

HACIA UNA POLITICA COMUN DE TRANSPORTES

Por MIGUEL MARTINEZ CATENA

Ingeniero de Caminos

El autor, después de dar un esquema sobre las orientaciones y medidas que llevan consigo las distintas políticas nacionales de transportes, analiza las características del mercado de este sector económico, deduciendo de ellas principios que podrían servir de base para una política común de transportes.

El desarrollo de la economía de un país ha estado siempre condicionado a la existencia de medios de comunicaciones adecuados. Es por ello que los Gobiernos han prestado en todo momento especial atención a los transportes, y ante la importancia creciente del papel desempeñado por ellos en la vida económica moderna, se han visto inducidos a preocuparse cada vez más de su organización, generalizándose la tendencia de los Estados a intervenir en este sector.

Estas intervenciones han influido en grados diversos en las políticas nacionales de los Estados, que persiguen sus objetivos de coordinación entre los diferentes modos de transporte y de ordenación de cada uno de ellos, utilizando medios que varían según los factores geográficos, la evolución histórica y las estructuras políticas, económicas y sociales de los diferentes países.

Las actuaciones de los Gobiernos pueden clasificarse en los siguientes grupos: acción sobre la oferta de transportes; sobre el precio y condiciones de los mismos; sobre las inversiones; medidas fiscales; medidas de carácter técnico; fomento de acuerdos entre los medios interesados y acción en la esfera internacional.

La acción sobre la oferta se manifiesta en que el ejercicio de la profesión de transportista está normalmente subordinado a concesiones o a autorizaciones administrativas de formas diversas.

La acción en la esfera tarifaria se dirigió primero sobre los ferrocarriles, ampliándose después a los otros modos de transporte de una forma parcial y diversa, según los países. Las Reglamentaciones tarifarias que, en su origen, respondieron a la preocupación de proteger a los usuarios contra el peligro que podría representar para los mismos la posición monopolística de los ferrocarriles y que al mismo tiempo constituyen uno de los medios con los cuales los Estados utilizan el transporte como instrumento de su política económica, se ha visto que se pueden emplear también para contribuir a la coordinación entre los diferentes modos de transporte.

La trascendencia que una sana política de inversiones en la infraestructura tiene en el desarrollo ar-

monioso de los transportes, es indudable, y como consecuencia de ello, la actuación de los Estados, dentro del cuadro de su política de inversiones, se ha orientado, como norma general, a evitar las inversiones inútiles y a conseguir tener un sistema de vías de comunicación que satisfaga a las necesidades de la economía tanto presentes como futuras.

La política fiscal es, sin duda, un instrumento que se puede emplear para influir en la oferta y en la demanda de los transportes. Y aunque su puesta en vigor ha sido objeto de numerosas discusiones, se está de acuerdo en que sería equitativo que, mediante tasas apropiadas, se repercutiera sobre los diferentes modos de transporte la parte que a cada uno les incumba de los gastos de construcción y conservación de infraestructura. Asimismo se ha expuesto por algunos Estados la intención de utilizar el sistema fiscal como instrumento para la coordinación de los transportes.

También los poderes públicos han intervenido en el sector de los transportes mediante disposiciones de carácter puramente técnico, inspiradas fundamentalmente en consideraciones de regularidad y seguridad, tanto para los usuarios como para el personal de la explotación. Entre estas medidas están las relativas a vehículos, a las condiciones que deben reunir, a su control técnico, a sus pesos y dimensiones, al establecimiento de reglas de circulación para cada modo de transporte y a las condiciones técnicas y administrativas a que debe responder la explotación de los ferrocarriles.

El establecimiento de acuerdos entre los diferentes modos de transporte se ha ensayado en diversos países para conseguir distribuciones de tráfico basadas en las ventajas respectivas de cada uno de ellos. Tal es el caso de los Convenios establecidos entre administraciones ferroviarias y transportistas profesionales concesionarios de líneas de viajeros por carretera, los servicios de puerta a puerta, los sistemas de coordinación técnica como los intercambios de "palettes" y de "containers" y la utilización de los remolques ferrocarril-carretera y de los vagones porta-camiones y porta-remolques.

Por lo que afecta a la acción en la esfera internacional, los diferentes Estados hace mucho tiempo

que están procurando fomentar el desarrollo de los transportes internacionales por ferrocarril, lo que ha traído, como consecuencia, una estrecha colaboración entre las administraciones ferroviarias, que han cerrado numerosos acuerdos, tales como las Convenciones Internacionales concernientes a transporte de mercancías y de viajeros (C.I.M. y C.I.V.) y a la utilización en común de los vagones de mercancías (EUROP), el Reglamento para el empleo recíproco de los vagones en tráfico internacional (R.I.V.), la creación de la Sociedad Ferroviaria Internacional de Transportes Frigoríficos (INTERFRIGO) y el establecimiento de los trenes TRANS-EUROPA-EXPRES. En cambio, el transporte internacional por carretera está reglamentado más rigidamente, sin que los esfuerzos hasta ahora desplegados para conseguir la aplicación de principios comunes hayan tenido mucho éxito, salvo en los casos de los transportes turísticos y, en parte, de los en tránsito.

El resultado de las intervenciones expuestas ha sido que los regímenes en vigor en los diferentes países están separados unos de otros, lo que produce la consiguiente inquietud de los Gobiernos, que estudian y proyectan modificaciones de importancia en materia de política de transportes, que hacen aparecer ya ciertas líneas de convergencia.

En la actualidad se puede decir que las medidas cuya adopción constituye preocupación común, son las siguientes:

Mejorar la situación comercial de los ferrocarriles frente a sus competidores y, especialmente, frente al transporte por carretera; favorecer un desarrollo de éste más en consonancia con sus características técnicas y económicas, dando una importancia cada vez mayor a la seguridad y a la necesidad de construir una infraestructura que satisfaga las necesidades futuras previsibles; modernizar la navegación interior y considerar que los problemas de los diferentes modos de transporte están íntimamente unidos entre sí, lo que exige soluciones de conjunto para ellos.

De todas formas, es opinión general que la ordenación actual del sector de los transportes no es completamente satisfactoria ni desde el punto de vista de los transportistas ni desde el punto de vista del interés general. Y con el fin de buscar una organización que esté más en armonía con las nuevas exigencias de tráfico, y ante el hecho indudable de que la producción, el consumo y el comercio exterior se van a incrementar sobre todo por el establecimiento del Mercado Común, que acelerará el desarrollo económico y aumentará los cambios entre los diferentes países, se ha llegado a la conclusión de que es necesario implantar una política común que cree las condiciones precisas para conseguir el desarrollo de un sistema de transportes eficaz y que satisfaga, con el menor coste para la colectividad, las necesidades que se producirán por la expansión económica de los países.

Esta política común debe constituir un conjunto de medidas con el que puedan progresivamente irse armonizando las diferentes políticas nacionales, cuyas características esenciales es necesario, por tanto, tomar en consideración.

Si se examina la situación existente, se ve que las economías de los transportes se caracterizan por regímenes de competencia imperfecta en grados diferentes. Es cierto que la competencia perfecta no se encuentra implantada en los diferentes sectores de la actividad económica; pero es precisamente en el de los transportes en el que se está más lejos de conseguir por la existencia de un conjunto de "factores o aspectos especiales", que no son de naturaleza técnica, y que, aunque se encuentran en otras ramas de la actividad económica, su influencia es decisiva en la de transportes por su acumulación y su coexistencia. Por tanto, la determinación de la importancia de dichos factores y la posibilidad de aplicarles intervenciones correctivas, influirá de un modo notable en la elección y orientación que se ha de dar a la política común.

Son aspectos especiales del transporte los siguientes: intervención de los poderes públicos en las inversiones, estructura especial y particularidades de la oferta y la demanda, obligaciones de servicio público e imposición de reducciones tarifarias.

La intervención de los poderes públicos al decidir las inversiones en la infraestructura, puede falsear el mercado del transporte y, para evitarlo, parece necesario que los usuarios soporten en forma equitativa los gastos de aquélla y que el principio de la rentabilidad guíe las decisiones de los Gobiernos.

La existencia de grandes empresas de gran potencia económica, que explotan las redes ferroviarias y que dependen más estrechamente del Estado, junto a una multitud de pequeñas empresas privadas concesionarias o titulares de servicios de transporte por carretera, no parece que tenga consecuencias en el juego de la competencia, puesto que si las empresas ferroviarias tienen como se ha dicho, gran fuerza económica, las pequeñas se benefician de una mayor flexibilidad de explotación; es decir, que son ventajas naturales sin efectos perjudiciales en el mercado de los transportes.

Por el contrario, sí pueden producir perturbaciones la insuficiencia de adaptación de la capacidad de transportes a la demanda y la disimetría del tráfico en los dos sentidos de una misma relación, factores ambos que obligan a determinadas empresas a mantener ciertas reservas de capacidad que producen un aumento de los gastos fijos; la movilidad de los transportistas por carretera que plantea el problema de los fletes de retorno; las diferentes obligaciones impuestas, principalmente de carácter tarifario; la insuficiente formación profesional de determinados transportistas, y, por último, los fenómenos de inelasticidad que caracterizan el mercado de los transportes, tanto en su oferta como en su demanda, y la sensibi-

lidad de ésta a los precios practicados, en lo que afecta a su reparto entre las diferentes empresas.

Para evitar el efecto de estos factores será necesario colocar a los diferentes modos de transporte en igualdad de condiciones, facilitar la repartición de tráfico mediante medidas de coordinación técnica, conceder a los ferrocarriles una mayor libertad para organizarse y para actuar según métodos comerciales, exigir garantías técnicas y profesionales suficientes para el acceso a la profesión y establecer, mediante las necesarias intervenciones, limitaciones a la capacidad del transporte y a la libertad para fijar los precios.

El mercado de los transportes está asimismo influenciado, más o menos profundamente, según los países, por la concepción hecha por los Estados del papel de aquéllos en la economía, y las consecuencias de la actitud adoptada a este respecto se manifiestan fundamentalmente por la desigualdad de obligaciones que se les impone. Estas obligaciones de servicio público, que afectan principalmente a los ferrocarriles, se pueden resumir en las siguientes: Obligación de explotar, obligación de transportar y obligaciones tarifarias. Para implantar una política de transportes fundada en el libre juego de la competencia, parece indispensable suprimir o atenuar dichas obligaciones, autorizando a los ferrocarriles para cesar progresivamente en la explotación de líneas, instalaciones y servicios deficitarios, concediendo a las empresas que no están aún facultadas para ello la libertad de fijar sus precios dentro de límites que tengan en cuenta los de coste, equiparando las exigencias de publicidad tarifaria y compensando equitativamente las obligaciones que tengan que subsistir, impuestas a determinadas empresas.

Por último, la intervención de los Gobiernos se manifiesta también por la imposición de tarifas o precios especiales destinados a favorecer a determinadas categorías de usuarios o a ciertos sectores económicos. Para evitar el falseamiento del equilibrio que tales intervenciones pueden producir, parece necesario evitarlas, favoreciendo directamente, y no a través del transporte, a los usuarios a los que se pretenda beneficiar, o contrarrestándoles acordando reembolsos o compensaciones por las consecuencias efectivas que pueden originar para la economía de las empresas.

El conjunto de las medidas expuestas, correctivas de la acción perjudicial en el mercado de los transportes de los aspectos especiales de éstos, esbozan ya en grandes líneas lo que puede ser una política común y ello ha permitido a los organismos internacionales que estudian esta cuestión, fijar los principios generales de la misma, después de haber oído la opinión de los sectores profesionales interesados.

La Comunidad Económica Europea parte de que los objetivos generales que debe alcanzar la política común son los tres siguientes: Eliminación de los obstáculos que los transportes pueden oponer a la realización del mercado común, integración de ellos en la comunidad, es decir, libre circulación de los ser-

vicios de transportes en el interior de ella y organización general del sistema de transportes.

Para alcanzarlos, establece que los principios de la política común de transportes deben ser los siguientes:

Igualdad de trato.

Autonomía financiera de las empresas de transporte.

Libertad de acción de los transportistas.

Libre elección de los usuarios, y

Coordinación de inversiones.

La igualdad de trato debe llevar consigo el principio de la supresión de discriminaciones, tanto entre empresas y modos de transportes como entre usuarios y transportistas, y ha de concernir a las obligaciones de servicio público, al régimen fiscal, al social y a las ayudas que se concedan.

La autonomía financiera implica que las empresas de transportes deben tener la plena responsabilidad de su gestión económica, asumiendo cada una la parte que le incumbe de los gastos de infraestructura, suprimiendo toda subvención que no corresponda a compensaciones por cargas impuestas y concediendo la libertad más amplia posible para la adopción de las medidas necesarias encaminadas a la nivelación de los gastos y de los ingresos.

La libertad de acción de las empresas es una consecuencia de los principios anteriores y debe asegurar la de precios, con las limitaciones que se estimen necesarias y el acceso de las empresas a los diferentes mercados de transportes, lo que lleva consigo la suavización progresiva de los contingentes y la supresión o atenuación de las obligaciones de explotar y de transportar; todo ello, naturalmente, sin perjuicio de que los Gobiernos intervengan para evitar un desarrollo excesivo de los parques a la vista de las capacidades y características técnicas de las infraestructuras o por motivos de seguridad, y para exigir a los transportistas las necesarias garantías técnicas profesionales.

La libre elección de los usuarios implica la libertad de recurrir al transporte privado, para lo cual se ha de colocar a éste en una situación comparable al profesional en lo que concierne a las cargas fiscales y de imputación de gastos de infraestructura; asimismo se debe evitar que amparándose en dicho transporte privado se efectúen transportes públicos y suprimir o atenuar las sujeciones impuestas a éstos para evitar un desarrollo anormal del privado.

Por último, la coordinación de inversiones lleva implícito el establecimiento por los poderes públicos de programas de inversiones, basados en consideraciones de interés general y en el principio de la rentabilidad de las obras proyectadas, así como intervenciones para favorecer el desarrollo armonioso de las nuevas técnicas, la modernización y la unificación del material.

Por su parte, la Conferencia Europea de Ministros de Transportes ha establecido que la política ge-

neral debe reposar sobre los tres principios básicos siguientes, que prácticamente coinciden con los fijados por la C.E.E.:

Carácter comercial de las empresas de transporte.

Igualdad de trato entre empresas y modos de transporte, así como desde el punto de vista de los usuarios.

Libre elección de los usuarios.

Partiendo de ellos, se podrían concebir y repartir, como sigue, los principales elementos constitutivos de una política de transporte:

Carácter comercial de las empresas de transporte:

1.º Pago por cada medio de transporte de la parte que le corresponda de los gastos de infraestructura.

2.º Compensación equitativa por las cargas de carácter anormal impuestas a las empresas de transportes.

3.º Autonomía de gestión, comprendiendo la financiera.

4.º Libertad de acción de las empresas:

a) Procedimiento de formación y publicidad de los precios y condiciones de transporte.

b) Acceso de las empresas a los mercados nacionales e internacionales de transporte (licencias y contingentes; derecho de establecimiento).

Igualdad de trato entre las empresas:

1.º Entre empresas y medios de transporte:

a) Obligaciones de servicio público.

b) Régimen fiscal (distinguiendo entre el general y los específicos que tengan por fin, por ejemplo, la cobertura de los gastos de infraestructura o la coordinación de transporte).

c) Régimen social (duración y condiciones de trabajo).

d) Ayudas y subvenciones.

e) Inversiones (coordinación y financiación e, incluso, estudios concernientes a las previsiones de tráfico).

2.º Entre transportistas y usuarios:

a) Supresión de las prácticas discriminatorias, de las ayudas y de las medidas de sostenimiento no justificadas.

b) Control de los precios.

c) Condiciones técnicas referentes a la circulación y a la seguridad.

Libre elección de los usuarios.

1.º Eliminación de las condiciones artificiales que puedan falsear esta elección.

2.º Libertad de recurrir al transporte privado sometiénolo a condiciones económicas comparables a las de los transportes profesionales (cargas fiscales, de infraestructura, etc.).

Estos principios, como es lógico, habrá que interpretarlos y ponerlos en vigor mediante la adopción de medidas adecuadas, lo que conducirá a nuevos estudios y discusiones. Asimismo hay otros elementos susceptibles de influenciar la orientación de dicha política general, tales como los transportes aéreos, los efectuados por oleoductos y la utilización de la energía atómica, cuya introducción en los transportes producirá una enorme conmoción en su mercado. Pero es indudable que, con la fijación de los principios expuestos, se ha dado un gran paso para la consecución del fin que se persigue de ordenar y coordinar los distintos modos de transportes de manera que se realice la repartición óptima del tráfico entre ellos.