

DETERMINACION DE LOS COSTES DE LAS INFRAESTRUCTURAS DE LOS TRANSPORTES Y SU DISTRIBUCION ENTRE SUS USUARIOS *

Bajo este título, la Federación Italiana de Carreteras ha publicado, a finales del pasado año, un trabajo que consta de dos partes. En la primera se analiza la aplicación de los principios generales del Tratado de Roma al sector de los transportes, así como los métodos de determinación de los costes de infraestructura y su distribución entre los distintos usuarios. En la segunda parte se expone el programa de acción de la Comunidad Económica Europea y las dificultades con que se encuentra la Comisión al detallar el método según el cual tendría que realizarse la investigación sobre los costes de infraestructura; se examinan las dos concepciones del sistema de transporte: la "neutral" y la "instrumental", y se señalan una serie de consideraciones por las que se estima debe revisarse la política comunitaria de los transportes. Dado el interés de estos temas, a continuación se inserta la traducción de dicho trabajo.

PARTE I

Como se sabe, el Tratado de Roma, constitutivo de la Comunidad Económica Europea, prevé, en sus artículos 73 y 74, la instauración de una política común en el sector de los transportes. Sin embargo, el texto de este Tratado no establece cuál tiene que ser el contenido de dicha política. Este se limita a manifestar unos principios, pero no detalla cuáles tienen que ser los objetivos que se necesita perseguir en el ámbito de la Comunidad europea. Parece ser que esta falta se debe al hecho

(*) Traducción de ALBERTO MONREAL LUQUE.

de que, en el momento de la firma del Tratado, los responsables de las negociaciones no habían tenido tiempo suficiente para que se aclararan las ideas a este respecto. Para no aplazar dicha firma se decidió confiar a los organismos burocráticos de la Comunidad la tarea de elaborar la política común de los transportes para someterla, de modo preventivo y en sede consultiva, al examen del Comité Económico y Social y a la Asamblea parlamentaria europea y, por último, al Consejo de los Ministros, por ser este último organismo el único competente para deliberar.

Con esta perspectiva, la Comisión parlamentaria de los transportes, ha elaborado, en abril de 1961, el conocido *Memorándum*, que dividido en dos partes, analiza los fundamentos y la orientación, respectivamente, de la política económica de los transportes.

Con su *Memorándum*, la Comisión se proponía provocar, esencialmente, una extensa discusión sobre los problemas fundamentales con el fin de conocer las distintas posiciones de los seis países interesados.

Una vez alcanzado este objetivo, el Consejo de los Ministros de la Comunidad Económica Europea invitó a la Comisión a que presentara un *Programa* completo de realización de la política común, programa que lleva la fecha de mayo de 1962.

En el capítulo séptimo de este Programa se establece la orientación que hay que dar a los estudios sobre costes de los transportes y la imputación, a sus distintos usufructuarios, de los costos de infraestructuras; es decir, se definen los principios económicos que hay que aplicar, de modo uniforme, en cada uno de los seis países para la determinación de esta imputación.

El estudio sobre los costes de las infraestructuras, dividido en cuatro fases, tendría que ultimarse para 1966.

En las intenciones de la Comisión, este estudio, en unión con el otro destinado al cálculo del importe total de las sumas cobradas, de distintas formas, de los usufructuarios por la utilización de dicha infraestructura, debería llevar a la definición de los principios y los elementos numéricos de base para una imputación de los gravámenes de la infraestructura a las empresas y a los distintos medios de transporte.

En diciembre de 1962, el Consejo de la Comunidad Económica Europea —en un proyecto de resolución relativo a la política común de los transportes, ha considerado que dicha política, por partir de la situación de hecho, tiene que desarrollarse de forma progresiva y de modo tal que la instauración de sus elementos pueda preverse para finales del período

transitorio y, en lo posible, el 1 de enero de 1968— proponía a la Comisión que le sometiera, basándose en el artículo 75 del Tratado, propuestas con el fin de permitir la realización de un programa contenido en el mismo proyecto de resolución.

En la parte de este programa relativa a los costes de transporte, se solicitan los estudios sobre los costos de las infraestructuras y los gravámenes efectivos de las empresas y los tipos de transporte, con delimitación a lo indispensable para poder alcanzar resultados útiles, efectuando una serie de investigaciones, una de ellas teórica, sobre los principios y métodos de aplicación, cuya terminación se prevé para finales de 1964, y otra, basada en cifras, relativa al conjunto de las infraestructuras, cuyos resultados deberían estar disponibles, lo más tarde, en 1967.

Pero la labor emprendida por el comité de los expertos gubernamentales, encargados de dar asistencia a la Comisión de la Comunidad Económica Europea, y la de los subcomités, entre los cuales es importante el del estudio del costo de las infraestructuras, se halla todavía muy retrasada respecto a las fechas de vencimiento señaladas más arriba.

Es decir, se halla todavía en su primera fase la relativa a la determinación del método que hay que seguir. Cuestión de importancia fundamental que justifica la prudencia con la cual el estudio se ha emprendido, las discusiones que se han entablado y el requerimiento, de parte de la Comisión, de la colaboración de expertos de las seis naciones, además de los organismos de la misma Comunidad. La investigación de este método se halla en discusión desde hace algún tiempo en todos los países, incluida Italia, pero sin que se hayan obtenido muchos adelantos aún porque puede decirse que el empeño no ha resultado muy activo.

El método debería basarse en una objetividad absoluta con el fin de evitar el favorecer a un sistema de transporte frente a los demás y, en un mismo sistema, un medio respecto a los restantes.

En la búsqueda de esta perfección, los principios doctrinarios tienen amplias posibilidades de prevalecer, con escasas perspectivas de poder llegar a conclusiones concretas. De aquí el ruego del Consejo de que se limitara el estudio a lo estrictamente indispensable.

La cuestión es compleja y de importancia fundamental, porque puede resolverse en perjuicio de toda la estructura de los transportes o de un sistema respecto de los demás.

Extensión de los principios generales del Tratado de Roma al sector de los transportes.

En su *Memorándum*, la Comisión, después de largas discusiones tanto en el campo teórico como en el práctico, ha considerado oportuno pronunciarse sobre la aplicabilidad a los transportes de las normas generales del Tratado, por lo que se refiere, entre otras cosas, a la reglamentación de la competencia, contenida en los artículos 85 a 94 del mismo Tratado. De la aplicación de estos principios generales al sector de los transportes derivan consecuencias bien definidas.

La libre elección del usufructuario

La libre elección, por parte del usufructuario, del medio de transporte considerado más idóneo y conforme con sus propios intereses, constituye, para el Tratado de Roma, un principio económico fundamental.

El usufructuario toma en consideración los precios y las condiciones propuestas por los transportistas y tiene la libertad de elegir entre los mismos.

Pero la libre elección del usufructuario hay que considerarla como el punto de llegada al que tiene que mirar la política común de los transportes. De hecho, para que el usufructuario se halle verdaderamente libre en dicha elección, se necesita que se sitúen sobre el mismo nivel, de manera preliminar, las condiciones de competencia de los distintos sistemas de transporte, que se hagan homogéneos sus costes y que las tarifas estén en justas proporciones con estos últimos.

Prohibición de las discriminaciones y las tarifas de apoyo

La extensión del concepto de libre competencia hace necesario separar los precios de los transportes de cualquier influencia exterior. Esto es, ya no es admisible la transferencia a la colectividad de gravámenes propios de los sistemas de transporte, así como ya no es admisible el cargo, a dos mismos sistemas, de gravámenes propios de la colectividad.

Armonización de las condiciones de transporte.

De esto deriva la necesidad de armonización de las condiciones del transporte, es decir, la armonización de todos los gravámenes impuestos a las empresas de transporte para que sus costes puedan tener una estructura homogénea.

Libertad de acción y autonomía financiera de las empresas

Una vez establecidas las condiciones de partida consideradas admisibles, las empresas de transporte estarán libres de alcanzar las dimensiones que consideren más oportunas y tendrán que asegurar, con sus propios medios, el equilibrio de sus ingresos y gastos.

La realización de este principio implica la condición de que las empresas de transporte tomen sobre sí mismas la responsabilidad y las cargas de su propia gestión financiera. Entre otras cosas tendrán que tomar a su cargo la cuota que se les pueda imputar de los gastos de infraestructura y los demás gastos soportados por la colectividad a causa de la abolición total de todas las subvenciones directas o indirectas, salvo que las mismas no correspondan al reembolso de los gravámenes previstos en los artículos 77 y 80 del mismo Tratado (1).

Los precios de los transportes

Para que la libre elección del usufructuario, que representa, como ya se ha dicho, el principio fundamental de la política comunitaria de los transportes, coincida con el óptimo económico requerido por el interés general, es menester que los precios de las distintas clases de transporte ofrecidas, presenten una diferencia aproximadamente igual a la de sus costos respectivos. En estas condiciones, cuando un usufructuario elige un medio de transporte más costoso para la colectividad, esto significa que saca ventajas iguales o superiores, equilibrando de este modo un balance que a primera vista parecería deficitario.

(1) El artículo 77 afirma la compatibilidad con el Tratado de las ayudas requeridas por las necesidades de la coordinación de los transportes y los correspondientes al reembolso de ciertos servicios inherentes a la noción de servicio público. Entre otras cosas, el artículo 80 admite que los precios y las condiciones de los transportes pueden tener en cuenta las necesidades de las regiones no desarrolladas.

La política tarifaria

Una política tarifaria de este tipo, es decir, un sistema de tarifas según los costes relativos, presupone la determinación de los distintos componentes del coste del transporte con suficiente exactitud. Claro está que en el espíritu de la política general de los transportes, contenido en el *Memorandum* de 1961, se necesita tomar como base de la formación de los precios, el coste total del transporte, esto es, la suma de los costes variables y los costes fijos.

De hecho, en caso contrario, al querer tomar como base de los precios solamente los costes variables, se transferirían al balance general de la colectividad los costes fijos, es decir, se persiguiría una política del todo contraria a la señalada por la Comunidad.

Para tomar el coste como base de la formación de los precios, es la obtención de determinados fines no económicos.

a) Que se halle depurado de todos los gravámenes hasta ahora impuestos a causa de intervenciones políticas, que tienen como finalidad la obtención de determinados fines no económicos.

b) Que refleje todos los componentes del coste.

Solamente si los costes se calculan de este modo pueden compararse, y, por lo tanto, considerarse como elementos valederos para obtener la mejor distribución del volumen de transporte, desde el punto de vista económico entre los distintos sistemas.

El coste de las infraestructuras

Una consecuencia muy importante de esta argumentación consiste en verse obligados a tener en cuenta, en el cálculo del coste de los transportes, lo referente a las infraestructuras.

Esta consecuencia implica problemas de difícil solución, tanto por lo que concierne a la determinación del coste de las infraestructuras como por lo que se refiere a la distribución de este coste entre los distintos grupos de usufructuarios de los distintos sistemas de transporte.

Ya en mayo de 1963, la Comisión, al presentar al Consejo la propuesta de un programa sobre los costes de las infraestructuras relativas a los transportes ferroviarios, viales y de navegación, ponía de relieve que la situación existente en los Estados miembros, por lo que se refiere a que las distintas clases de transporte soporten sus propios cos-

tes de infraestructura, difiere de un país a otro y de una clase a otra. Además, difiere en el interior de una misma clase de transporte, según las categorías de los usufructuarios.

Estas diferencias son tales que falsean la competencia de los transportes en el interior de la Comunidad misma.

Tanto en el *Memorándum* mencionado, sobre la orientación que hay que dar a la política común de los transportes, de abril de 1961, como en el programa de acción relativo a la política común de los transportes, de mayo de 1962, la Comisión ha afirmado que solamente en condiciones de paridad de tratamiento de todas las clases de transporte, podrán asegurarse una organización y un funcionamiento satisfactorios del mercado de los transportes. Además, ha puesto en evidencia que es esencial que dicha igualdad de trato se manifieste también en lo que concierne a la situación de las clases de transporte respecto a la toma a su cargo de los costes de infraestructura.

Esta opinión la sostuvo tanto el Comité económico y social como el Parlamento Europeo. En los dos informes efectuados en nombre de la Comisión parlamentaria de los transportes, por el diputado Sr. KAPTEYN en noviembre de 1961 y el diputado Sr. MÜLLER HERMAN en abril de 1962, respectivamente, se subraya la importancia que tiene, para la política de coordinación, la armonización fiscal y la liberalización de los transportes internacionales, la solución del problema de los costes de infraestructura.

La Comisión, consciente de la necesidad de dar solución comunitaria al problema de los costes de infraestructura, ha manifestado, ya desde 1960, su propia intención de emprender el estudio del problema con la colaboración de expertos gubernamentales. El Consejo —en su 40.ª reunión, celebrada en los días 6 y 7 de diciembre de 1960, al expresar su propio acuerdo sobre la constitución de un Comité de expertos gubernamentales, encargado de dar asistencia a la Comisión en sus estudios sobre los costes de transporte y frente a sus resultados— ha hecho realidad la intención formulada por la Comisión, de emprender el examen de los problemas relativos a la determinación de los gastos de infraestructura, al objeto de obtener los elementos que sirvan de base al estudio de acercamiento de las condiciones de competencia de las distintas clases de transporte.

El Comité de expertos gubernamentales, constituido como consecuencia de la 40.ª reunión del Consejo, ha reconocido, ya desde los comienzos de sus propias actividades, la necesidad de que dichos estudios se

realicen tanto en el plano teórico como en el estadístico. Por lo tanto, no hay dudas de que los principios que se adopten para la solución del problema de los costes de infraestructura, tendrían que documentarse mediante estudios estadísticos, en lo posible, completos y realizados según métodos comunes. Solamente de este modo la Comisión se hallará en condiciones de presentar propuestas concretas al Consejo y este último podrá decidir, luego, con pleno conocimiento de causa.

La investigación propuesta al Consejo por la Comisión de la Comunidad tiene la finalidad de determinar:

a) Los costes totales de las infraestructuras.

b) Los costes que hay que cargar a la función de transporte por las infraestructuras, en el caso en que éstas desarrollen al mismo tiempo también otras funciones (de urbanismo, economía hidráulica, protección de los terrenos de las inundaciones, etc.).

c) Los costes de las infraestructuras que hay que cargar a las distintas categorías de los usufructuarios.

La investigación toma en consideración los datos del año 1965 para que pueda disponerse de los resultados en tiempo útil para las disposiciones que habrá que adoptar antes de que termine el período transitorio.

La investigación habrá que llevarla a cabo con métodos unificados y confiarse a los mismos Estados miembros.

Otras necesidades para que puedan compararse entre sí los precios de los distintos sistemas de transporte consisten en la armonización, entre los distintos sectores del transporte, de los gravámenes fiscales y los demás elementos del coste, como, por ejemplo, los gravámenes para el personal y las condiciones de trabajo, que pueden resultar distintos desde el punto de vista jurídico y comportar derechos distintos para los trabajadores y gravámenes distintos para las empresas.

La diferencia tarifaria

Se trata ahora de examinar qué implicaciones comporta el que cada sistema de transporte soporte el coste de infraestructura.

Estas consecuencias son importantes y representan una verdadera novedad.

La primera consecuencia de gran importancia consiste en la diferenciación tarifaria en función del coste. Excluyendo, por razones de imposi-

bilidad, el hecho de que el precio del transporte pueda fijarse para cada uno de los casos, sobre la base del coste de cada una de las prestaciones, desde luego, de una política de este tipo se derivará una diferenciación tarifaria, aunque limitada a grandes clases, que contengan categorías de recorridos que pueden compararse entre sí.

De este modo desaparecerán, además de las tarifas especiales y de apoyo no compatibles con la política de la Comunidad, también la tarifa kilométrica y la *ad valorem* (1).

Con esta diferenciación tarifaria, que deriva de la necesidad de establecer los precios del transporte en base al coste, la tarifa que se aplicará no tendrá ya como elemento de base la distancia kilométrica únicamente, sino el coste total del transporte, relativo a la determinada relación de tráfico, por lo tanto, coste conjuntado, no solamente con la distancia, sino también, y sobre todo con el coste de infraestructura, es decir, de modo indirecto con las características plano-altimétricas del recorrido, las dificultades orográficas, morfológicas y geotécnicas de los terrenos que se cruzan, los costes de manutención y ejercicio, esto es, en otros términos, todos los costes fijos y variables que pueden cargarse a esa infraestructura particular.

El cálculo de los costes de infraestructura

Se ha dicho que el problema relativo a la determinación del coste de las infraestructuras de los transportes ha surgido, en el ámbito comunitario, de la necesidad de homogeneizar los términos de comparación entre los distintos sistemas de transporte, con el fin de asegurar la libertad de elección del usufructuario, la cual puede verificarse solamente entre alternativas de servicios homogéneas, en los cuales los precios se hallen vinculados con los costes a su vez armonizados y homogeneizados. De modo especial, la imputación de los costes de infraestructu-

(1) Como se sabe, la tarifa kilométrica, uniforme en sus orígenes, tiende a impedir discriminaciones entre los usufructuarios y compensar los costos elevados de las líneas secundarias con los más bajos de las de tráfico más intenso. A esta fijación de tarifas sobre base kilométrica uniforme se acompaña una diferenciación tarifaria referente a la naturaleza de la mercancía (tarifa *ad valorem*) en relación con el hecho de que esta última, por su misma naturaleza, pueda sostener o no fuertes gravámenes de transporte.

ra a sus usufructuarios, tiende a eliminar las diferencias entre el sistema de los precios de los ferrocarriles y el del autotransporte. En efecto, se considera que los ferrocarriles pagan sus propias instalaciones fijas y los servicios necesarios para la circulación de sus propios medios a través del cargo, en sus propios balances, de los relativos gravámenes de inversión, manutención y modernización. Por el contrario, faltan estos cargos directos en los balances de las empresas de autotransporte. Estas empresas están sujetas a unos impuestos y tasas específicos, histórica y propiamente de posible clasificación como contribución a los gastos sostenidos por la colectividad por la construcción y manutención de las infraestructuras necesarias a la circulación vial y los servicios relativos, pero se ignora qué parte de estos gastos hay que atribuir al auto-transporte y en qué medida contribuye en el mismo (1).

Por lo tanto, para poder llegar a la igualación de las condiciones de competencia entre ferrocarril y carretera, se ha considerado necesario examinar:

- a) La determinación de los costes de las infraestructuras viales.
- b) La individualización de la posible distribución, entre sus distintos usufructuarios y beneficiarios, del coste de las mismas infraestructuras.
- c) La concentración de la correlación existente entre los costes ocasionados y las contribuciones pagadas por el autotransporte por el empleo de las carreteras.

Los métodos de determinación de los costes de infraestructura

Los métodos de determinación de los costes de infraestructura, ya examinados por la Comisión Económica de Europa y ahora tomados de nue-

(1) En América, este problema ha surgido no tanto con el fin de averiguar las diferencias que actúan eventualmente en la competencia entre carreteras y ferrocarriles.

Por lo general, el presupuesto del cual salen los estudios americanos es el de la congestión de tráfico en las carreteras existentes. La selección de la demanda, efectuada en base a tarifas y precios diferenciados, obtenidos por un análisis efectuado sobre los costes de infraestructura, es lo del cual nos ocupamos. El profesor J. DUE habla, por ejemplo, de un sistema de *tasas* fundado en el principio comercial que distribuye el peso de los costes de las carreteras en relación con el empleo de las mismas, de tal modo que se efectúa una distribución mejor de los recursos entre las distintas clases de transporte.

vo en examen por la Comunidad Económica Europea, son esencialmente tres:

- a) Método de los costes totales calculados.
- b) Método de los gastos efectivos.
- c) Método de los costes de desarrollo.

Mencionamos brevemente estos métodos.

El método de los costes totales calculados

Este método tiene por objeto la valoración de los costes de capital, manutención y explotación de las infraestructuras. En la aplicación de dicho método toman importancia especial la determinación del tipo de interés y la del período de amortización del capital invertido. Las obras se dividen en renovables (de duración limitada) y no renovables (de duración ilimitada).

Este método comporta la solución de dos problemas difíciles, sobre los cuales se han tenido muchas controversias, tanto en el campo teórico como en el práctico.

Muy discutida es la cuestión de si por tipo de interés hay que tomar el admitido normalmente por el mercado financiero para operaciones de largo plazo o si es necesario efectuar una neta diferenciación entre tipo de interés para inversiones públicas y tipo de interés para inversiones particulares (1).

La segunda dificultad consiste en establecer la duración de una infraestructura, problema difícil, porque sobre esa duración influyen factores de naturaleza distinta, como, por ejemplo, la intemperie, la conservación, los trabajos de renovación y mejora que pueden modificar en el tiempo el aspecto mismo de la obra.

Mientras una conservación esmerada y efectuada a tiempo debido y oportunas modernizaciones pueden prolongar de modo indefinido su existencia, por el contrario, un empleo distinto, más o menos intenso del previsto puede aminorar su duración.

Un considerable obstáculo que puede falsear los resultados de una investigación realizada con este método, lo representa la diferencia climática del territorio, como, por ejemplo, podría ser el caso de los climas

(1) Véase: AUGUSTO GRAZIANI, *La teoria delle scelte negli investimenti pubblici* (La teoría de la elección en las inversiones públicas), págs. 40 y ss.

del Norte de Italia respecto a los del Mediodía, las zonas montañosas respecto a las de llanura. Esta diferencia climática puede determinar sensibles variaciones en la duración de las obras.

Por último, este método presupone una clasificación, por ejemplo, de cada clase de carretera, lo cual está sujeto a posibles equivocaciones o arbitrariedades por parte de las administraciones.

El método de los costes totales calculados, ha sido abandonado por los expertos de la Comisión Económica de Europa, precisamente a causa de las dificultades mencionadas más arriba; lo han sostenido, por el contrario, algunos países en el ámbito de la Comunidad Económica Europea.

El método de los gastos efectivos

En la determinación de los costos de las infraestructuras en base al método de los gastos se olvidan los gravámenes del capital que ha dado origen a la construcción, es decir, amortizaciones e intereses. Con este método se determina la cuantía de los gastos de inversión, modernización y conservación, durante un determinado número de años que permita la neutralización de los efectos perturbadores de puntas episódicas o depresiones de gastos, debidas a causas excepcionales. El período de tiempo que habría que considerar debería estar incluido entre los cinco y diez años. Este sistema evita las dificultades prácticas y conceptuales de un cálculo del valor de las inversiones, pero también presenta destacadas dificultades e imprecisiones. La dificultad principal consiste en separar de los gastos la parte originada por la introducción de mejoras en el coste de las conservaciones y reconstrucciones.

Este sistema lo han estudiado y propuesto los expertos de la Comisión Económica de Europa y lo ha empleado Francia en la investigación contenida en el segundo Informe general de la Comisión de la cuenta nacional de los transportes.

Por algunos se opina que difícilmente el cálculo de los gastos medios anuales efectivos compensa la falta del cálculo de los gravámenes de amortización e intereses del capital originario de la inversión. Mientras que, por los partidarios del método, se afirma que el error que se comete al sumar los gastos medios anuales de conservación con los medios anuales de inversión es mucho menos elevado que el que se tiene con el método de los costes totales a causa del carácter discrecional que este método contiene relativas a la duración de los manufacturados, al valor de los mismos, al tipo de interés, etc.

El método de los costes de desarrollo

Las hipótesis, sobre las cuales se apoya la adopción de este método, son:

- a) Utilización plena de las infraestructuras existentes.
- b) La necesidad de nuevas infraestructuras debidas al desarrollo del tráfico.

El coste de estas nuevas infraestructuras lo darán los gastos de inversión, los anuales dependientes del tráfico suplementario de desarrollo y los anuales independientes de dicho tráfico. Por lo tanto, el tráfico de desarrollo dará origen a un coste total de desarrollo que puede analizarse. El coste de desarrollo es el equivalente por unidad de tráfico suplementario, es decir, a la correlación entre el coste total actualizado y el volumen del tráfico suplementario de desarrollo. Como se observa, el concepto de coste de desarrollo coincide con el de coste marginal de desarrollo.

Este método suscita muchas dudas sobre su validez, tanto por lo que se refiere a los criterios de actualización de los costes (tiempo requerido para que el tráfico de desarrollo alcance determinado volumen, tipo de actualización, etc.) como, y sobre todo, cuando la construcción de nuevas infraestructuras, como, por ejemplo, carreteras, se deriva de una política de desarrollo económico y social y representa, por lo tanto, una acción que tiende a incrementar el capital fijo social y no a hacer frente a una necesidad ocasionada por el tráfico suplementario, como puede acontecer en los países ya provistos de una extensa y eficiente red de infraestructuras de transporte.

Este método se ha preferido en el ámbito de la Comunidad Económica Europa por los representantes de Francia, la cual precisamente puede considerarse que se halla en las condiciones mencionadas anteriormente tanto por lo que concierne a las carreteras como a los ferrocarriles.

La distribución de los costes de infraestructura entre sus distintos usufructuarios

Suponiendo que se hayan superado las dificultades relativas a la determinación de los costes de infraestructura, realizada con uno de los métodos señalados anteriormente, hay que enfrentarse con otro problema que es el de la distribución de estos costes entre los distintos usufructuarios y

beneficiarios, considerando estos últimos a los peatones, las propiedades limítrofes o las que de cualquier modo se benefician de la infraestructura, las empresas que ejercen servicios públicos distintos de los transportes, las Administraciones públicas, etc.

Claro está que la finalidad última de la investigación es la de uniformar la contribución a los gastos de las infraestructuras entre los distintos sistemas de transporte.

Una vez establecido cuáles son los usufructuarios y beneficiarios, la distribución puede efectuarse según tres métodos principales que, por convención, pueden llamarse:

- a) Método de los costes ocasionados.
- b) Método de las ventajas ocasionadas.
- c) Método de la función prevaleciente.

Método de los costes ocasionados

Este método tiende a determinar los usufructuarios que constituyen la causa, prevaleciente o exclusiva, de los gastos de infraestructura para cargarles todos o parte de los mismos.

Haciendo referencia a las carreteras para las cuales el problema de los costes de las infraestructuras se presenta complicado, según el método de distribución mencionado anteriormente, los gastos se dividen en tres categorías:

- a) Gastos debidos exclusivamente a los usufructuarios motorizados de la carretera.
- b) Gastos debidos a los distintos usufructuarios.
- c) Gastos debidos tanto a una como a otra clase de usufructuarios.

Los costes directos de la circulación automovilística se dividen, agrupando los vehículos en cuatro categorías:

- a) De dos ruedas.
- b) Ligeros.
- c) Industriales.
- d) Industriales pesados;

y determinando la alícuota de dichos costes ocasionados por cada una de las categorías de autovehículos.

Los criterios que por lo general se tienen como base de dicha distribución son los de los *costes diferenciados* (esto es, particularidades constructivas requeridas en función de las características de los autovehículos, peso, espacio ocupado de las carreteras, etc.).

Método de las ventajas ocasionadas

El método consiste en la determinación de las *ventajas ocasionadas* por la infraestructura a cada una de las categorías de usufructuarios para proporcionar a estos últimos la cuota de gastos que hay que adeudar. La premisa es que las carreteras y los ferrocarriles constituyen un servicio público; que este servicio ocasione luego utilidades o satisfaga exigencias particulares, esto hay que considerarlo como hecho accidental (1).

Por lo tanto, es menester que se tengan en cuenta las ventajas generales ocasionadas por la construcción de una infraestructura, además de las que derivan al tráfico de los vehículos. Basándose en la teoría de las ventajas, la distribución entre los distintos medios de transportes puede efectuarse en base a las *t-km.*, de tal modo que los costes se repartan proporcionalmente a las prestaciones en *t-km.* en bruto de cada categoría de vehículos, o bien en base proporcional a los *costes de ejercicio*, los cuales, al variar en función de la importancia del vehículo desde el punto de vista combinado de su velocidad, su peso, su costo de adquisición y su consumo, miden sus posibilidades de participación teórico-económica a los costes de infraestructura.

Este sistema de las ventajas ocasionadas se ha eliminado de la Comisión Económica de Europa tanto porque se ha juzgado extremadamente difícil la valoración de las ventajas ocasionadas como porque se ha considerado que su aplicación llevaría a falsear la correlación entre los costes del tráfico automovilístico y los de los demás sistemas de transporte, llevando a cargo del primero costes inferiores a los ocasionados por el mismo.

Método de la función prevaleciente

Este método tiende a aislar la *función prevaleciente* desarrollada por cada una de las categorías de infraestructuras. El sistema tiende a

(1) En base a este método toma importancia especial la posición de los propietarios de los bienes inmuebles limítrofes. También en los Estados Unidos, se ha aceptado el principio de que, por ejemplo, desde el momento que una carretera lleva unos beneficios a la propiedad adyacente, es justo y razonable que los propietarios del terreno en cuestión paguen una parte de su coste (*Public Roads*, enero de 1962). En Italia hay una contribución de esta clase constituida por la de mejora, pero ya casi fuera de uso, por lo general, por la dificultad de su aplicación.

adeudar al usufructuario, en favor del cual se desarrolla esta función prevaleciente, todo el gasto de la infraestructura considerada (1).

Por ejemplo, cuando nos encontramos frente a carreteras de saneamiento o destinadas al servicio esencial de los fundos rurales, los gastos habría que adeudarlos a los distintos sectores de la agricultura, que en este caso se benefician del todo de esta infraestructura.

(1) Una aplicación interesante de este método se ha adoptado en los Países Bajos por lo que concierne a la distribución de los gravámenes de infraestructura, en un estudio elaborado por una comisión nombrada por el Gobierno holandés, en el transcurso del cual se ha realizado una investigación profunda para separar los distintos elementos de una infraestructura, adeudándolos con el método de la función prevaleciente.

Por ejemplo, la parte de la carretera construida en los diques se ha adeudado el sistema hidráulico, mientras la superestructura vial se ha adeudado al tráfico motorizado. Así, por ejemplo, en el caso de las calles urbanas, la parte que sobrepasa los seis metros de la calzada se ha adeudado al tráfico motorizado en la presumible convicción de que el empleo de los habitantes requiriera por lo menos seis metros de calzada. (Véase: BONAGINA, *Determinazione e ripartizione dei costi stradali di infrastruttura* (Determinación y repartición de los costes vitales de infraestructura), "Ingegneria Ferroviaria", febrero de 1959, pág. 139.

Siempre en los Países Bajos, utilizando los resultados de las pruebas AASHO en las pavimentaciones relativas a los espesores y el desgaste de las mismas en función del peso de los autovehículos y el número de los recorridos, combinando estos resultados con el recorrido anual de los distintos modelos de los autovehículos, se ha estudiado recientemente cuál tendría que ser el porcentaje de repartición del total de los gravámenes fiscales que están a cargo del automovilismo entre las distintas categorías de vehículos.

Las conclusiones a las cuales se ha llegado ya se conocían, por lo menos desde el punto de vista de la cualidad, es decir que los vehículos ligeros pagan demasiado y los pesados demasiado poco, conclusiones de las cuales pueden desprenderse elementos para una repartición mejor de los gravámenes fiscales, resultaría demasiado sencillo deducir que el tráfico no se efectúa con el medio de transporte más adecuado, por lo cual se falsean las condiciones de la producción y el consumo (véase: "Ingegneria Ferroviaria", enero de 1964, *Attribuzione nei Paesi Bassi, del costo della infrastruttura stradale ad alcuni gruppi di utenti della strada* (Atribución, en los Países Bajos, del costo de la infraestructura vial a unos grupos de usufructuarios de la carretera).

PARTE II

La acción de la Comunidad Económica Europea

Para los efectos de la puesta en práctica de los principios expresados, que derivan de modo directo de la orientación que hay que dar a la política común de los transportes, expresada por el *Memorándum* de abril de 1961, la Comisión de la Comunidad Económica Europea ha presentado, como ya se ha dicho, en mayo de 1962 un *Programa de acción en el sector corriente de los transportes*.

Tarifas variables ("en horquilla")

Como ya se sabe, este programa considera la instauración de un sistema de tarifas variables ("en horquilla"), combinado con una forma de publicidad de las mismas tarifas y un procedimiento de control de su aplicación. El nivel de estas tarifas, que se refieren a las tres clases de transporte (ferrocarriles, carreteras y líneas de navegación), debería fijarse teniendo en cuenta la situación del mercado y los costes de las operaciones de transporte. Aun siendo permitido cierto margen de maniobra tarifaria entre la extremidad superior y la inferior de la "horquilla", ésta es la primera tentativa de reglamentación de la política tarifaria, en la que las tarifas están sujetas, aunque de modo indicativo, al coste del transporte.

Para la aplicación de dicha política tendrían que removerse las causas de disparidad de trato entre los distintos sistemas de transporte que se derivan de las intervenciones públicas, de tal manera que se restableciera el mismo tiempo, a la armonización de los sectores fiscal, técnico y social.

Más tarde, en fecha 10 de mayo de 1963, la Comisión ha remitido al Consejo una serie de propuestas que en la actualidad se hallan en estudio en la Asamblea Parlamentaria Europea. Estas propuestas toman en consideración los aspectos más destacados de la que debería constituir la política común de los transportes. Para nuestro estudio, además de la propuesta de regulación relativa a la instauración del sistema de las tarifas variables ("en horquilla"), hay que poner de relieve la relativa a la organización de una investigación sobre los costes de las infraestructuras

relativas a los transportes ferroviarios, por carretera y líneas de navegación, de lo que se ha hablado anteriormente.

Las dos propuestas se consideran fundamentales para la progresiva actuación de la política común de los transportes, perseguida por la Comunidad, que tiende, como ya se ha visto, a asegurar la libertad de elección por parte del usufructuario, así como a hacer volver a los transportes a la que se define una competencia *sana* y obtener una política tarifaria en la que las tarifas se ajusten a los costes del transporte.

La investigación sobre el coste de las infraestructuras

Parece oportuno poner de relieve las dificultades en que se encuentra la Comisión al detallar el método según el cual tendría que realizarse la investigación sobre los costes de las infraestructuras para llegar a su determinación y su consiguiente distribución entre las distintas categorías de usufructuarios. La aplicación de uno de los tres métodos mencionados más arriba deja muchas dudas sobre la posibilidad de llegar a resultados verdaderamente satisfactorios. Las numerosas hipótesis, las aproximaciones, la arbitrariedad de la elección de muchos coeficientes que se refieren a los tres métodos, hacen dudar que sea posible salir del callejón sin salida, en el que se halla de hecho la Comisión al plantear una investigación de esta clase.

La veracidad de los tres métodos se ha examinado anteriormente de una forma muy breve, pero más difícil aparece la tarea de repartir los costes de las infraestructuras entre las distintas categorías de sus usufructuarios, finalidad última que se persigue. La determinación de la cuota que hay que atribuir a la colectividad, correspondiente a las necesidades inseparables de la misma colectividad, que satisface la infraestructura pública, como, por ejemplo, la difusión de la cultura, la defensa militar, la eliminación de los desequilibrios en las regiones no desarrolladas económicamente, parece una tarea tan difícil y llena de arbitrariedad, que hace muy dudosa la posibilidad de una distribución seria y convincente de esta clase.

En cuanto a lo referente al precio público, más bien del precio que cubre todo el coste de un servicio realizado, LUIGI EINAUDI se expresa de la siguiente manera: "En un país, donde la cultura se halle ya difundida, donde no se necesite proveer a la movilización y donde el tráfico sea tal que haga construir, por sí solo, todas las líneas ferroviarias que servirán

también, en caso de necesidad, para la movilización, donde todas las regiones participen ya del adelanto económico, no existe una necesidad de coste *inseparable* que hay que satisfacer, sino solamente las necesidades *separables* y, por lo tanto, en dicho país puede aplicarse el precio público" (1).

Por último, hay que pensar también si se superan las dificultades teóricas y prácticas de la aplicación de una investigación sobre los costes de las infraestructuras, lo difícil que resultaría intervenir para corregir eventuales errores o arbitrariedades que las Administraciones de los distintos países europeos, encargadas de las operaciones de la investigación, podrían introducir.

El sistema de los transportes ¿es "neutral" o "instrumental"?

Pero, aquí, no se trata tanto de juzgar un método de aplicación, ahora discutible, pero que la teoría podría poner a condicionar para ulteriores aproximaciones, con resultados también satisfactorios. De hecho, la cuestión es mucho más compleja, ya que nos encontramos frente a un planteamiento de la política de los transportes distinto del perseguido, por tradición e historia, por todos los Estados.

El dilema que la Comunidad Económica Europea ha querido resolver con su *Memorandum* de abril de 1961, en cierto sentido puede plantearse en estos términos: el sistema de los transportes es ¿*neutral* o *instrumental*?

En definitiva, nos hallamos frente a dos concepciones contrapuestas: la primera, la elegida por la Comunidad Económica Europea, admite una gestión de los transportes como sector económico por sí solo, es decir, *neutral* respecto a los demás sectores productivos, pero todos ellos más o menos interesados y dependientes del de los transportes.

En este caso, se trata de perseguir una política de precios en función de los costes, una gestión de los distintos sistemas de transporte en función de su propio interés comercial y su propio equilibrio económico-financiero.

Esta concepción del sistema de los transportes se enmarca muy bien en el liberalismo económico que, por lo general, predomina en la poli-

(1) LUIGI EINAUDI: *Principi di scienza della finanza* (Principios de la ciencia de las finanzas), Edizioni Scientifiche Einaudi, pág. 71.

tica de la Comunidad y significa la simple vuelta del sector a la economía de mercado.

La otra concepción considera, por el contrario, el transporte como un sector *instrumental*, es decir, al servicio de la política económica general y, de modo especial, a las políticas social-económicas de desarrollo de las regiones, de localización de los factores productivos, a las urbanísticas y de reorganización territorial.

Hay que observar que esta interpretación de los transportes, como sector *instrumental*, se ha perseguido, tradicionalmente, por todos los países de Europa, en los cuales los transportes terrestres se han desarrollado según un esquema que ni lejanamente puede compararse con el de la libre competencia que ahora se sostiene por la Comunidad Económica Europea. En la actualidad, en cada país el Estado hace su gestión en régimen de monopolio del transporte ferroviario, construye las infraestructuras viales, reglamenta y somete a vínculos de distinta naturaleza, que no tienen nada que ver con el régimen de libre competencia, el ejercicio de los medios de transporte por carretera. Estas políticas, perseguidas con muchas diversidades y finalidades distintas, son el fruto de la necesidad de instrumentar los sistemas de transporte para finalidades económicas y sociales que entran en el marco institucional de la acción del Estado.

Oportunidad de que Italia revise la política comunitaria de los transportes

Frente a esta situación, no hay más que poner de relieve el hecho de que la política común de los transportes, perseguida por la Comunidad Económica Europea, trata de renovar hondamente este sector y puede ocasionar grandes desequilibrios, tanto en su fase transitoria como en la definitiva de actuación de dicha política. El problema actual no es tanto el de criticar las distintas fases transitorias de aplicación de la política comunitaria de los transportes, como el de comprobar si esta política común, una vez actualizada, no altera hondamente el sentido económico y social que se asigna, por razones que se han hecho valederas por la experiencia histórica, a los distintos sistemas de transporte.

Si se toma como hipótesis el hecho de que el sistema de los transportes tiene que servir a políticas económicas de desarrollo y, sobre todo, para la organización del territorio, la distribución más racional de los recursos, la localización de los factores productivos más equilibrada en su espacio, es patente que el sistema de los transportes no puede consi-

derarse como *neutral*, aun si se persigue la finalidad de una gestión económica del mismo sistema. Por lo tanto, el adecuar, de modo riguroso, las tarifas a los costes y cargar éstos sobre los usufructuarios, es una política que no puede más que despertar muchas perplejidades.

En efecto, ¿qué sentido tendría una diferenciación tarifaria, estrictamente dependiente de los gravámenes de infraestructura y, por lo tanto, conjuntada con la conformación geológica y orográfica del territorio, cuando éste se halle en condiciones económicas desde luego no homogéneas, sino más bien caracterizadas por hondos desequilibrios? Estos desequilibrios ¿no se quieren eliminar o reducir, quizás, mediante políticas de desarrollo, en las que el Estado maniobra oportunamente todos los instrumentos en su poder y, entre éstos, en primer término las infraestructuras del transporte? Por ejemplo, ¿qué sentido tendría el que se imputara el costo de una autopista, sin impuesto de recorrido, entre Nápoles y Reggio Calabria o una carretera rápida entre Potenza y Matera a los usufructuarios que se sirven de las mismas, cuando el Estado interviene, simultáneamente, con todos los medios posibles a su disposición para corregir el retraso económico y social de las regiones meridionales?

Por lo tanto, hay el grave peligro de que una política de los transportes que tiende al equilibrio del balance de cada sistema y cada empresa, pueda reforzar las situaciones de esos territorios que se hallan, social y económicamente, en estado de ventaja respecto a otros que por causas distintas, no excluida la geográfica, se encuentran en condiciones de inferioridad. Al neutralizar la política de las inversiones infraestructurales, se quitaría al Estado un instrumento eficaz de perecuación social.

A nuestro modo de ver, estas preguntas se ponen a Italia en términos estrictamente serios por distintas razones:

1) Italia se halla en una posición geográfica extremadamente des centrada respecto al centro de gravedad geo-económico de la Comunidad. Aparte los aspectos geográficos y geológicos que inciden pesadamente en el coste de las infraestructuras, Italia se halla, por su posición geográfica y su morfología, en un estado no corregible de inferioridad respecto a los demás países, a cuyo estado no puede obviarse, desde luego, con las derogaciones y las excepciones momentáneas previstas por el Tratado de Roma para las políticas regionales. *La forma física de Italia no es momentánea* y cualquier política sobre la repartición de los costes de las infraestructuras que obliga, por consiguiente, al Estado italiano a unas li-

mitaciones en las inversiones infraestructurales, puede resultar grandemente perjudicial para la política de desarrollo y, por lo tanto, los intereses generales del país.

2) Italia está persiguiendo una política de reorganización territorial y de mejor distribución de sus recursos, cuya actuación se manifiesta indispensable en el mismo marco de las finalidades de la Comunidad Económica Europea. Ahora bien, se sabe que en el ámbito de la política urbanística, las infraestructuras del transporte tienen que considerarse más allá de su valor intrínseco relativo al mismo transporte, sino como instrumento de reorganización territorial, cuyos efectos y beneficios no se reflejan solamente sobre los usufructuarios de los relativos sistemas, sino sobre todos los ciudadanos. Por esta razón, parece oportuno que se separe la política de las inversiones infraestructurales del simple adeudo contable de los costes de las infraestructuras a sus usufructuarios, sea cual sea el sistema o método adoptado.

3) Italia persigue una acción de mejora de las condiciones socio-económicas del Mediodía mediante intervenciones masivas con el fin de aumentar el capital fijo social de esas regiones. No se ve cómo, al querer continuar una política que requiere todavía muchos años de empeños antes de que se llegue a los resultados esperados, pueda aceptarse, en el sector de los transportes, una política del tipo de la tomada en consideración en el ámbito comunitario, que comportaría la renuncia o graves limitaciones del Estado en sus intervenciones en el sector de las inversiones infraestructurales.

Conclusiones

La Comunidad Económica Europea ha dado un planteamiento a la política común de los transportes que tiende a restablecer la economía de mercado en este sector. Por consiguiente, los Estados tendrían que limitar, eventualmente, sus intervenciones públicas hasta restablecer la libre competencia de los transportes.

Por lo tanto, en esta perspectiva se hace la hipótesis de que un Estado que presencia impasible la competencia de los distintos medios de transporte, limitándose, por ejemplo, por lo que se refiere a los transportes viales, a que le reembolsen el mayor coste de construcción y conservación de las carreteras utilizadas, frente al coste que tendría que sostenerse si dichos transportes no existieran.

Los dos sectores, tradicionalmente competidores, como son los ferrocarriles y el autotransporte, apoyan activamente la política comunitaria. Las administraciones ferroviarias consideran, como ya se ha dicho, que pueden soportar ya, en sus balances, los cargos de infraestructura y quieren adeudar, mediante la política comunitaria, al autotransporte el coste de las infraestructuras viales no cubierto de modo adecuado, a su entender, por las tasas específicas que recaen sobre el autotransporte mismo. Además, los ferrocarriles creen valerse de una mayor maniobra tarifaria, por la verdad hasta ahora rígidamente vinculada por imposiciones políticas de distinta naturaleza, muy a menudo ya no correspondientes a la realidad y que son causa de muchas equivocaciones. Por otra parte, el autotransporte está seguro de su propia capacidad y, sobre todo, de las ventajas que le derivarían de una política de *libertad* en el sector de los transportes.

Además, el autotransporte espera adquirir una parte de la demanda de transporte a lo largo de las líneas secundarias que forzosamente deberían dejar los ferrocarriles como consecuencia de la aplicación de la política comunitaria.

Por lo tanto, a primera vista nada podría dificultar la acción de la Comunidad decidida a la instauración de su política, puesto que los dos medios de transporte, ferrocarriles y carretera, apoyan plenamente sus principios sostenidos.

Pero el interés general de la colectividad no se identifica con los intereses de los ferrocarriles ni con los del autotransporte, sean éstos reales o presumibles. En las condiciones de nuestro país, el Estado no puede renunciar a un instrumento de política económica y de desarrollo como el de las distintas intervenciones en el sector de los transportes y hacerse partícipe de las decisiones que, por simple acto burocrático, la Comunidad podría tomar, registrando los resultados entregados a la misma por las administraciones públicas interesadas.

No hay duda de que la determinación de los costes de las infraestructuras de transporte y el conocimiento, por parte de la colectividad, del precio de las decisiones que se toman en lo político, constituyen problemas de gran actualidad y patente importancia económica, pero esto no puede significar la adopción de principios y métodos que, por un prurito de generalización, resultarían estrictamente perjudiciales para el desarrollo de determinadas naciones o de parte del territorio de las mismas, con-

trastando, al mismo tiempo, con el espíritu y las finalidades del Tratado de Roma.

Cuando nos hayamos convencido de que, por ciertos países y ciertas regiones, los beneficios indirectos, aportados de una infraestructura de transporte a la colectividad, son bien superiores a los directos, de los que se benefician los usufructuarios de la misma infraestructura, creemos que habrá que revisar hondamente el planteamiento que se quería dar a la valoración de los costes de las infraestructuras y su distribución entre sus usufructuarios.

Es oportuno y urgente llamar la atención sobre las incógnitas estrictamente conectadas con el problema de los costes de infraestructura y las delicadísimas implicaciones políticas, económicas y sociales que comporta el mismo, sobre todo en consideración del hecho de que, entre los problemas comunitarios, esto se ha tratado casi sin darle publicidad y, quizás, sin la necesaria hondura en su plan general.

Antes de que se tomen unas determinaciones, es oportuno ampliar la discusión también fuera del estricto ámbito de las publicaciones especializadas y los pocos expertos que se ocupan de este problema. Es necesario que se efectúen también estudios más hondos, pero ha de tenerse presente que las decisiones a este respecto no pueden ser solamente de los economistas, los técnicos y los burócratas, sino que las mismas son, en definitiva, de típica naturaleza política, que hay que tomar con una visión global de los problemas económicos y sociales del país.