestarse una

mayor atención a la subvenciones que podrían beneficiar de forma desleal a algunos operadores concretos. Con este fin, la Comisión tiene la intención de elaborar y mantener un inventario de las ayudas concedidas por los Estados en los distintos sectores del transporte. Propondrá también medidas, en los casos necesarios, para aumentar la transparencia de las cuentas financieras de las entidades responsables de suministrar infraestructuras y servicios de transporte, con el fin de que el inventario refleje lo mejor posible las distintas formas en que pueden recibir apoyo. Por el mismo motivo, estudiará la posibilidad de desarrollar el requisito de notificación previa para cubrir, además de las intervenciones que son claramente ayudas, otras intervenciones que impliquen una posibilidad real de subvención, aunque no necesariamente en todos los casos. Volverá a estudiar también sus orientaciones sobre los criterios utilizados para evaluar si las ayudas de Estado son compatibles con el Tratado, con el fin de adaptarlas a las características actuales del sector, garantizando a la vez su coherencia con el enfoque de la Comisión en otros sectores. Uno de los principales objetivos de este último ejercicio será indicar lo más claramente posible a las autoridades nacionales y locales el espacio existente para sus intervenciones dentro de los límites establecidos por el artículo 92.

352. Más allá del problema del marco comunitario para ayudas locales y nacionales se encuentra la cuestión de las ayudas a nivel comunitario en apoyo de la adaptación y el desarrollo de sectores concretos de transporte, denominadas a menudo "medidas positivas".
353. En el sector marítimo, será necesario hacer frente al problema continuo de la erosión de la flota comunitaria. Hasta el momento, las iniciativas nacionales no han ofrecido una solución satisfactoria al problema, que plantea una amenaza a la viabilidad de las industrias marítimas comunitarias en su conjunto. Es necesario un enfoque coordinado que incluya un mayor desarrollo del registro EUROS propuesto y medidas para garantizar que los

armadores de la Comunidad no se encuentren en una situación desventajosa debido a la no aplicación de las normas aceptadas por parte de las autoridades de los Estados que tienen pabellones de conveniencia. Posteriormente se tratará este asunto en la sección de seguridad. Habrá que estudiar también el desarrollo de los buques de bajura en el nuevo contexto de un mercado interno liberalizado y su ampliación al Espacio Económico Europeo y más allá, a la Europa Central y Oriental. El Foro de Industrias Marítimas ha clasificado como tema prioritario la aprobación de medidas en este sector.

354. En la navegación interior, volverá a estudiarse el controvertido programa relativo a la capacidad con vistas a la continua modernización de la flota comunitaria; se propondrán también medidas adicionales para ayudar a su proceso de adaptación a las necesidades del mercado comunitario y a la apertura de la red de canales hacia el Este.
355. Por lo que se refiere al transporte de mercancías por carretera, en algunos Estados miembros el sector se enfrenta a problemas considerables de adaptación a la competencia en un mercado comunitario, especialmente debido a que un gran número de empresas muy pequeñas han sido capaces de sobrevivir en unos mercados nacionales, e incluso locales, protegidos. El proceso de adaptación deberá gestionarse evitando en lo posible las crisis perjudiciales. Con el fin de ayudar a este proceso, volverán a examinarse las condiciones de acceso a la profesión así como los sistemas para garantizar el cumplimiento de las condiciones de matriculación y de los ensayos de comportamiento en carretera de los vehículos. El objetivo es decidir si es necesario efectuar adaptaciones al marco comunitario con el fin de ayudar a la necesaria reestructuración y modernización del sector y, al mismo tiempo, garantizar la competencia leal entre los operadores. El papel de los seguros de calidad sobre la base de normas internacionales, como la norma ISO 9000, será objeto de una atención especial en este contexto. Podrá contribuir a una solución que resulta

especialmente atractiva desde el punto de vista de la subsidiariedad, reduciendo la necesidad tanto de normas detalladas a nivel comunitario o nacional como de controles engorrosos en cada caso concreto.

356. En relación con el transporte intermodal, habrá que considerar la posibilidad de un tratamiento fiscal favorable para los vehículos utilizados en las operaciones intermodales que respeten normas estrictas de seguridad y medio ambiente. Se elaborarán líneas directrices para posibles ayudas que puedan atraer a los operadores al transporte intermodal, especialmente ayudas a la inversión. Es más, se presentarán propuestas para facilitar la cooperación entre las empresas de transporte que se dedican a operaciones intermodales y para tener en cuenta los avances recientes en la cooperación en el sector del ferrocarril sobre la base de la Directiva CEE/440/91. Por último, la ausencia de una responsabilidad común para las operaciones intermodales hace necesario decidir qué iniciativas podrían ser adecuadas para tener en cuenta la actividad de la Comunidad en las organizaciones internacionales pertinentes.
357. Fundamentalmente, habría que aprobar medidas para mejorar la disponibilidad y la calidad de la información sobre el funcionamiento del mercado interior de transportes. Será necesario reforzar el actual sistema estadístico, y ampliarlo a nuevas áreas en las que, hasta el momento, no existen datos disponibles a escala comunitaria. El futuro del actual sistema "temporal" para la observación del mercado debería decidirse en este contexto.

V.1.b ARMONIZACIÓN TÉCNICA

358. La armonización técnica resulta esencial tanto para la eliminación del falseamiento de las condiciones de competencia como para la interoperatividad de los sistemas intermodales de

la Comunidad.

359. Por lo que se refiere al transporte interior, las acciones prioritarias incluirán la mejora de las normas técnicas para los buques de navegación interior y la normalización de la interoperatividad de la red para los trenes de alta velocidad.
360. Se intentará conseguir la armonización técnica en la aviación civil a través de acciones dirigidas a la normalización de los procedimientos y equipos de control y gestión del tráfico aéreo. Otras acciones incluirán también legislación comunitaria basada en los nuevos Joint Aviation Requirements (JARs).
361. Por lo que se refiere a la navegación, la necesidad de armonizar el funcionamiento de los sistemas para la gestión del tráfico de buques requiere y justifica la intervención de la Comunidad. Es más, la Comunidad deberá desempeñar un papel importante en la ayuda al desarrollo de sistemas de Intercambio Electrónico de Datos (EDI) portuarios compatibles con las directivas comunitarias sobre los requisitos de notificación para los buques que transportan mercancías desde y hacia puertos de la CE.
362. Por último, las actividades en el sector del transporte combinado incluirán la armonización técnica de las unidades de carga, el equipo de ferrocarril, los contenedores y los terminales.

V.1.c. INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO

363. La Comisión propondrá, dentro del Cuarto Programa Marco de Investigación y Desarrollo, que se otorgue un papel más prominente al transporte. Para ello habrá que basarse en la experiencia y los progresos ya conseguidos en los programas anteriores y será necesaria, al

igual que en el pasado, la participación activa de la empresa privada, la comunidad científica y los usuarios finales.

364. Los trabajos de I+D en el transporte estarán dirigidos, en primer lugar, a apoyar el desarrollo de un sistema de transporte multimodal, centrándose tanto en la complementariedad de los distintos modos de transporte, desarrollando hipótesis y análisis a nivel urbano, rural, regional y transeuropeo, como en la interrelación entre el factor humano y la tecnología. Habrá que establecer una metodología normalizada para analizar su compatibilidad con los objetivos de la política comunitaria del medio ambiente. Se prestará también una atención especial a los aspectos de organización con el fin de conseguir una aplicación efectiva de las innovaciones técnicas, incluida la telemática, de forma que el resultado global sea una mejora de la complementariedad y la eficacia adaptada a las necesidades de un sistema integrado de transporte.
365. Este enfoque se verá apoyado por el desarrollo de tecnologías para sistemas de transporte integrados y optimizados.
366. Las tecnologías telemáticas deberán garantizar un mejor funcionamiento del sistema de transporte multimodal y la interconexión e interoperatividad de los distintos modos. A nivel modal, se continuará avanzando con la I+D en telemática con el fin de demostrar la viabilidad de soluciones basadas en sistemas integrados y de responder a una serie de problemas concretos, como la gestión del tráfico aéreo. Las tecnologías avanzadas en este campo, desarrolladas actualmente en la Comunidad y en otras organizaciones internacionales, deberán ir más allá con el objetivo de establecer un sistema único unificado.

367. La investigación en tecnologías industriales distintas a la telemática continuará siendo un factor importante para la realización de los distintos componentes del principio de movilidad sostenible. Se referirá a los vehículos, incluyendo sus motores, materiales y diseño; la infraestructura; los sistemas urbanos, rurales y transeuropeos; y los aspectos económicos y ergonómicos de estos componentes.

V.1.d. REDES TRANSEUROPEAS

368. La actividad comunitaria en este sector se centra en la definición estratégica del concepto de red para cada modo. Ello se llevará a cabo mediante la aprobación de un nuevo Reglamento Marco que establezca objetivos, prioridades y métodos, la elaboración de las directrices necesarias para el desarrollo a largo plazo y la incorporación de las condiciones técnicas necesarias para unos sistemas paneuropeos que incluyan a los países de la Europa Central y Oriental y del EEE.
369. Continuarán desarrollándose y completándose las directrices actuales sobre redes. Los aspectos medioambientales de la red de carreteras recibirán una atención especial, al igual que la necesidad de una mejor movilidad que favorezca a las regiones periféricas y más aisladas de la Comunidad. Las directrices sobre la red de carreteras se ampliarán también para incluir, lo antes posible, tecnologías telemáticas para mejorar la gestión de la red. Los trabajos sobre la red de canales interiores se concentrarán en evaluar el potencial del mercado en los distintos canales y en estudios de viabilidad para los proyectos prioritarios. Continuará el desarrollo de las conexiones clave en las redes de trenes de alta velocidad con vistas, especialmente, a mejorar la interconexión y la interoperatividad tanto dentro del sistema de alta velocidad como en relación con el ferrocarril convencional y otros modos de transporte. Se pondrán en marcha proyectos piloto para construir conexiones clave en la

red de transporte intermodal, incluida su dimensión marítima.

370. El sistema será completado con el desarrollo de directrices de redes para otros modos o sectores. Se propondrán directrices para el ferrocarril convencional, incluyendo conexiones con las redes de trenes de alta velocidad y de transporte combinado, con el fin de constituir un sistema de ferrocarril básico integrado. En el sector marítimo habrá que trabajar en dos frentes. En primer lugar, hay que definir el papel de los puertos como nudos de la red; en segundo lugar, se identificarán los pasillos marítimos, como alternativa a los terrestres, y su interconexión con los ejes continentales con el fin de mejorar la eficacia del sistema en su conjunto. Ambas líneas de acción se incluirán en una propuesta de directrices para los puertos.

Paralelamente a los trabajos sobre armonización técnica, se propondrán directrices comunitarias para una red de servicios de tráfico de buques (VTS) en el transporte marítimo que incorpore objetivos de seguridad y respeto al medio ambiente. Se dará prioridad al desarrollo de la red en el Mar Mediterráneo. Los aeropuertos desempeñan también un papel fundamental como nudos del sistema de transporte comunitario; su interconexión a modos terrestres, interfaces con sistemas urbanos y capacidad potencial para hacer frente al crecimiento probable en la demanda del transporte se incorporarán en directrices de definición de la red de aeropuertos. Además, la Comunidad, trabajando dentro del marco adecuado y en estrecha colaboración con las organizaciones internacionales y las autoridades nacionales afectadas, presentará una serie de orientaciones para el desarrollo de un sistema único y unificado de gestión y control del tráfico aéreo en Europa.

371. La necesidad de introducir alternativas intermodales en el sector del transporte de pasajeros, actualmente caracterizado por el predominio de los automóviles privados y el

transporte aéreo, ofrece la base para una nueva iniciativa. Además de las redes comunitarias existentes y futuras, es necesaria también una "Red de Ciudadanos" para el transporte colectivo compuesta por servicios y sistemas interconectados de ferrocarril, autobús y avión suministrados por operadores públicos o privados. El recurso a sistemas de información fáciles de utilizar y a otras facilidades como servicios flexibles de taxi y normas de calidad suministrará un valor añadido a este programa, concebido para dar una dimensión comunitaria a un servicio público de transporte de gran calidad.

372. Finalmente, se elaborarán directrices dirigidas al sistema intermodal de la Comunidad, integrando las directrices relativas a los distintos modos y sectores, con el objetivo de optimizar las contribuciones combinadas de todos ellos para conseguir un sistema de transportes seguro y rentable que respete los objetivos medioambientales de la Comunidad.

V.2. SEGURIDAD PARA LA PROTECCIÓN DE USUARIOS Y NO USUARIOS

373. Por lo que se refiere a la seguridad vial, la Comisión tiene previsto aprobar un programa basado en acciones prioritarias en los ámbitos de la educación y el comportamiento de los conductores, normas técnicas para vehículos y aspectos infraestructurales de seguridad. Sin olvidar las considerables diferencias existentes en la seguridad vial entre los Estados miembros, una de las primeras prioridades será promover el intercambio de información y experiencia y establecer un banco de datos comunitario. El enfoque de la Comunidad no siempre se basará en la legislación; otros instrumentos no vinculantes pueden contribuir al logro del objetivo de seguridad.
374. Dentro de las medidas dirigidas al comportamiento de los conductores, se concederá prioridad a las acciones concebidas para mejorar la educación de los conductores y a los programas de sensibilización a escala nacional y local. El objetivo básico será fomentar una conducción menos agresiva basándose en las experiencias obtenidas en toda la Comunidad. Las medidas legislativas se concentrarán en las normas básicas de la carretera y de la señalización vial. Por lo que respecta a la seguridad de los vehículos, se aprobarán medidas para mejorar la seguridad activa y pasiva a través de la I+D, normas de construcción y ensayos de comportamiento en carretera. En cuanto a la infraestructura, la Comunidad desempeñará su papel a través del desarrollo de normas y la difusión de las mejores prácticas en el contexto de la red transeuropea de carreteras, así como con recomendaciones más generales aplicables al diseño, construcción y mantenimiento de carreteras.
375. La actividad comunitaria en el sector de la seguridad aérea deberá tener en cuenta los trabajos de las organizaciones internacionales correspondientes, como OACI, CEAC, JAA

y EUROCONTROL. Ello permitirá a la Comunidad continuar con la armonización técnica basándose en los nuevos "Joint Aviation Requirements" establecidos por la JAA y desarrollar un sistema único unificado de gestión de tráfico aéreo para Europa en estrecha cooperación con EUROCONTROL y CEAC. Las investigaciones en curso sobre la gestión del tráfico aéreo llevadas a cabo por distintos proyectos de EURET, ATLAS, FANSTIC y GAAS contribuirán también a este objetivo.

376. Las acciones prioritarias se referirán también a los requisitos comunes para la concesión de licencias a la tripulación técnica de vuelo y, eventualmente, a otras categorías de personal, como los mecánicos de tierra y los controladores aéreos.
377. Por último, la Comisión procurará mejorar la calidad de los datos y los métodos de recopilación a través de una acción comunitaria sobre sistemas obligatorios de declaración de incidentes, sistemas confidenciales de informes e investigaciones sobre los accidentes.
378. La acción comunitaria en el sector de la seguridad marítima incluirá un fortalecimiento del trabajo y las normas de la OMI haciendo obligatorias las principales resoluciones OMI existentes y estableciendo un marco para una aplicación más sistemática de las futuras resoluciones importantes OMI en la Comunidad. En la medida de lo necesario, se elaborarán normas o directivas de acompañamiento para evitar la existencia de diferentes niveles de seguridad dentro de la Comunidad. Está previsto también presentar propuestas de la Comisión para una coordinación mejor y más eficaz de la actividad de los Estados miembros dentro de la OMI.

La eficacia de los Memorándums de Acuerdo existentes sobre el control por parte de los Estados rectores de Puertos se mejorará mediante normas obligatorias para la inspección de

los buques que presenten un riesgo de seguridad o medioambiental reconocido internacionalmente, así como criterios armonizados de inmovilización. Se presentarán propuestas dirigidas a conseguir un fundamento jurídico uniforme para la aplicación de las normas acordadas internacionalmente a todos los buques en trayecto hacia o desde puertos comunitarios, si no existiese dicho marco a nivel internacional.

379. Se propondrán directivas marco estableciendo las condiciones esenciales de seguridad y presentando directrices para su aplicación uniforme dentro de la Comunidad en los buques no incluidos en los convenios, como los buques de pasajeros en trayectos nacionales, los buques de carga de tonelaje inferior, los pequeños barcos de pesca y los barcos de recreo. Las propuestas de la Comisión tendrán en cuenta, tanto como sea posible, los principios sobre seguridad acordados internacionalmente y las normas nacionales de seguridad, siempre y cuando existan.
380. Por lo que se refiere al transporte de mercancías peligrosas, se prestará atención a la necesidad de unos regímenes de responsabilidad más convergentes para el caso de accidente. Se presentarán medidas de armonización para la clasificación, etiquetado y envasado de las mercancías peligrosas en todos los modos de transporte.

V.3 MEDIO AMBIENTE

381. Además de las medidas contempladas en los puntos I y II anteriores, la protección del medio ambiente exigirá la existencia de normas estrictas a nivel comunitario para las emisiones gaseosas, el consumo de energía y las emisiones acústicas en los diferentes medios de transporte. La legislación y la aplicación estricta de las directivas técnicas sobre inspección y mantenimiento de vehículos desde el punto de vista medioambiental resultarán

esenciales para conseguir reducir las emisiones que implica la tecnología actual. Será necesario actualizar y reforzar la legislación comunitaria existente sobre este tema.

382. Por lo que se refiere a las molestias sonoras que afectan a la población que vive cerca de los aeropuertos, será necesario garantizar que las áreas que rodean los aeropuertos estén adecuadamente protegidas contra un aumento en el volumen acústico, debido al incremento del transporte aéreo, y que no se permitirán nuevas actividades sensibles al ruido cerca de los aeropuertos. La acción comunitaria en este campo se centrará en el establecimiento de un método normalizado para el cálculo de los niveles de exposición al ruido y de índices normalizados de exposición al ruido, la introducción del control del ruido, normas para la gestión del territorio y la división en zonas de ruido alrededor de los aeropuertos. Estas medidas deberán tener en cuenta las características de cada aeropuerto en concreto. La actividad comunitaria relacionada con el funcionamiento medioambiental de los aviones individuales incluirá normas sobre la no inscripción en los registros de los aviones más ruidosos e, igualmente, establecerá normas más estrictas sobre las emisiones de NO_x. La acción comunitaria deberá tener en cuenta el trabajo de las organizaciones internacionales correspondientes, como la OACI y la CEAC.
383. La evaluación estratégica del impacto ambiental será parte integrante del proceso de toma de decisiones para los programas, inversiones y políticas de infraestructura del transporte de los proyectos concretos. Con el fin de ofrecer posibilidades equitativas a las decisiones de inversión en la infraestructura del transporte, la Comunidad deberá recomendar una metodología normalizada para el análisis de costes-beneficios, incluyendo los aspectos externos, incluso en aquellos casos en los que la infraestructura afectada no forme parte de una red transeuropea.

V.4 PROTECCIÓN SOCIAL

384. Las medidas sociales en la política de transportes deberán establecer criterios para el acceso a la profesión y la formación, mejorar las condiciones de vida y trabajo, proteger y fomentar el empleo de los trabajadores del transporte y fomentar el diálogo social y las negociaciones colectivas.
385. La Comisión desea de garantizar la plena participación de los interlocutores sociales en la elaboración de las medidas políticas que tengan implicaciones sociales. Cuando el diálogo entre los interlocutores lleve a soluciones basadas en acuerdos colectivos, la intervención comunitaria será, o bien superflua, o, si debe existir, definida en las mismas líneas.
386. Se estudiarán más acciones comunitarias para fortalecer los criterios y condiciones de acceso a la profesión y de formación basándose tanto en la mejora de las condiciones de seguridad como en la necesaria adaptación de los sectores al mercado único. La estructura del transporte de mercancías por carretera exige un fortalecimiento mayor de las normas existentes sobre el acceso. Se presentarán especificaciones comunes de formación para determinadas profesiones en la aviación civil (como se ha mencionado en el punto V.II). La Comisión presentará una propuesta de criterios uniformes para la concesión de certificados de patrón de embarcaciones de navegación interior, y estudiará la posibilidad de proponer legislación sobre unos niveles mínimos de educación y formación para oficiales y capitanes.
387. Las consideraciones sociales, la seguridad y la eliminación de las distorsiones en la competencia constituyen los motivos que justifican las futuras iniciativas comunitarias en el ámbito de los tiempos de trabajo, explotación y otros. No obstante, cualquier medida

pertinente deberá ser adaptada a las distintas situaciones normativas en los distintos modos de transporte. En el sector del transporte por carretera, es urgentemente necesaria una modificación de las normas comunitarias sobre horas de conducción y períodos de descanso. Con el fin de mejorar los métodos de aplicación en este sector, actualmente insuficientes, la Comunidad intentará simplificar y modernizar desde el punto de vista técnico el sistema actual mediante el desarrollo de un equipo moderno de registro digital como alternativa al tacómetro, así como mediante medidas técnicas no legislativas para generalizar la buena práctica. Posteriormente, la Comunidad estudiará la forma de actuar en el sector de las horas de trabajo. Por lo que se refiere a la navegación interior, ya existen normas vigentes sobre la tripulación y las horas de trabajo para la navegación en el Rin. La Comisión tiene la intención de proponer normas similares para el resto de la red de vías navegables de la Comunidad. La Comisión estudiará la necesidad de tomar iniciativas, y en qué forma, para los sectores del ferrocarril, la navegación marítima y la aviación civil, en estrecha consulta con todas las organizaciones afectadas, con el fin de acompañar a los avances en política de mercado en estos sectores.

388. La protección y el fomento del empleo de los trabajadores del transporte continuará siendo el objetivo de las propuestas comunitarias sobre "medidas positivas" para determinadas industrias sensibles del transporte. Un mayor desarrollo del registro EUROS propuesto y las medidas positivas para la navegación interior contribuirán al desarrollo del empleo en estas áreas.
389. Además de las políticas dirigidas a proteger y fomentar los intereses de los trabajadores, la dimensión social de la PCT incluirá también medidas en favor de los usuarios con movilidad reducida. La Comunidad contribuirá cooperando en los programas de información y, en los casos necesarios, presentando propuestas de normas mínimas para

una mejor accesibilidad.

V.5 RELACIONES EXTERIORES

390. La realización del mercado único y el establecimiento del EEE, el continuo aumento de la movilidad internacional de mercancías y personas y el proceso de democratización en la Europa Central y Oriental requieren un fortalecimiento de la dimensión exterior de la PCT.
391. Se propone una estrategia en tres partes que consiste en la transformación progresiva , a lo largo de un período establecido, de los acuerdos bilaterales existentes con el fin de que encajen en un marco de procedimientos y acuerdos de la Comunidad; el desarrollo de un enfoque global para el suministro y el funcionamiento de los sistemas de transporte en Europa, incluyendo los del EEE y la Europa Central y Oriental; y el refuerzo del papel de la Comunidad en las organizaciones internacionales correspondientes.
392. Por lo que se refiere a la transformación de los acuerdos bilaterales existentes entre Estados miembros y países terceros, la Comisión presentará al Consejo propuestas sobre los sectores de la navegación marítima y la navegación interior. En algunos casos, puede ser necesario que la Comunidad vaya más allá del marco de los acuerdos bilaterales y considere la posibilidad de establecer un sistema de negociaciones multilaterales con grupos de países.
393. Como se subrayó en la Declaración de Praga aprobada por la Conferencia Paneuropea de Transportes en 1991, se continuará trabajando para desarrollar redes de transporte a escala europea e integrar el mercado de transportes de la nueva Europa. Ya se han dado los primeros pasos en esta dirección, ahora es necesario completarlos con otras medidas

referentes, especialmente, a la CEI y a los nuevos Estados balcánicos independientes.

394. Será necesario volver a examinar el papel de la Comunidad en las organizaciones internacionales con vistas a garantizar una participación lo más eficaz posible en los trabajos sobre asuntos que correspondan a su competencia. Habrá que estudiar las posibilidades de que la Comunidad se convierta en miembro de las organizaciones internacionales. Al mismo tiempo, deberá aprovecharse esta ocasión para volver a evaluar los papeles de las distintas organizaciones que tratan temas relacionados con el transporte, especialmente en Europa, con el fin de conseguir una división de responsabilidades lo más eficaz posible.

LISTA DE ANEXOS

ANEXO I : Cuadros I y II

ANEXO II : Mapas

ANEXO III : Prioridades de la Política Común de Transportes.

CUADRO I

Transporte de carga comunitario
Miles de millones de toneladas/kilómetro⁽¹⁾

	Ferrocarril	Carretera	Vías de navegación interior	Conductos	Total
1970	207	377(2)	101	60	745
1975	177	459(2)	95	69	800
1980	194	581(3)	104	80	959
1985	181	634(3)	95	61	971
1989	181	784(4)	104	62	1131
1990	176	797(5)	015	63	1141

- (1) EUR-12
Fuente : ECMT.
(2) Sin P, IRL.
(3) Sin GR.
(4) Sin P.
(5) Sin P, GR, IRL.

Tasas medias de crecimiento anual

	Ferrocarril	Carretera	Vías de navegación interior	Conductos	Total
1970-1975	-3,1%	+4,0%	-1,2%	+1,0%	+1,3%
1975-1980	+1,8%	+4,8%	+1,8%	+1,0%	+3,7%
1980-1985	-1,2%	+1,1%	-1,3%	-5,3%	+0,2%
1985-1989	-0,1%	+6,7%	+1,7%	+0,4%	+3,9%
1989-1990	-2,7%	+1,7%	+1,0%	+1,6%	+0,9%

Porcentajes correspondientes a cada modo

	Ferrocarril	Carretera	Vías de navegación interior	Conductos	Total
1970	27,8%	50,6%	13,6%	8,0%	100%
1975	22,1%	57,4%	11,9%	8,6%	100%
1980	20,2%	60,6%	10,8%	8,4%	100%
1985	18,6%	65,6%	9,8%	6,3%	100%
1989	16,6%	69,3%	9,2%	5,5%	100%
1990	15,4%	69,9%	9,2%	5,5%	100%

CUADRO II
Transporte de pasajeros comunitario
Miles de millones de pasajeros⁽¹⁾

	Ferrocarril	Autobuses u autocares	Automóviles privados	Aéreos(2)	Total
1970	182	214(3)	1.390(3)	41	1.827
1975	200	249(3)	1.701(3)	66	2.226
1980	209	278(3)	2.033(3)	92	2.612
1985	218	284(3)	2.200(3)	138	2.840
1989	231	302(4)	2.685(4)	180	3.398
1990	231	313(5)	2.776(4)	196	3.516

(1) EUR-12

Fuente : ECMT.

(2) cálculos : sólo tráfico con salida y llegada en la CE.

(3) Sin L, IRL

(4) Sin L, IRL, GR.

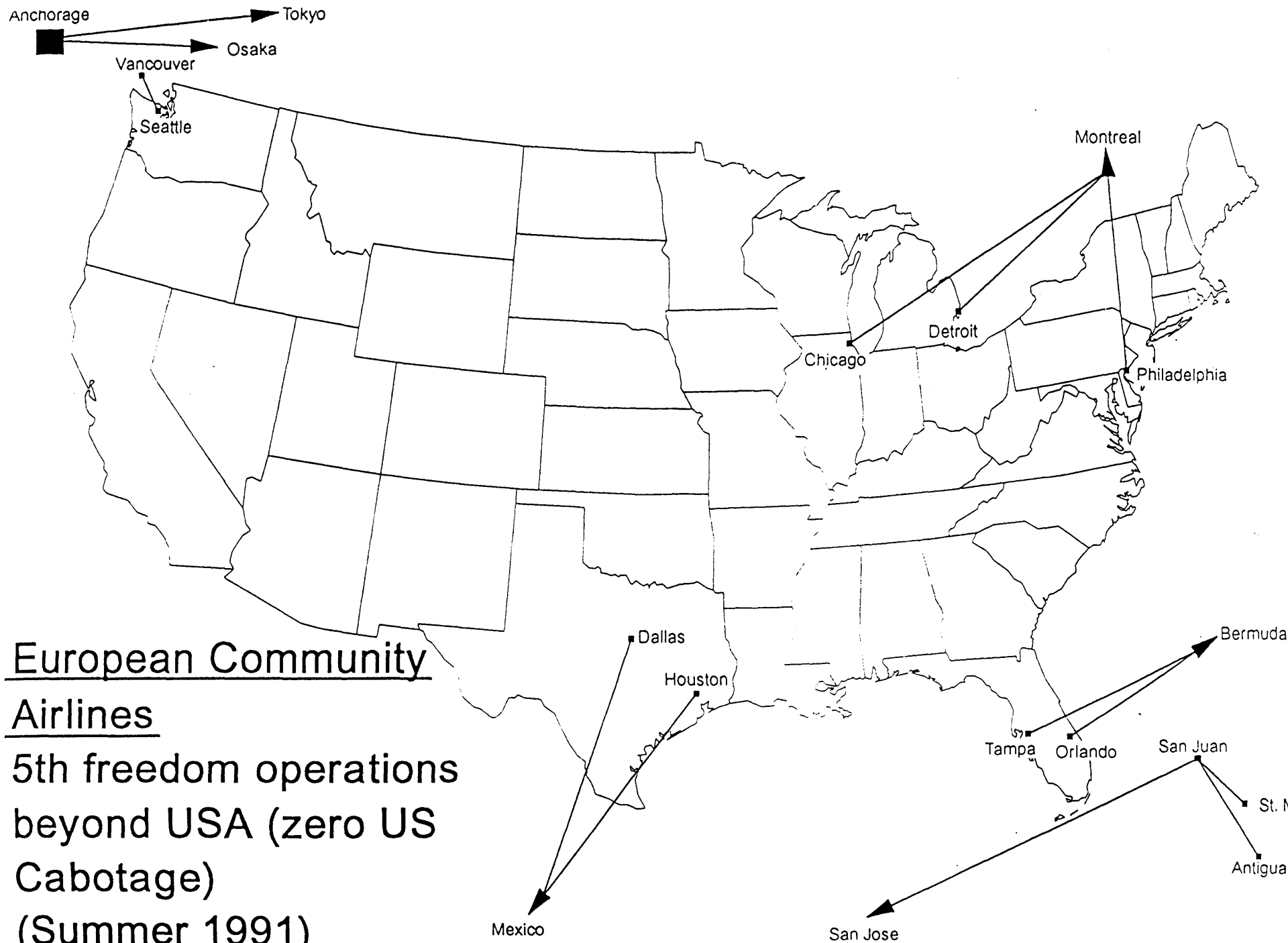
(5) Sin B, GR, IRL, L.

Tasas medias de crecimiento anual

	Ferrocarril	Autobuses y autocares	Automóviles privados	Aéreos	Total
1970-1975	+1,9%	+3,1%	+4,1%	+10,6%	+3,9%
1975-1980	+0,8%	+2,2%	+3,6%	+6,9%	+3,3%
1980-1985	+0,8%	+0,4%	+1,6%	+8,4%	+1,7%
1985-1989	+1,4%	+1,6%	+5,1%	+6,9%	+4,6%
1989-1990	+0,5%	+3,7%	+3,4%	+8,9%	+3,4%

Porcentajes correspondientes a cada modo

	Ferrocarril	Autobuses y autocares	Automóviles privados	Aéreos
1970	10,0%	11,7%	76,1%	2,2%
1975	9,0%	11,2%	76,8%	3,0%
1980	8,0%	10,6%	77,8%	3,5%
1985	7,7%	10,0%	77,5%	4,9%
1989	6,8%	8,9%	79,0%	5,3%
1990	8,9%	8,9%	79,0%	5,6%



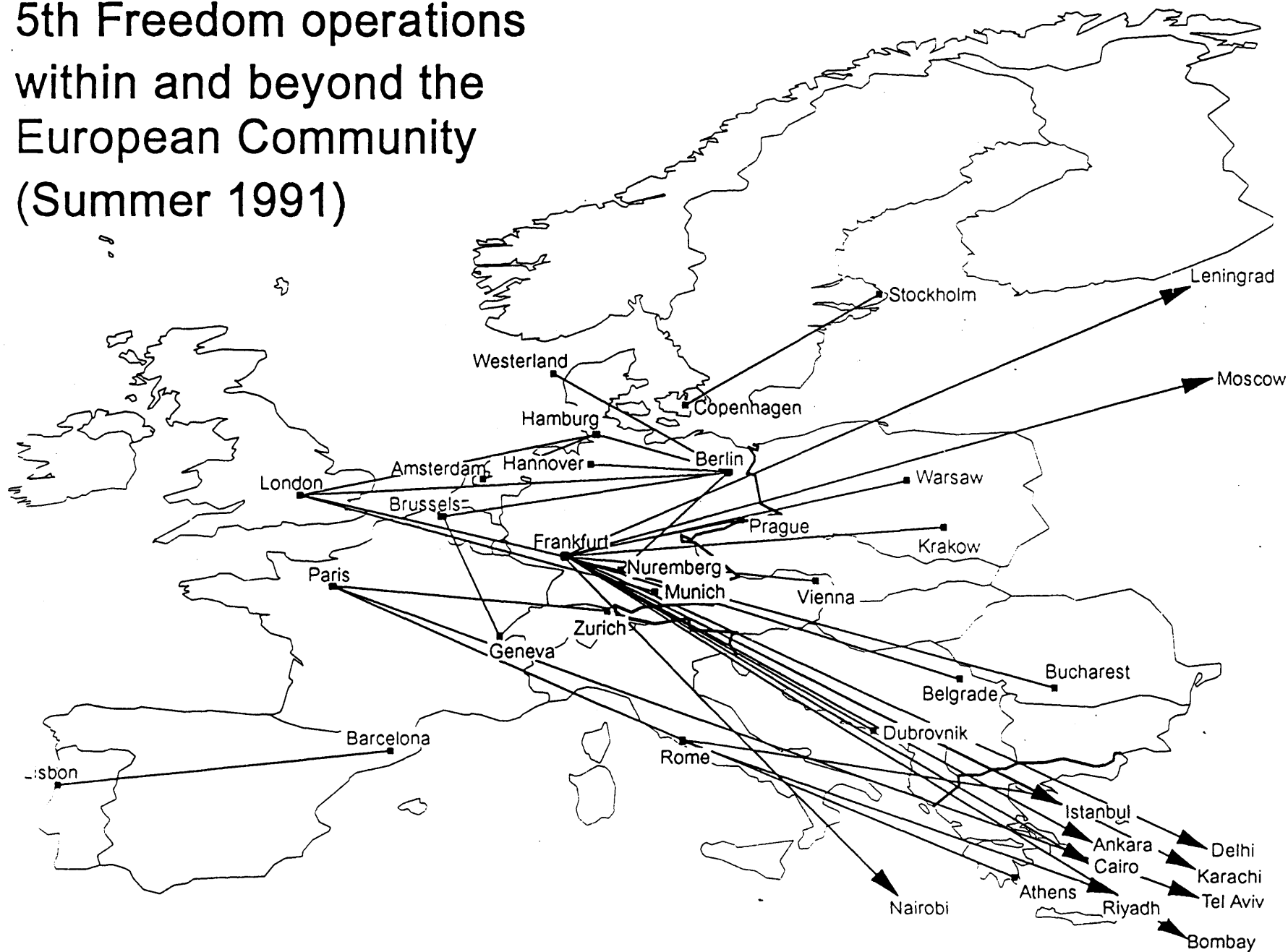
European Community

Airlines

5th freedom operations
beyond USA (zero US
Cabotage)
(Summer 1991)

US airlines

5th Freedom operations within and beyond the European Community (Summer 1991)



PRIORIDADES DE LA POLÍTICA

COMÚN DE TRANSPORTES

1993-1994

EJES DE ACCIÓN

- 1) **DESARROLLO E INTEGRACIÓN DE LOS SISTEMAS COMUNITARIOS DE TRANSPORTE**
 - 1.a **Marco económico y normativo**
 - 1.b **Armonización técnica**
 - 1.c **Investigación y desarrollo**
 - 1.d **Desarrollo de redes**
- 2) **SEGURIDAD EN EL TRANSPORTE**
- 3) **PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE**
- 4) **PROTECCIÓN SOCIAL**
- 5) **RELACIONES EXTERIORES**

1. **DESARROLLO E INTEGRACIÓN DE LOS SISTEMAS COMUNITARIOS DE TRANSPORTES**

1.a. **Marco económico y normativo**

Imputación de los costes de infraestructura y de otros costes externos, incluido el recurso a incentivos fiscales y un sistema impositivo comunitario territorial sobre los vehículos de transporte pesado.

Eliminación de las restricciones al alquiler de vehículos para el transporte de mercancías y de autobuses en otros Estados miembros, y servicios de transporte por cuenta propia (seguimiento del Reglamento 881/92).

Medidas positivas para el desarrollo de las vías de navegación interior.

Fortalecimiento de las propuestas EUROS, medidas positivas y fomento del transporte marítimo de cabotaje.

Inventario de las ayudas concedidas por los Estados, criterios para su evaluación, requisitos de notificación.

Creación de sistemas estadísticos sobre transporte de mercancías por vía marítima y los accidentes de carretera.

Libre prestación de servicios internacionales en el sector del taxi.

1.b. **Armonización técnica**

Armonización técnica de los buques de navegación interior; los vehículos para el transporte por carretera; el transporte combinado y los ferrocarriles, prestando especial atención a la interoperabilidad de la red para los trenes de alta velocidad.

Evaluación de las repercusiones del aumento de las dimensiones de los contenedores sobre la economía, las infraestructuras y la seguridad; armonización de las unidades de carga (cajas móviles y contenedores).

Normalización de los equipos para el control del tráfico aéreo (ATC), desarrollo de sistemas de tráfico de buques (VTS) y sistemas para el intercambio electrónico de datos (EDI) portuarios.

1.c. Investigación y desarrollo

Establecimiento de un enfoque coherente de I+D en materia de transportes dentro del cuarto programa marco.

Continuación de las medidas relativas a la gestión del tráfico, los aspectos logísticos y la demanda de todos los modos de transporte; aspectos medioambientales del transporte.

Cooperación práctica con otras organizaciones europeas del I+D en el sector del transporte, especialmente EUREKA, EUROCONTROL, COST y OCDE.

1.d. Desarrollo de redes

Reglamento marco; directrices para los ferrocarriles convencionales, los puertos y los aeropuertos, gestión del tráfico aéreo (ATM) y gestión del tráfico de buques (VTM); medidas para garantizar la integración y el carácter multimodal del sistema.

Despliegue de la telemática con arreglo a las directrices ya propuestas, especialmente en el transporte por carretera.

Directrices para la creación de una "Red de los Ciudadanos" de servicios intermodales de transporte de pasajeros.

Elaboración de un marco en apoyo de la infraestructura de la red de transporte en terceros países (especialmente en Europa Central y Oriental).

2. SEGURIDAD EN EL TRANSPORTE

Aplicación de un programa de seguridad vial con acciones prioritarias en los sectores de la educación y la conducta al volante del conductor, la seguridad de los vehículos y las infraestructuras.

Fortalecimiento de la legislación comunitaria sobre el transporte de mercancías peligrosas en el transporte nacional e internacional.

Especificaciones y procedimientos operacionales comunitarios basados en las normas de EUROCONTROL, sistemas de declaración obligatoria de incidentes (MIR) e investigación de los accidentes de aviación.

Aplicación convergente en la Comunidad de las normas internacionales sobre seguridad y la prevención de la contaminación en el mar; fortalecimiento y aplicación efectiva del control por parte de los Estados rectores de puertos.

3. PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

Revisión y fortalecimiento de las directivas técnicas sobre los aspectos medioambientales (emisiones, ruidos) del comportamiento en carretera de los vehículos.

Fomento de un transporte público más seguro y apoyo a las iniciativas locales en favor de los ciclistas y los peatones con el fin de contribuir a la calidad del medio ambiente urbano.

Índices y métodos de cálculo normalizados en la exposición al ruido, normas sobre la no inscripción en los registros de las aeronaves más ruidosas del Capítulo III y sobre las emisiones del NO_x.

Desarrollo de sistemas de gestión de las corrientes de residuos y de prevención de la contaminación originada por los buques.

4. PROTECCIÓN SOCIAL

Modificación de las normas sobre el acceso a la profesión, la formación, los tiempos de conducción y los tiempos de descanso en el transporte de mercancías por carretera.

Tripulación y condiciones de trabajo en las vías de navegación interior.

Mejora del transporte para las personas con movilidad reducida; condiciones de accesibilidad.

Sistemas comunitarios de limitación del tiempo de vuelo y requisitos mínimos de formación para determinadas profesiones en la aviación civil.

Niveles mínimos de formación y educación para los oficiales de marina.

Tiempos de trabajo en los distintos sectores de transporte.

5. RELACIONES EXTERIORES

Respuestas y ejecución de mandatos para la negociación de acuerdos con terceros países.

Relaciones exteriores en el sector del transporte marítimo, con medidas para eliminar las restricciones al mercado y para encauzar las relaciones navieras con los terceros países.

Asistencia técnica a los países de la Europa Central y Oriental y a los países de la antigua Unión soviética, incluida la cooperación en la gestión y el control del tráfico aéreo (ATM/ATC).

Fortalecimiento de la participación y el estatus de la CE en las organizaciones internacionales que se dedican al transporte.

Aplicación de las conclusiones de la Primera Conferencia Paneuropea celebrada en Praga (octubre de 1991) y de la Conferencia del Báltico celebrada en Szczecin (marzo de 1992).

Medidas previstas por la legislación actual

La legislación actual exige una serie de medidas legislativas: mejoras en la disponibilidad y calidad de la información sobre el funcionamiento del mercado interior de transportes; criterios sobre la nueva liberalización de los ferrocarriles; la próxima fase del programa para solucionar la saturación en las vías de navegación interior; criterios y métodos para evaluar las tarifas aéreas excesivamente elevadas o excesivamente baratas; mayor liberalización de los servicios regulares nacionales de transporte de pasajeros en autobús y autocar; disposiciones sobre el horario de verano.

ISSN 0257-9545

COM(92) 494 final

DOCUMENTOS

ES

07

Nº de catálogo : CB-CO-92-570-ES-C

ISBN 92-77-50659-8

Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas
L-2985 Luxemburgo