



COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 29.05.1997
COM(97) 243 final

COMUNICACION DE LA COMISION

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

**INTERMODALIDAD Y TRANSPORTE INTERMODAL DE MERCANCÍAS
EN LA UNIÓN EUROPEA**

ENFOQUE SISTÉMICO DEL TRANSPORTE DE MERCANCÍAS

*ESTRATEGIAS Y ACCIONES DESTINADAS A FOMENTAR SU EFICACIA, SERVICIOS Y
DESARROLLO SOSTENIBLE*

ÍNDICE

	página
Resumen.....	I
Capítulo 1 El concepto de intermodalidad.....	1
Capítulo 2 Logística: complejidad de la demanda.....	3
Capítulo 3 Obstáculos para la utilización del transporte intermodal de mercancías.....	5
3.1. Infraestructura y medios de transporte.....	5
3.2. Explotación - utilización de infraestructuras.....	6
3.3. Servicios y reglamentación basados en los distintos modos.....	7
3.4. Conclusión.....	8
Capítulo 4 El sistema europeo de transporte intermodal de mercancías: Pasos para su consecución.....	9
<i>A. Integración de infraestructuras y medios de transporte</i>	
4.1. Una red coherente de infraestructuras a nivel europeo.....	9
4.2. Interconexiones y nodos con valor añadido.....	10
4.3. Armonización de las normas relativas a las unidades de carga.....	11
<i>B. Explotación interoperativa e interconectada</i>	
4.4. Operadores de transporte intermodal de mercancías.....	12
4.5. Libre acceso a las infraestructuras.....	13
4.6. Imputación de los costes de las infraestructuras y tarificación del transporte..	13
4.7. Transporte intermodal y competencia.....	14
4.8. Coordinación de horarios intermodales.....	15
<i>C. Servicios y reglamentación con independencia del modo de transporte</i>	
4.9. Sistemas de información y gestión	16
4.10. Responsabilidad ante terceros.....	18
<i>D. Actividades horizontales</i>	
4.11. Investigación e innovación.....	18
4.12. Evaluación y “benchmarking”	20
4.13. Mesas redondas nacionales.....	20
4.14. Estadísticas de transporte intermodal de mercancías.....	21

Capítulo 5	La intermodalidad y otros ámbitos de actuación.....	22
5.1.	La Sociedad de la Información.....	22
5.2.	Cohesión y desarrollo regional.....	22
5.3.	Integración de las PYME.....	23
5.4.	Medio ambiente.....	23
Conclusiones.....		24
Cuadro 1	Elementos clave para la intermodalidad.....	
II		
Cuadro 2	Acciones clave para conseguir la intermodalidad.....	
III		
Figura 1	La cadena de transporte intermodal.....	2
Anexo 1	Programa de acción	
Anexo 2	Acciones en curso	

RESUMEN

1. La existencia de un sistema de transportes eficaz es un requisito previo indispensable para la competitividad de la Unión Europea. La importancia del transporte es aún mayor si se tienen en cuenta las previsiones de aumento del comercio internacional, la posible ampliación de la Unión a los países de Europa Central y Oriental y la mayor cooperación con los países mediterráneos.
2. Desde 1970, el transporte europeo de mercancías ha aumentado en un 70% aproximadamente. Para las próximas dos décadas se prevé un incremento anual del 2%. Según las cifras disponibles, los costes de la congestión del tráfico se sitúan en 120.000 millones de ecus, es decir, el 2% del PIB de la UE. Los accidentes, la contaminación atmosférica y el ruido, suponen otro 2% adicional. Estos costes minan la competitividad europea por cuanto la demanda de servicios de transporte exige flexibilidad, fiabilidad y rentabilidad.
3. A menos que el sector del transporte considere la demanda de servicios independientemente del modo utilizado y haga uso de la capacidad disponible en otros modos, es probable que el transporte por carretera aumente su participación en el mercado por encima del 72% actual (en 1970 era de casi del 50%). El porcentaje correspondiente al transporte ferroviario ha descendido desde un 32% aproximadamente en 1970 a menos de un 15% en 1995. Es probable que persista este declive si se mantiene la tendencia actual.
4. Para lograr un desarrollo sostenible desde el punto de vista socioeconómico y del respeto del medio ambiente, es indispensable utilizar de forma eficaz y equilibrada las capacidades existentes en todo el sistema europeo de transportes.¹
5. Los medios de actuación utilizados a partir de un planteamiento de “seguir como de costumbre”, no pueden solucionar los problemas futuros relacionados con el transporte. Por ello, el enfoque actual debe transformarse en un enfoque basado en sistemas de transporte.
6. La intermodalidad es un instrumento estratégico que permite un enfoque de los transportes desde una lógica de sistemas. Los servicios de transporte se ofrecerán como enlaces puerta a puerta con independencia del modo empleado, basándose en una gama de alternativas viables de transporte, utilizando el sistema de transportes de forma nueva y eficaz, reduciendo así los costes y permitiendo la generación de valor añadido.

El objetivo es desarrollar un marco en el que se integren de forma óptima los distintos modos, permitiendo así realizar un uso eficaz y rentable del sistema de transportes mediante servicios puerta a puerta, sin fisuras y orientados a satisfacer las necesidades de los clientes, al tiempo que se favorece la competencia entre operadores de transporte.

7. Ha sido posible identificar una serie de obstáculos que impiden el uso generalizado del transporte intermodal. Entre ellos se encuentran la falta de una red coherente de modos e interconexiones, la falta de interoperabilidad técnica entre los distintos modos y en el seno de los

¹ Por ello la Comunidad, entre otras cosas, trata de conseguir “un equilibrio correcto de medidas que favorezcan el desarrollo de sistemas de transporte coherentes e integrados para la Comunidad en su totalidad” (véase el Libro Blanco “El curso futuro de la política común de transportes - Un enfoque global para la elaboración de un marco comunitario de movilidad sostenible, ISBN 92-826 5911-9, § 40b).

misimos, la diversidad de disposiciones reglamentarias y normas aplicables a los medios de transporte, al intercambio de información y a los procedimientos. Existen niveles desiguales de funcionamiento efectivo y calidad de servicio en los distintos modos, así como distintos grados de responsabilidad frente a terceros y una falta de información sobre servicios intermodales. El resultado es que el transporte puerta a puerta, independientemente del modo empleado, está insuficientemente desarrollado.

8. La puesta en práctica de un sistema intermodal europeo exige el desarrollo coordinado de la política de transportes a nivel europeo, nacional y regional. Cuatro estrategias básicas podrán proporcionar el impulso necesario para desarrollar el transporte intermodal dentro del marco general de la Política Común de Transportes (véase el cuadro 1).

Cuadro 1 : Elementos clave para la intermodalidad

- ▷ Una estrategia europea de infraestructuras: redes y nodos transeuropeos de transporte.
- ▷ El mercado único del transporte: armonización de las disposiciones reglamentarias y de las normas sobre competencia.
- ▷ Determinación y eliminación de obstáculos y los costes de fricción a ellos asociados.
- ▷ Instauración de la Sociedad de la Información en el sector del transporte.

9. Puesto que el transporte intermodal exige disponer de mucha más información que el transporte convencional, el papel de la Sociedad de la Información en los transportes es de importancia primordial. El transporte asistido por ordenador (TAO), es decir, la utilización de tecnologías de la información y de las comunicaciones, constituye la clave de unos servicios eficaces y orientados a satisfacer las necesidades de los clientes. La existencia de sistemas abiertos y flexibles de información y apoyo a la toma de decisiones está cambiando la forma de organizar y gestionar el transporte, lo que mejorará las oportunidades de mercado existentes y creará otras nuevas. Además, el empleo de infraestructuras de información y el desarrollo de capacidades específicas suplementarias para las operaciones intermodales, aumentará el atractivo de este nuevo enfoque.

10. La intermodalidad no pretende o implica un reparto modal específico, sino que con ella se trata de integrar los diversos modos a tres niveles:

- 1) infraestructura y medios de transporte ("componentes físicos"),
- 2) explotación y uso de la infraestructura (en especial las terminales), y
- 3) servicios y reglamentación (de un planteamiento basado en los distintos modos a un planteamiento con independencia de éstos).

11. La Comisión adoptará las iniciativas necesarias cuando se trate de cuestiones reglamentarias o jurídicas. También, respetando el principio de la subsidiariedad, se ocupará de los dominios en los que la intermodalidad dependa de una coordinación a nivel europeo (véase el cuadro 2).

Cuadro 2 : Acciones clave para conseguir la intermodalidad

Integración de la infraestructura y los medios de transporte ▷ Intensificar la concepción intermodal de las redes transeuropeas de transporte. ▷ Mejorar el diseño y funciones de los puntos de transbordo intermodal. ▷ Armonizar las normas aplicables a los medios de transporte.
Interoperabilidad y operaciones interconectadas ▷ Integración de los corredores de mercancías en un contexto intermodal. ▷ Elaboración de principios comunes de tarificación y fijación de precios. ▷ Armonización de las normas sobre competencia y de los regímenes de ayudas de Estado sobre una base intermodal.
Servicios y reglamentación con independencia del modo de transporte ▷ Armonización y normalización de procedimientos y EDI (intercambio electrónico de datos). ▷ Responsabilidad intermodal frente a terceros. ▷ Investigación y demostración. ▷ Establecimiento de patrones de referencia. ▷ Estadísticas intermodales.

12. Junto con otras estrategias ya propuestas por la Comisión, las acciones propuestas en la presente comunicación están destinadas a suprimir las barreras actuales al desarrollo del transporte intermodal puerta a puerta, fomentando así una mayor utilización de modos de transporte respetuosos con el medio ambiente y que disponen de capacidad sobrante. Al mejorar el potencial del transporte por ferrocarril y vías navegables, ofreciendo, cuando sea oportuno, alternativas reales a los trayectos unimodales por carretera, la intermodalidad contribuirá a superar el problema de la congestión de las redes viarias. La mejora del funcionamiento de los ferrocarriles, la total internalización de los costes externos y el fomento de la intermodalidad forman parte de la estrategia global para conseguir una movilidad sostenible.

Capítulo 1 El concepto de intermodalidad

13. Debido al aumento del tráfico de mercancías y al creciente desequilibrio en el uso de los distintos modos e infraestructuras de transporte, el sistema de transportes de la Unión Europea está mostrando señales de ineficacia desde el punto de vista socioeconómico. Cada día más, el transporte de mercancías se revela como una fuente de costes sociales y medioambientales para los ciudadanos.

14. La hipótesis consistente en “seguir como de costumbre”, basada en políticas unimodales, no es probable que pueda hacer frente de forma duradera a las complejas necesidades presentes y futuras de movilidad. Para ello se requiere un planteamiento basado en los distintos modos. El progreso de la intermodalidad es un instrumento estratégico prometedor e innovador que puede servir de apoyo a un enfoque global de los distintos sistemas de transporte con el fin de hacer un uso más equilibrado y eficaz de la capacidad de transporte disponible (infraestructuras, material móvil, equipo de manipulación, etc.).

15. Con el fin de establecer una interpretación común del concepto de intermodalidad, la Comisión propone la siguiente definición: la intermodalidad es una característica de un sistema de transportes que permite la utilización de al menos dos modos diferentes de forma integrada dentro de una cadena de transportes puerta a puerta.

16. La intermodalidad² es un indicador de la calidad del nivel de integración entre distintos modos de transporte: mayor intermodalidad supone mayor integración y complementariedad entre modos, lo que permite utilizar de manera más eficaz el sistema de transportes. La base económica de la intermodalidad es que modos de transporte que poseen individualmente características intrínsecas favorables desde el punto de vista económico y de funcionamiento, pueden integrarse en una cadena de transportes puerta a puerta para mejorar la eficacia general del sistema de transportes. Es necesario que la integración entre modos se realice a nivel de infraestructuras y demás componentes físicos (p.ej., unidades de carga, vehículos, telecomunicaciones), de explotación y servicios, así como de disposiciones reglamentarias (véase la figura 1).

² Por transporte intermodal puede entenderse aquel en que las mercancías se trasladan utilizando al menos dos modos diferentes dentro de una secuencia de transporte puerta a puerta. Para la Comisión, los conceptos de intermodalidad y transporte intermodal van más allá de las definiciones propuestas hasta ahora por varias instituciones. Las definiciones formuladas por la Conferencia Europea de Ministros de Transporte limitan la intermodalidad al transporte mediante unidades normalizadas, cuando este tipo de transporte, aunque muy importante, es sólo uno de los medios posibles de facilitar la transferencia de mercancías entre los distintos modos. En cuanto al transporte combinado, la UE utiliza una definición más restringida, p.ej. en la Directiva 92/106/CEE, cuyo objeto es fomentar únicamente aquellos tipos de transporte que limitan específicamente el uso de carreteras.

Transporte intermodal (CEMT): el traslado de mercancías en una sola unidad de carga o vehículo único que utiliza sucesivamente diversos modos de transporte sin que sea necesario manipular la mercancía en sí al cambiar de un modo a otro.

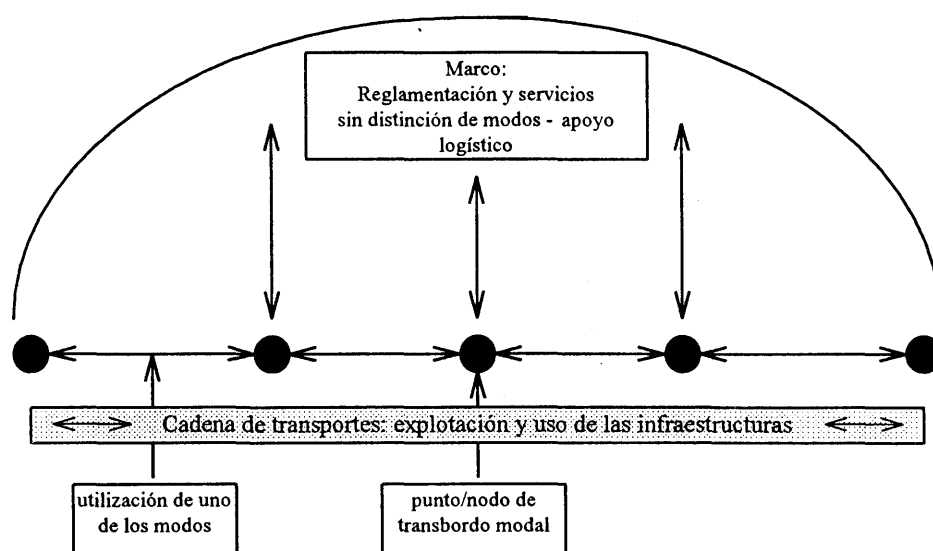
Transporte combinado (CEMT): transporte intermodal es aquel en el que la mayor parte del trayecto europeo se realiza por ferrocarril, vías de navegación interior o marítima y donde los recorridos iniciales o finales efectuados por carretera son lo más cortos posible.

El objetivo es desarrollar un marco en el que se integren de forma óptima los distintos modos, permitiendo así realizar un uso eficaz y rentable del sistema de transportes mediante servicios puerta a puerta, sin fisuras y orientados a satisfacer las necesidades de los clientes, al tiempo que se favorece la competencia entre operadores de transportes.

17. La política intermodal deberá proporcionar un marco en el que el propio usuario de los transportes pueda decidir el uso óptimo de los distintos modos. Así pues, el planteamiento del transporte intermodal puerta a puerta implicará un profundo análisis de las necesidades de los usuarios.

18. La intermodalidad no está ligada a unos modos de transporte concretos. Se trata de una cuestión de comercio y movilidad en la que los transportes por ferrocarril, vía navegable, vía aérea y carretera contribuyen a optimizar el conjunto del sistema, apoyándose en servicios de información y comunicación avanzados. En lo que se refiere a las operaciones de explotación de los transportes, los nuevos servicios y las tecnologías de la información y comunicación mejorarán la utilización de las capacidades existentes.

Figura 1 : La cadena del transporte intermodal



Source: CEC

19. Evidentemente, la intermodalidad no es una manera de forzar un reparto modal específico. Sin embargo, al mejorar las conexiones entre modos de transporte distintos e integrarlos en un único sistema, la intermodalidad permite realizar un mejor uso del ferrocarril, la navegación fluvial y el transporte marítimo de corta distancia, que, por sí mismos, en muchos casos no permiten entregas puerta a puerta. La intermodalidad, por lo tanto, complementa otras políticas de transporte de la UE, como las relativas a la liberalización del mercado de los transportes, el desarrollo de las RTE y las iniciativas destinadas a fomentar una tarificación más justa y eficaz.

Capítulo 2 Logística: complejidad de la demanda

20. El transporte de mercancías es una demanda subsidiaria. Forma, pues, parte del proceso económico. Las necesidades relacionadas con los procesos industriales han experimentado un cambio radical en los últimos 10 años y se caracterizan por la competencia mundial, procesos de fabricación más cortos, vida más corta de los productos y la necesidad de suprimir costes. El recurso a entregas “just in time”, la producción a medida y la centralización de los puntos de abastecimiento y distribución han dado lugar a una estrecha relación entre los procesos de fabricación y distribución y el transporte, cuya finalidad es proporcionar un elevado nivel de servicios, reducir el tiempo de puesta en el mercado y disminuir los costes. Al mismo tiempo, la competencia en los mercados mundiales ha aumentado el número de participantes y el ámbito geográfico de las cadenas de abastecimiento y distribución.

21. La logística eficaz, factor esencial para la competitividad.

La logística puede definirse como la gestión del flujo y almacenaje de materias primas, productos semiacabados y acabados y de la información conexas, desde el punto de origen al punto final de consumo, según las necesidades de los clientes. En un sentido más amplio incluye igualmente la recuperación y eliminación de residuos.

22. El transporte desempeña un papel primordial en la logística y calidad de servicios de la cadena general de abastecimiento y distribución. El transporte de mercancías debe responder a requisitos cada vez mayores de calidad en términos de flexibilidad, rapidez y fiabilidad, para poder entregar los artículos en un lugar y momento precisos. Esto incluye el traslado de mercancías y las funciones de almacenaje/dépósito, así como el embalaje o la adaptación al cliente. Según el tipo de mercancía, los costes de la logística pueden suponer hasta un tercio del precio final de mercado, aunque esta proporción normalmente es menor y, en general, ha disminuido en las últimas décadas. Aproximadamente la cuarta parte de estos costes pueden estar relacionados con el transporte.

23. Considerando la compleja interacción existente entre intermediarios, proveedores, fabricantes, minoristas y consumidores, la intermodalidad hará posible integrar una amplia gama de servicios de transporte en las cadenas de aprovisionamiento y distribución.

24. Para gestionar cadenas multipartitas de abastecimiento y distribución es esencial que la información y comunicación circulen de forma eficaz. Será así posible el intercambio de informaciones previas al trayecto y durante el mismo, incluidas las relativas a la disponibilidad de servicios, los procedimientos de negociación, el seguimiento y localización, la información sobre interrupciones y el tránsito de los documentos de transporte. Los servicios avanzados, como la información en tiempo real, aceleran la circulación de la información y hacen que ésta sea más fiable, lo que mejora la calidad del servicio.

25. Debido a las políticas empresariales consistentes en concentrar esfuerzos en especializaciones limitadas, los servicios logísticos a terceros se están convirtiendo en un mercado en alza. Los proveedores de servicios logísticos especializados provienen de los sectores que se ocupan de la gestión de la producción y de las operaciones de almacenaje o de transporte, y se introduciéndose en el mercado en números cada vez mayores. Su cometido es ofrecer soluciones a

la medida del sector y del consumidor para integrar el flujo intraempresarial de materiales y mercancías con los procedimientos de transporte interempresariales. Tendrán un papel cada vez más importante ya que establecerán los requisitos de la demanda de transportes en nombre de sus clientes industriales y estudiarán la forma en que el transporte puede aportar un valor añadido a la cadena logística global.

Capítulo 3 Obstáculos para la utilización del transporte intermodal de mercancías

26. En el actual sistema, donde predomina el recurso a un modo único, cualquier cambio de modo de transporte dentro de un trayecto suponer cambiar de sistema en vez de tratarse tan sólo de un transbordo técnico. Este antagonismo crea costes de fricción que hacen que el transporte intermodal no sea competitivo con respecto al transporte unimodal.

Los costes de fricción constituyen un indicador de la ineficiencia de una operación de transporte.

Estos costes se traducen en:

- precios más elevados;
- trayectos más largos, mayores demoras o menor fiabilidad de los plazos;
- menor disponibilidad de servicios de calidad;
- limitaciones en cuanto al tipo de mercancía;
- mayor riesgo de desperfectos;
- procedimientos administrativos más complejos.

27. Para que los usuarios encuentren el transporte intermodal más atractivo, es necesario que los costes de fricción se determinen, cuantifiquen, cualifiquen y reduzcan.

28. Será necesario al mismo tiempo que los servicios logísticos dentro de la cadena de transporte intermodal proporcionen un valor añadido para compensar los costes de fricción. Los nodos y puntos de transbordo de la red deberán estar especialmente bien adaptados para ofrecer servicios tales como el almacenaje, la gestión de la información o la adecuación del producto a las necesidades de los clientes. El mercado deberá tener la capacidad de identificar y explotar estas oportunidades, y la política del transporte intermodal deberá suprimir todo punto de estrangulamiento que impida a los operadores explotar dichas oportunidades.

29. Los usuarios del transporte intermodal soportan gastos de fricción debido a la falta de interconexión a tres niveles:

- 1) infraestructuras y medios de transporte;
- 2) explotación y utilización de infraestructuras, especialmente terminales; y
- 3) servicios y reglamentación basados en los distintos modos³.

3.1 Infraestructuras y medios de transporte

30. En un gran número de ejes de tráfico europeos de alta densidad se echa en falta una red coherente de modos de transporte y de interconexiones entre estos modos. Faltan tramos de infraestructura dentro de un mismo modo o enlaces entre modos que, aunque sean muy reducidos, pueden impedir el funcionamiento sin fisuras de una cadena intermodal, imponiendo costes adicionales de transbordo y fricción a los operadores. El acceso inadecuado por ferrocarril,

³ Dentro de la Task Force sobre la intermodalidad en el transporte, los expertos industriales han discutido y, en gran parte, enumerado los obstáculos y costes de fricción en este sector.

carretera o vía navegable a los puntos de transbordo existentes, puede dificultar la integración de estos modos y las correspondencias entre ellos. También puede impedir el fraccionamiento eficaz de grandes volúmenes, p. ej., en los transportes intercontinentales o de larga distancia.

31. Puesto que el sistema actual se financia y gestiona separadamente para cada modo, no está claro a quien corresponde afianzar los enlaces intermodales. Por otra parte, la existencia de distintas formas de propiedad e imputación de costes por el uso de infraestructuras y terminales no facilita una planificación transparente y coordinada de las estructuras a nivel local y regional, y menos aún a nivel europeo.

32. El transporte intermodal es tan fuerte como el eslabón más débil de la cadena de transporte. Por ello, la falta de interoperabilidad dentro de algunos modos plantea problemas importantes. Los obstáculos existentes están bien documentados. Por ejemplo, tanto los distintos sistemas de señalización y gálibos de carga en los ferrocarriles como las distintas alturas de los puentes que se encuentran en las vías navegables interiores, constituyen obstáculos.

33. Las especificaciones técnicas de los medios de transporte están a menudo sujetas a reglamentaciones diferentes según el país y el modo de que se trate, lo que también presenta problemas de interoperabilidad. Además, los operadores individuales tienden a adquirir el material rodante y/o vehículos que más convienen a sus operaciones y tipo de unidades de carga que han elegido. El tener que gestionar vehículos dispares para los distintos operadores se traduce en congestiones en las terminales y provoca su mal funcionamiento. La diversidad de dimensiones de los medios de transporte e infraestructuras reducen los niveles de interoperabilidad entre modos distintos así como, por ejemplo, entre la carga transportada por vía aérea o por ferrocarril.

34. La gran diversidad de las dimensiones de las unidades de carga en los distintos modos de transporte es otro factor que disminuye su interoperabilidad. La incompatibilidad de los equipos de transporte por carretera, ferrocarril, vía marítima de corta distancia y vías fluviales, eleva los costes de transbordo y manipulación y hace necesario recurrir a complicadas técnicas de transbordo. Si no se cambia, la creciente complejidad de las exigencias logísticas y el crecimiento previsto del comercio internacional aumentarán la tendencia a la heterogeneidad de las unidades de transporte. El empleo de unidades de carga especializadas incrementará la frecuencia de su devolución en vacío.

3.2 Explotación - utilización de infraestructuras

35. Los elementos más débiles del actual sistema de transporte intermodal, y una causa importante de los costes de fricción, son los puntos de transbordo entre modos. Una de las razones para ello es la falta o insuficiencia de la interoperabilidad técnica entre modos y unidades de carga. Otra es que las terminales que existen hoy en día, que generalmente se caracterizan por combinar la ingeniería pesada con los procedimientos manuales, no se gestionan de manera eficaz y no disponen de soportes telemáticos adecuados. Igualmente, algunos servicios como la identificación de vehículos, unidades de carga y mercancía, o la información previa para poder prever su mejor disposición, a menudo no están disponibles con carácter intermodal. Para reducir al mínimo el riesgo de romper la cadena intermodal, los operadores tienden cada vez más a establecer sus propias terminales especializadas. Aunque con ello mejoran su control, también elevan los costes

de los servicios puerta a puerta para el usuario, especialmente cuando no existe una óptima utilización de la capacidad.

36. Los transportes por carretera, ferrocarril, vía aérea o vía navegable se distinguen por sus distintos niveles de calidad de funcionamiento y servicio. Ello se debe en parte a diferencias intrínsecas de sus estructuras de costes, pero también a los diversos niveles de competencia y liberalización dentro de cada modo. Para el usuario, el transporte de mercancías por carretera es el patrón por el que mide el transporte de carga en Europa: es un modo competitivo y dinámico que mejora continuamente la calidad de sus servicios y disminuye sus costes de explotación. Para aquellos modos en los que el acceso a la infraestructura requiere medios importantes, los operadores tienden a adoptar un comportamiento monopolístico, lo que da lugar a una carencia de operaciones orientadas a satisfacer las necesidades de los clientes y a una utilización de la capacidad por debajo del nivel óptimo. Los operadores que reciben ayudas estatales y que no tienen que hacer frente a la competencia dentro de un modo de transporte tendrán la tentación utilizar los ingresos que les proporciona su posición dominante para subvencionar sus operaciones en otros modos, distorsionando así la competencia.

37. Cuando los operadores son propietarios de su propia flota de transporte, o incluso de la infraestructura, con frecuencia tienden a limitarse a la utilización de un modo de transporte ignorando las opciones más interesantes que puedan existir en otros modos. No coordinan sus actividades de información y comercialización y, en muchos casos, no pueden controlar plenamente todas las operaciones y actividades que intervienen en la cadena del transporte puerta a puerta.

38. Las diferencias del tiempo de trabajo de un modo a otro son otra fuente de costes de fricción en el transporte intermodal. El problema no es sólo la duración real del tiempo de trabajo sino también la falta de flexibilidad para adecuar los horarios de los conductores y equipos de forma que puedan coordinarse las operaciones entre los distintos modos. Este problema se encuentra especialmente en las terminales. Aunque son el punto de contacto entre los distintos modos, las terminales no siempre pueden respetar los horarios de trenes y buques que funcionan 24 horas al día.

39. Los usuarios potenciales del transporte intermodal podrán desanimarse ante demoras innecesarias en la cadena de transporte debidas al desajuste de los horarios entre modos. Un envío que permanece inmóvil durante varias horas, o incluso días, a la espera de ser transferido al siguiente modo de transporte acumula costes de fricción con respecto al transporte unimodal.

3.3 Servicios y reglamentación basados en los distintos modos

40. La ausencia de una red sistemática para el intercambio de información a lo largo de toda la cadena intermodal da lugar a costes elevados y deficiencias del servicio, provocando el aumento progresivo de sistemas modales y locales, así como de procedimientos específicos propios. Los sistemas existentes de transmisión de información basados en los distintos modos exigen que los usuarios vuelvan a introducir informaciones similares en cada "interface", probablemente según distintas normas EDI o de transmisión de mensajes. La ausencia de sistemas generalizados de comunicación electrónica entre los distintos participantes de la cadena intermodal impide una planificación suficiente y "just in time" de las operaciones. La falta de sistemas que permitan el

seguimiento y localización durante la totalidad del trayecto en los distintos modos impide la detección rápida de errores y de itinerarios equivocados.

41. En el caso de que la carga sufra daños, es difícil para los usuarios del transporte intermodal determinar quién es el responsable último del problema dentro de la cadena de transporte, puesto que los transportes internacionales europeos se rigen por distintos convenios en materia de responsabilidad según el modo de transporte implicado⁴. Los operadores de unos modos de transporte tienen un mayor grado de responsabilidad ante terceros que los de otros modos. La situación se complica aún más por los regímenes de responsabilidad particulares todavía en vigor en algunos países europeos para los transportes nacionales.

42. La competitividad del transporte intermodal también experimenta dificultades provocadas por puntos de atasco de carácter administrativo. Los documentos de transporte todavía se presentan en gran medida bajo el soporte del papel y son distintos según los modos, por ejemplo, según se trate de transporte marítimo, por ferrocarril, carretera o vía aérea. Las reglas aplicables a las operaciones de tránsito aduanero también son distintas según el modo de transporte.

43. Para garantizar que la mercancía llega a su destino dentro de unos plazos establecidos, el transporte intermodal necesita que su gestión y control de la cadena puerta a puerta sean completos y eficaces. Los usuarios, sin embargo, se quejan de que, puesto que la mayoría de los operadores de transporte se basan en un solo modo, no cumplen estas funciones de gestión y control. La explicación reside en parte en la competitividad y flexibilidad del transporte europeo por carretera. Otra razón es que los servicios intermodales pueden exigir una mayor planificación que los trayectos alternativos en un solo modo, entre otras cosas por la necesidad de asegurarse de que existe una demanda suficiente que justifique los servicios regulares. Una justificación adicional es el posible desconocimiento de las ventajas potenciales del transporte intermodal y el deseo por parte de los operadores de optimizar la utilización de sus propiedades y vehículos.

3.4. Conclusión

44. Concluyendo, hoy en día, el transporte intermodal de mercancías en Europa no parece capaz de hacer frente a los requisitos logísticos cada vez mayores de una economía que funciona dentro de un mercado competitivo y mundial. Los transbordos entre modos generalmente originan demasiados costes de fricción y no permiten disponer de un margen suficiente para ofrecer servicios de valor añadido en la cadena puerta a puerta. Será por ello imperativo hacer un mejor uso de todas las infraestructuras de los diversos modos, especialmente si se consideran las previsiones de crecimiento del transporte de mercancías.

⁴ Transporte marítimo: Reglas de La Haya y de Visby, 1968
Transporte aéreo: Convenio de Varsovia, 1929
Transporte ferroviario: Convenio CIM (Convenio internacional sobre el transporte de mercancías por ferrocarril), 1985
Transporte por carretera: Convenio CMR (Convenio relativo al contrato de transporte internacional de mercancías por carretera), 1956

Capítulo 4 El sistema europeo de transporte intermodal de mercancías: pasos para su consecución

45. El reto al que se enfrentan los responsables de esta política es proporcionar un marco que permita una integración óptima de los distintos modos de transporte. La interoperabilidad e interconexión mejorarán el uso eficaz y activo de las infraestructuras y capacidades de transporte. Se facilitarán así los servicios puerta a puerta orientados a satisfacer las necesidades de los clientes sacando partido de los puntos fuertes de cada modo.

La Comisión aboga por un sistema de transporte intermodal que fomente la cooperación y complementariedad entre modos de transporte y que favorezca la competencia entre los operadores de los servicios de transporte.

46. Las acciones que se describen a continuación representan los pasos que deberán darse para conseguir un verdadero sistema de transporte intermodal a largo plazo. Para llevar adelante estas acciones es necesario el compromiso de los responsables de esta política y de todos aquellos que estén implicados en el mercado del transporte.

47. Las acciones citadas pueden agruparse en cuatro áreas:

- A. Integración de infraestructuras y medios de transporte.
- B. Explotación interoperable e interconectada.
- C. Reglamentación y servicios independientes del modo de transporte.
- D. Actividades horizontales.

A. Integración de infraestructuras y medios de transporte

4.1. Una red coherente de infraestructuras a nivel europeo

48. Los responsables de la planificación y gestión de infraestructuras en los Estados miembros deberán cooperar más ampliamente a nivel europeo sobre una base transmodal para establecer redes coherentes de infraestructuras. La determinación de los enlaces intermodales dará lugar a una red europea de puntos de transbordo basada en criterios que tengan en cuenta el flujo actual y proyectado de mercancías, los requisitos de las cadenas de abastecimiento y distribución, y las limitaciones impuestas por consideraciones medioambientales y de uso del suelo.

49. A largo plazo, este enfoque cooperativo estratégico a nivel europeo debería resultar en una red intermodal de infraestructuras que satisfaga las necesidades de interoperabilidad e interconexión de los distintos modos (es decir, a nivel de los sistemas de transporte). Dicho enfoque deberá evaluar la posible integración de los programas locales y regionales de infraestructuras en un contexto de alcance europeo. La posibilidad efectiva de dar nueva vida a infraestructuras existentes pero no utilizadas a un coste relativamente bajo deberá ser discutida con los Estados

miembros con miras a suplir los enlaces que falten⁵. Deberá tenerse en cuenta, por otra parte, la importancia de desarrollar conceptos operativos y de servicio en cuanto a la cadena general de transporte y a las funciones de los puntos de transbordo para itinerarios medios y cortos.

Acción: Revisión de las redes transeuropeas de transporte

50 La Comunidad ha reconocido la necesidad de planificar las infraestructuras de transporte considerándolas como redes⁶ y ha adoptado en consecuencia las Orientaciones comunitarias para el desarrollo de las Redes Transeuropeas de Transporte (RTE-T)⁷. La primera revisión general de las orientaciones de 1996 para la RTE-T, prevista para 1999, reforzará la concepción intermodal de las RTE. Por ello, la Comisión Europea ha establecido un Grupo de trabajo sobre el transporte intermodal con expertos de los Estados miembros. Este grupo desarrollará un plan general intermodal para todos los modos de transporte y propondrá criterios para la localización de interconexiones y terminales. Este trabajo tendrá en cuenta los resultados de los proyectos de investigación en curso⁸ relacionados con la política intermodal y la concepción del transporte. Como ejemplos pueden citarse los proyectos EMOLITE ("Evaluation Model for the Optimal Location of Intermodal Terminals in Europe" - Modelo de evaluación para la localización óptima de las terminales intermodales en Europa), IQ ("Quality Improvement of Intermodal Networks and Terminals" - Mejora de la calidad de las redes y terminales intermodales) e IMPULSE ("Technological Improvements in Intermodal Networks and Terminals" - Mejoras tecnológicas de las redes y terminales intermodales).

4.2. Interconexiones y nodos con valor añadido

51. Los puntos de transbordo entre modos serán los nodos de la red intermodal. Las actividades y servicios que se llevarán a cabo en ellos deberán aportar un valor añadido a la cadena general de transporte. Algunos de estos nodos se transformarán en centros de actividad económica, integrando el potencial económico regional de oferta y demanda en estructuras logísticas y mercados competitivos. El establecimiento de instalaciones de producción o de adecuación de los productos a los clientes, la conexión en forma de red de las cadenas locales de abastecimiento y la organización de estructuras de distribución centradas en los puntos nodales, harán que estos adquieran una importancia que irá más allá de las meras funciones relativas al transporte. Para los empresarios y prestatarios de servicios de transporte, las funciones de apoyo, tales como la posibilidad de devolución de vehículos o unidades de carga alquilados para diversos modos de transporte, podrían ser un argumento interesante en favor del transporte intermodal.

⁵ Hay una serie de actividades europeas de IDT, como EUFRANET (ferrocarril) o EUDET (vías navegables) que pueden proporcionar una ayuda valiosa en este terreno.

⁶ Artículo 129 B del Tratado de la UE; Libro Blanco: "El curso futuro de la política común de transportes".

⁷ Decisión sobre las orientaciones comunitarias para el desarrollo de la red transeuropea de transporte (Decisión nº 1692/96/CE, de 23 de julio de 1996, Diario Oficial L 228, volumen 39, de 9 de septiembre de 1996).

⁸ Parte del programa de transportes dentro del IV Programa Marco de investigación, desarrollo tecnológico y demostración 1994-98.

52 Los nuevos conceptos en materia de transbordos y la mejora de la automatización pueden reducir los costes de fricción para los usuarios ya que contribuyen a la rapidez del transbordo entre modos. Harán posible una repartición eficaz de los flujos de transporte de alta densidad en flujos regionales menos densos. También aumentarán las oportunidades de consolidar flujos de transporte de orígenes distintos en flujos comunes en las redes principales. Las terminales y los nodos funcionarán como puntos de correspondencia entre los corredores de transporte de gran volumen y las redes locales y regionales de bajo volumen.

Acción: Especificación de las oportunidades y supresión de los puntos de estrangulamiento para aportar un valor añadido a los servicios logísticos

53. La Comisión apoyará un estudio y financiará proyectos de demostración sobre las oportunidades para proporcionar servicios logísticos en los puntos de transbordo y el potencial de dichos servicios para aportar un valor añadido a la cadena general de abastecimiento y distribución. El estudio determinará los requisitos necesarios para la integración del transporte y la logística y para ello evaluará la eficacia económica de los nodos y puntos de transbordo. La Comisión adoptará las iniciativas oportunas en colaboración con el sector, p.ej. mediante la instauración de Mesas Redondas, para suprimir los posibles puntos de estrangulamiento, como pueden ser horarios de apertura restrictivos o los procedimientos administrativos engorrosos.

4.3. Armonización de las normas relativas a las unidades de carga

54. La diversidad de las unidades de carga (como pueden ser los contenedores de distintos tamaños o las cajas móviles) deberá evaluarse con relación a las exigencias del transporte intermodal y de sus usuarios. La armonización de las normas relativas a las dimensiones, pesos y otras características en todos los modos facilitará los transbordos intermodales de gran parte de las mercancías transportadas. Mediante nuevas unidades de carga, particularmente para los envíos más pequeños, y tecnologías flexibles de transbordo será posible utilizar y planificar capacidades basadas en módulos. Soluciones flexibles de “leasing” propiciarán la innovación y permitirán a los operadores de transportes reducir sus costes fijos. Un uso más eficaz de las unidades de carga en régimen compartido o mediante un sistema de circulación de las mismas contribuirá a mejorar los coeficientes de carga y evitará los itinerarios en vacío.

Acción: Orientación del proceso de armonización de las unidades de carga

55. La Comisión, respetando la legislación actual de la CE sobre las dimensiones de camiones y autobuses⁹, y basándose en los trabajos de los distintos organismos de normalización, establecerá grupos de trabajo con los distintos sectores del mercado para analizar los puntos de estrangulamiento y las oportunidades existentes para la armonización de las normas relativas a las unidades de carga en los distintos modos de transporte y sectores productivos en Europa. Teniendo en cuenta la importancia de las prácticas comerciales mundiales, será necesario determinar y preparar normas armonizadas. Estas normas deberán igualmente tener en cuenta las repercusiones de la homologación de vehículos sobre las posibilidades de interconexión de los

⁹ Directiva 96/53, D.O. L n° 235, de 17.09.96.

distintos modos. Se incluirán igualmente las conclusiones de un estudio sobre las repercusiones de las diferentes normas relativas al material rodante, los vehículos y las embarcaciones. El resultado de este trabajo será una definición de las mejores prácticas y estrategias para llevar a cabo los esfuerzos de armonización. El propósito de la Comisión es que estos trabajos sirvan de incentivo a los organismos de normalización y organizaciones internacionales pertinentes.

B. Explotación interoperativa e interconectada

4.4. Operadores de transporte intermodal de mercancías

56. Los operadores de transportes intermodales competirán en el mercado europeo del transporte y aumentarán su participación en el mismo. Además de los operadores especializados en el transporte de mercancías en determinados modos de transporte, una nueva generación que integre varios modos en sus operaciones proporcionará servicios de transporte puerta a puerta. Estos operadores considerarán los distintos modos con neutralidad. Intentarán encontrar la combinación más rentable de modos y servicios de forma que se añada el mayor valor posible a la cadena global de la oferta. Sus servicios se adaptarán a las necesidades del usuario final e incluirán el control total de las operaciones y la gestión de la información sobre las mercancías transportadas puerta a puerta.

57. La gestión y control de la cadena global puerta a puerta será imprescindible. Para conseguir este control, el operador de transporte integrado tendrá que, ya sea explotar él mismo los vehículos que transportan las mercancías (transportistas) o asegurarse su control mediante la organización efectiva de la cadena y la gestión de la información pertinente (agentes de transportes).

Acción: Análisis del mercado para conseguir una mayor integración del transporte y la logística

58. La Comisión realizará un estudio de los distintos tipos de protagonistas que intervienen en el mercado del transporte, analizando su tamaño y el tipo de servicios que ofrecen o requieren. El estudio señalará los obstáculos y oportunidades que cada tipo de protagonista encuentra para desempeñar las funciones de transporte intermodal y resolver las exigencias logísticas. Se determinarán igualmente los sectores comerciales, técnicos y de reglamentación en los que existen posibilidades de actuación por parte de las autoridades o protagonistas implicados en el mercado.

Acción: Prolongación del programa PACT

59. El programa PACT¹⁰ ("Pilot Actions for Combined Transport") ayuda a los operadores a emprender proyectos innovadores orientados hacia el mercado del sector del transporte combinado (ferrocarril, carretera, vías navegables y navegación costera). Bajo el primer programa PACT

¹⁰ Decisión de la Comisión relativa a la ayuda financiera a las Acciones piloto en materia de Transporte Combinado 93/45/CEE de 22.12.92, DO N° 16 de 25.01.93, y propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la concesión de ayudas financieras comunitarias a acciones en favor del transporte combinado de mercancías, COM(96) 335 final, de 24.07.96. DO N° 343, de 15.11.96

(1992-1996), se cofinanciaron 66 proyectos para 33 rutas en todos los Estados miembros. La Comisión ha propuesto ampliar el programa hasta el año 2001 y ha incluido la navegación de corta distancia como modo adicional.

4.5. Libre acceso a las infraestructuras

60. La separación entre la gestión y la explotación de las infraestructuras garantizará un acceso abierto y no discriminatorio a la red para los operadores nuevos o ya existentes¹¹. Esta separación incluirá un nivel apropiado de transparencia en cuanto a la imputación de costes y la regulación relativa a las infraestructuras.

Acción: Integración de corredores para el transporte de mercancías por ferrocarril en un contexto intermodal

61. La cuestión del libre acceso a las infraestructuras para todos los operadores con licencia es especialmente pertinente en el caso de los ferrocarriles. La Comisión propuso la creación de corredores ferroviarios transeuropeos para el transporte de mercancías, caracterizados por su acceso abierto y la supresión de una amplia variedad de obstáculos al tráfico internacional¹². La idea está siendo aplicada por las compañías ferroviarias, los Estados miembros y los expedidores de carga. Los primeros corredores se espera que entren en servicio antes de finales de 1997. Puesto que estos corredores se convertirán probablemente en un componente importante del sistema de transporte intermodal, la Comisión dará prioridad al desarrollo de los mismos¹³.

4.6. Imputación de los costes de las infraestructuras y tarificación del transporte

62. Los impuestos y gravámenes se establecen actualmente de formas muy diversas en los distintos modos de transporte y existen grandes diferencias en cuanto al coeficiente de cobertura de los costes externos y de infraestructura¹⁴. Esto da lugar a dos tipos de problemas. En primer lugar, la elección de modos queda distorsionada debido a los distintos coeficientes de cobertura de costes y al uso de bases diferentes para la imputación de costes (p.ej., sobre la media, por costes marginales o a tanto alzado). Ello acarrea ineficiencias a la hora de combinar modos distintos en una cadena de transporte intermodal. En segundo lugar, la existencia de distintos sistemas de tarificación, que se han ido desarrollando en un entorno estrictamente unimodal, implica que la imputación de costes relativos a los elementos estructurales (p.ej., carretera y vía férrea) se basan

¹¹ Para el transporte ferroviario véanse los artículos 6 y 10 de la Directiva 91/440/CEE, Directiva 95/19/CE y Directiva 95/18/CE.

¹² Libro Blanco de la Comisión Europea: "Estrategia para la revitalización de los ferrocarriles comunitarios", COM(96) 421 final, de 30.07.96, y COM(96) 421/2 final, de junio de 1996.

¹³ Véase la Comunicación sobre Corredores ferroviarios transeuropeos para el transporte de mercancías, (COM (97) 242 final) de 29.05.1997.

¹⁴ Véase el Libro Verde sobre tarificación equitativa y eficaz del transporte (COM(95) 691 final).

en principios distintos y a veces divergentes. Por ello, generalmente es difícil determinar la base de tarificación de las operaciones intermodales. Esto obstaculiza el propio desarrollo de los servicios intermodales.

Acción: Desarrollo de principios comunes de tarificación e imputación de costes

63. La Comisión elaborará principios comunes de tarificación e imputación de costes para los distintos modos. La elaboración de este conjunto de principios deberá evidentemente ser gradual y tendrá en cuenta las peculiaridades de los diversos modos. El objetivo es hacer evolucionar la legislación existente y elaborar nueva legislación cuando sea necesario para garantizar un mayor grado de homogeneidad en los principios fundamentales que rigen la imputación de los costes de las infraestructuras.

4.7. Transporte intermodal y competencia

64. Los principios básicos deberán aplicarse a todos los operadores de transportes, independientemente del modo que exploten. Esto deberá crear unas condiciones equitativas en toda Europa para todos los modos de transporte, manteniéndose la autonomía del operador. Aquellos que emprendan actividades de transporte asumiendo sus propios riesgos comerciales y financieros no deberán estar en una posición de desventaja con respecto a competidores que disfruten de ayudas estatales.

65. La nueva reglamentación deberá facilitar la competencia entre operadores intermodales que explotan diversos modos al mismo tiempo. Un punto clave será el escrutinio y regulación de cualquier abuso de posición dominante por parte de los transportistas y empresarios. Entre los ejemplos de prácticas ilegales por parte de estos protagonistas dominantes del mercado, que están sancionadas con fuertes multas bajo la legislación comunitaria, pueden citarse la utilización de ingresos procedentes de un modo para eliminar la competencia de otro modo (subvenciones cruzadas), la exclusión estructural de mercados, la práctica de precios depredadores y el recurso a subcontratistas.

Acción: Revisión del Reglamento 1107/70 relativo a las ayudas al transporte combinado

66. La Comisión propondrá las modificaciones necesarias para actualizar el Reglamento 1107/70¹⁵ que trata, entre otras, de las ayudas al transporte combinado. Esta actualización alineará el Reglamento con las últimas evoluciones y tendrá en cuenta la necesidad de mejorar la competitividad del transporte combinado. En una fase posterior, la Comisión emprenderá una revisión general del Reglamento 1107/70 para crear un marco coherente de ayudas en todos los modos de transporte interior.

¹⁵ Reglamento del Consejo: Ayudas concedidas en el sector de los transportes por ferrocarril, por carretera y por vía navegable, D.O. n° 130, de 15.06.70.

Acción: Orientaciones para la concesión de ayudas estatales al transporte intermodal

67. Por otra parte, la Comisión continuará examinando diversos regímenes de ayudas estatales existentes en el sector del transporte y evaluando su potencial de distorsión de este mercado para garantizar que cualquier ayuda estatal que se otorgue a un modo no afecte la eficacia de las cadenas de transporte intermodal. Revisará los regímenes de ayuda existentes cuando ello sea necesario. La Comisión estudiará asimismo la posibilidad de definir directrices para la concesión de ayudas de Estado a los operadores de transportes intermodales en aquellos sectores no cubiertos por el Reglamento 1107/70.

Acción: Aplicación de las reglas de la competencia al transporte intermodal de mercancías

68. De igual importancia es la regulación y supervisión permanentes de los acuerdos restrictivos entre operadores de los distintos modos de transporte que conducen a distorsiones indebidas del mercado. La Comisión está adoptando un enfoque más horizontal de este mercado en el sentido de que el modo de transporte no se considera como un sector específico con necesidades especiales. Bajo este planteamiento, por ejemplo, se está reexaminando la cuestión de las prácticas concertadas de las conferencias de transportes marítimos de línea. La Comisión tendrá en cuenta el informe de un Comité de sabios establecido para asesorar sobre la fijación de precios para el transporte interior a la hora de elaborar esta parte de su política¹⁶. Los acuerdos de cooperación entre compañías de ferrocarriles serán revisados bajo este prisma. Basándose en la evaluación de un número suficiente de casos individuales, la Comisión estudiará la necesidad de elaborar directrices sobre los acuerdos de colaboración intermodal para aclarar la aplicación de las reglas de la competencia.

4.8. Coordinación de horarios intermodales

69. La coordinación de los horarios de los distintos modos, tanto a nivel europeo (para itinerarios de larga distancia) como a nivel regional (para trayectos locales) se facilitará mediante una red de información que actúe como mecanismo de compensación (foro electrónico), donde los operadores de transportes, gestores de infraestructuras y proveedores de servicios puedan encontrarse. Desde un punto de vista comunitario, este tipo de coordinación es especialmente importante para los trayectos transfronterizos y los corredores de alta densidad y velocidad de tráfico, en los que diversos modos contribuyen a formar una cadena intermodal.

Acción: Foro electrónico para la coordinación de horarios

70. La Comisión Europea, en cooperación con los pertinentes proveedores de servicios, fomentará el uso de redes de información para la creación de un foro electrónico en el que los operadores de servicios de transporte puedan encontrarse para coordinar sus horarios en un contexto intermodal.

¹⁶ Actualmente no se conocen argumentos convincentes que justifiquen que la fijación colectiva de los precios interiores sea indispensable para proveer servicios de transporte intermodal. Así pues, en la actualidad el Grupo considera que no existen razones para otorgar exenciones con respecto a la fijación colectiva de precios para el transporte interior. (Parte III; Conclusiones y recomendaciones del "Informe provisional del Grupo de Transporte Intermodal", Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Marzo de 1996 (ISBN 92-827-6964-X).

La Comisión actuará como catalizador para determinar las mejores prácticas. El servicio será explotado por terceros.

C. Servicios y reglamentación con independencia del modo de transporte

4.9 Sistemas de información y gestión

71. El uso de la telemática, combinando la informática y las telecomunicaciones, aumentará la importancia de los servicios orientados a satisfacer las necesidades del consumidor, proporcionando interfaces automáticas entre el pedido de mercancía, la gestión del transporte, la facturación y los pagos. Los sistemas de información abiertos y fáciles de utilizar aumentarán el uso generalizado de servicios electrónicos avanzados.

72. Para facilitar la gestión y el control de la cadena de transporte puerta a puerta, los sistemas de información y gestión cubrirán diversos modos y estarán abiertos a cualquier proveedor de servicios interesado mediante una arquitectura de sistemas abiertos. Estos sistemas proporcionarán al usuario final información en tiempo real sobre las posibilidades de transporte intermodal así como sobre la situación de sus envíos. Al mismo tiempo, permitirán una coordinación óptima entre operadores de la misma cadena de transporte. También permitirán un alto grado de planificación previa y ofrecerán oportunidades suplementarias para la integración del transporte en la gestión de la cadena global de abastecimiento.

73. La armonización de normas de comunicación, procedimientos y documentos de transporte (hojas de ruta) sobre la base de la utilización de EDI, aumentará el empleo de las transacciones electrónicas en los transportes. El seguimiento y localización de la carga a través de los distintos modos en Europa será posible mediante la adopción de procedimientos normalizados para la identificación automática de equipos (AEI) y para la lectura de códigos de barras. La generalización del comercio electrónico proporcionará la plataforma necesaria para la administración de las operaciones de transporte sin tener que recurrir al soporte en papel.

Acción: Sistemas intermodales de transacción e información electrónica en tiempo real

74. La Comisión está estableciendo un grupo de trabajo de expertos con objeto de dar forma a una arquitectura común de sistemas intermodales de información electrónica en tiempo real y para determinar los obstáculos que dificultan la creación de tales sistemas.

75. Los sistemas de información deberán incluir funciones tales como:

- el suministro de información (horarios¹⁷, operadores y terminales, precios medios, tiempo medio del trayecto, ...);
- reserva de espacio y servicios;
- contratación;
- seguimiento y localización de envíos; y

¹⁷ De ahí la importancia del foro electrónico para la coordinación de horarios.

- comunicación entre operadores de la cadena de transporte puerta a puerta.

76. Una vez establecida la arquitectura de los sistemas intermodales en tiempo real, deberá ser explotada comercialmente y autoalimentarse.

77. La Comisión proporcionará recomendaciones sobre el marco legal cuando ello se considere indispensable, así como sobre el tipo de información requerida y los posibles formatos de mensaje.

Acción: Tecnologías de la Sociedad de la Información al servicio del transporte intermodal

78. La utilización de las infraestructuras de información existentes, fijas o movibles, como las comunicaciones de corto alcance, los satélites o el sistema global de comunicaciones móviles (GSM), para establecer y comunicar la posición de los envíos, hará posible una mejora sustancial del seguimiento y localización de la carga en cualquiera de los modos. No obstante, a pesar de la disponibilidad de las soluciones técnicas, la explotación de las posibilidades que ofrecen estas tecnologías se limita actualmente sobre todo a los sistemas basados en un modo único. Por ello, la Comisión continuará apoyando las investigaciones para la creación de sistemas interoperativos de seguimiento y localización en el transporte intermodal, incluida la evaluación de la relación coste/beneficio en el uso de la tecnología de satélites en este transporte. En colaboración con los pertinentes protagonistas del mercado, la Comisión definirá una arquitectura de procesos que integre las funciones de posicionamiento, comunicación e identificación. Los dominios cubiertos incluirán las necesidades de normalización (formato de los mensajes y tipo de informaciones transmitidas) la elección de los medios de transmisión (frecuencias, anchos de banda e infraestructura) y la financiación del sistema sobre una base intermodal (asignación de costes). La Comisión examinará las posibilidades que ofrecen las orientaciones sobre las Redes Transeuropeas de Telecomunicaciones para apoyar la creación de servicios logísticos para el transporte intermodal de mercancías que sean interoperables a nivel europeo.¹⁸

Acción: Operaciones de transporte sin soporte en papel: armonización de normas

79. Esforzándose en generalizar el comercio electrónico en el transporte, armonizando las normas para EDI, AEI y los códigos de barras, la Comisión actuará como motor reuniendo a los representantes de los distintos sectores del mercado y fomentando la realización de mayores esfuerzos para establecer marcos normativos voluntarios para los sistemas electrónicos.

80. Actualmente, los documentos y procedimientos de transporte varían según los modos y operadores. La transición del uso de documentos con soporte en papel al uso de los mensajes electrónicos, que ya se está produciendo en una serie de modos de transporte, da paso a la oportunidad de crear un sistema uniforme de documentos y procedimientos electrónicos de transporte. Con el fin de establecer los criterios de normalización adecuados, la Comisión iniciará

¹⁸ También fomentará acciones para la participación de las empresas interesadas en el programa INFO 2000 que puede apoyar la creación de servicios de información con un contenido intermodal. La Comisión continuará igualmente fomentando las actividades de normalización dentro de CEN TC 278 (Tráfico por carretera y telemática aplicada a los transportes). Se dará especial énfasis a los trabajos relativos a la norma para una arquitectura de gestión de cargas y flotas europeas de transporte, que tenga en cuenta las necesidades de una arquitectura para el transporte intermodal de mercancías.

el diálogo con las partes interesadas (industria, operadores, autoridades). En estas tareas se incluirán los procedimientos aduaneros de tránsito e importación/exportación, dentro del marco de la informatización en curso del régimen de tránsito comunitario y de la aplicación del programa “Aduana 2000”.

4.10. Responsabilidad ante terceros

81. Los operadores de transporte intermodal deberán estar en posición de ofrecer a sus clientes un conjunto de procedimientos y condiciones claros sobre la responsabilidad por cualquier carga dañada o perdida durante el trayecto. Desde el punto de vista del usuario final, las reglas sobre responsabilidad no deberán ser específicas a un modo ni hacer distinciones entre el transporte nacional y el internacional. Además de cubrir el transporte de mercancías, estas reglas deberán también incluir la cobertura de daños o pérdidas que pueda resultar de una actividad logística de valor añadido en la cadena intermodal, por ejemplo el almacenaje o la adecuación del producto a las necesidades del usuario en el punto nodal.

Acción: Fomento de un régimen de carácter voluntario de responsabilidad intermodal

82. La Comisión ha solicitado la constitución de un grupo de expertos para estudiar las posibilidades de crear un concepto de responsabilidad intermodal. La Comisión apoyará las iniciativas de los participantes en el mercado para establecer unas reglas de responsabilidad de carácter voluntario como parte del servicio intermodal puerta a puerta. La Comisión desempeñará el papel de catalizador, reuniendo a los operadores, usuarios y compañías de seguros implicados. En una segunda etapa, la Comisión, en estrecha colaboración con el Consejo, estudiará la forma de reabrir el debate sobre el Convenio Internacional del Transporte Intermodal que se adoptó en 1980 dentro del marco de la CNUCD.

D. Actividades horizontales

4.11. Investigación e innovación

83. La Comisión, a través de proyectos puntuales de investigación y desarrollo tecnológico (IDT), está prestando apoyo al mercado para la innovación en el uso de nuevas tecnologías, el desarrollo de servicios nuevos y la mejora de la productividad. En la etapa actual del IV Programa Marco de IDT (1994-1998), la Comisión está cofinanciando más de 25 proyectos de gran escala que se ocupan de la eficacia de las redes intermodales, los puntos de transbordo y el uso de tecnologías de información y comunicación. Otros proyectos desarrollan nuevos instrumentos destinados a facilitar la toma de decisiones mediante la coordinación de los requisitos estratégicos y de mercado.

84. En 1995, la Comisión estableció una “Task Force” sobre la intermodalidad en los transportes, con objeto de llevar a cabo un esfuerzo coherente para el desarrollo del transporte intermodal, coordinando los programas pertinentes de IDT¹⁹ a nivel europeo y vinculando la investigación con las necesidades estratégicas e industriales. Las numerosas consultas realizadas con todas las partes implicadas en el transporte intermodal garantizan que el trabajo de esta “Task Force” y las prioridades de IDT de la Comisión se conforman a las necesidades del mercado²⁰.

Acción: Convocatoria adicional del propuestas para proyectos de demostración

85. La aprobación por el Parlamento Europeo y el Consejo de la propuesta de la Comisión relativa a financiación adicional dentro del IV Programa Marco permitirá al Grupo Operativo sobre la intermodalidad en los transportes cofinanciar proyectos de IDT que demuestren la competitividad del transporte intermodal en distancias medias y cortas, la contribución potencial de los corredores de mercancías y la aplicación de nuevos conceptos para la distribución de mercancías en zonas urbanas.

Acción: Establecimiento de una red de investigación

86. Para mejorar la sinergia entre los investigadores y el mercado del transporte intermodal, la Comisión ha emprendido la creación de INTERACT, una red europea abierta de universidades y centros de investigación que se ocupan de la intermodalidad. Esta red será un foro para discutir y planificar proyectos de IDT y vincular sus resultados a las necesidades del mercado. Trabaja en estrecha colaboración con la “Task Force” sobre la intermodalidad en los transportes.

Acción: Investigación bajo el V Programa Marco

87. Dentro del V Programa Marco, la Comisión ha propuesto incluir la investigación sobre transportes bajo los dos grandes dominios de “crecimiento y desarrollo sostenibles” y “creación de una sociedad de la información accesible al usuario”. En ambos dominios se tratará la cuestión del fomento del transporte intermodal; en el caso del primer programa mencionado se hará mediante la acción clave sobre movilidad sostenible e intermodalidad, y en el del segundo, mediante el desarrollo de sistemas y aplicaciones idóneas de la sociedad de la información. Con objeto de conseguir la sostenibilidad, se examinarán las posibilidades de aumentar la eficacia, calidad, seguridad, fiabilidad y compatibilidad con el medio ambiente, y se hará hincapié en los aspectos humanos. La intermodalidad, además de suponer una evolución dentro de los modos individuales, es un elemento crucial para plantear soluciones sólidas para la interconexión de redes y nodos a un sistema común europeo de transporte que refuerce la competitividad industrial y aumente la calidad de vida de los ciudadanos europeos. Las actividades de demostración desempeñarán un papel primordial en los programas para mostrar la viabilidad de soluciones innovadoras.

¹⁹ Los programas pertinentes son el programa de investigación de transporte, la telemática aplicada a los transportes, las tecnologías industriales y de los materiales, el programa ESPRIT sobre tecnologías de la información, y los programas de energía JOULE/THERMIE.

²⁰ Informes de la “Task Force”: Informe de diagnóstico de 01/03/1996, Informe de inventario de 28/02/1996, Informe de Progreso de 12/03/1996, Informe sobre prioridades de 29/02/1996, Informe sobre las tareas prioritarias de IDT, Informes de los equipos de trabajo de 23/05/1996, Informe final de 27/09/1996.

4.12. Evaluación y “Benchmarking”

88. El “benchmarking” es utilizado en muchas empresas de distintos sectores para medir su producción con respecto a la de sus competidores. También se aplicará a determinadas políticas²¹.

Acción: Desarrollo de metodologías de “benchmarking” en la política de transportes e intermodalidad

89. La Comisión elaborará las metodologías y criterios adecuados para la evaluación y “benchmarking” de la política de transportes. A este nivel “macroeconómico” la evaluación de las estrategias de transporte intermodal incluirá las necesidades y aspiraciones de los ciudadanos europeos, es decir, las repercusiones sobre el medio ambiente, el empleo y el desarrollo y la cohesión social y regional.

90. El “benchmarking” a nivel “microeconómico” se centrará en la posibilidad de establecer normas comunes de calidad de funcionamiento en las terminales y cadenas de transporte. La Comisión ha iniciado ya un estudio sobre el “benchmarking” en el sector ferroviario.

Acción: Creación de un Centro Europeo de Referencia Intermodal para los Transportes de Mercancías

91. Con el fin de determinar las mejores prácticas en el transporte intermodal, la Comisión, junto con las partes implicadas, apoyará la creación de un Centro Europeo de Referencia Intermodal para el transporte de mercancías. Este Centro de Referencia, además de supervisar las tendencias de la oferta y demanda intermodal, difundirá las mejores prácticas europeas de transporte intermodal y aumentará la concienciación sobre el potencial innovador de la intermodalidad. Se publicará una convocatoria de ofertas en el curso del año 1997.

4.13. Mesas redondas nacionales

92. Las redes intermodales competitivas exigen la completa participación de todos los participantes de la cadena intermodal. Algunos de ellos, como diversos transportistas de mercancías por carretera, agencias de transportes o transitarios, operan tradicionalmente en mercados segmentados u orientados a un modo y no son conscientes de su posible papel en una cadena de transporte intermodal. Esta falta de concienciación e información crea a menudo puntos de estrangulamiento innecesarios, que pueden suprimirse mediante la cooperación de los operadores a nivel local.

Acción: Organización de mesas redondas por parte de los Estados miembros

²¹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo “Comparación de resultados (benchmarking) de la industria europea en materia de competitividad”, COM(96) 463 final, de 9.10.1996.

93. La Comisión animará a las autoridades nacionales a organizar mesas redondas en cada Estado miembro. Estas mesas redondas tendrán por objeto facilitar la formación de comunidades intermodales regionales o locales en las que distintas industrias y entidades públicas y administrativas adopten enfoques intermodales comunes y eliminen conjuntamente los obstáculos locales. Los nodos de transbordo se perfilan como los puntos de partida adecuados para servir de base a estas comunidades intermodales.

4.14 Estadísticas de transporte intermodal de mercancías

94. Para mejorar las bases de elaboración de medidas relativas a la política de transportes en un mercado competitivo, es necesario disponer de estadísticas intermodales, que puedan proporcionar precisiones sobre el volumen y estructura de los flujos de transporte. Para poder establecer comparaciones con el transporte unimodal, se necesitan datos sobre los modos y unidades de carga empleados, los tipos de mercancía que se transportan y otros parámetros relacionados con la calidad de los transportes. La organización de las estadísticas intermodales en algunos países demuestra que tanto los transitarios como los operadores de transportes pueden ser proveedores directos de la información pertinente, y que la recopilación de datos puede ser organizada a través de entidades privadas autosuficientes. Para recopilar la información pertinente de manera rentable, el sistema futuro deberá basarse en servicios de muestreo, que se completarán con informaciones procedentes de las estadísticas unimodales y de circulación.

95. El uso creciente del intercambio electrónico de información y de nuevas tecnologías como el GPS facilitará la recopilación de estadísticas de transporte intermodal en el futuro. El fomento de la utilización de técnicas EDI para evaluar los puntos de transbordo y las distintas partes de la secuencia que constituye una cadena de transporte será un elemento esencial del nuevo sistema estadístico que está siendo considerado.

Acción: Elaboración de conceptos para las estadísticas intermodales

96. La Comisión está examinando los conceptos que convendría aplicar a las futuras estadísticas de transporte intermodal, para poder así orientar los trabajos adicionales de recopilación y análisis de informaciones.

Capítulo 5 La intermodalidad y otros ámbitos de actuación

97. La interrelación de la política de transportes con otras políticas sectoriales debe ser destacada con claridad. En materia de intermodalidad, esto supone una mayor “fecundación cruzada” y coordinación entre los siguientes dominios:

5.1 La Sociedad de la Información

98. En cuanto las tecnologías de la Sociedad de la Información se han introducido en los procesos de producción industrial, han dado lugar a cambios importantes en la estructura y gestión de la cadena de abastecimiento y distribución. Las tecnologías de la información se han convertido en instrumentos clave para la gestión de colaboraciones complejas entre varios participantes y, en consecuencia, también de la logística. Se están creando además nuevas oportunidades debido al desarrollo continuo de las infraestructuras de comunicación en Europa, en particular las redes de comunicaciones móviles (GSM), y la evolución de los servicios multimedia de fácil acceso y uso para el ciudadano europeo. Es necesario emprender las acciones adecuadas para explotar estas oportunidades y estas nuevas tecnologías para las operaciones intermodales y para informar y preparar a los operadores y usuarios de las mismas.

99. En determinados casos, los servicios electrónicos son capaces de sustituir al transporte físico (p.ej., cuando se trata de información impresa, transferencia de programas informáticos para el procesamiento en paralelo de la ingeniería/creación de prototipos/fabricación), pero también pueden provocar su aumento, p.ej., el número de trayectos para entregas, el número de pequeños envíos o la dispersión de los receptores debido al comercio electrónico²².

100. Es necesario realizar trabajos de investigación para calcular y evaluar la interrelación del comercio electrónico, las operaciones logísticas y de transporte y los efectos a largo plazo de las tecnologías de información y comunicación.

5.2. Cohesión y desarrollo regional

101. La planificación de la infraestructura intermodal deberá tener en cuenta la interacción de nodos y terminales, flujos de transporte, relaciones entre industrias y tamaño de los mercados regionales, por una parte, y, por otra, sus repercusiones sobre el entorno regional y local.

102. El transporte intermodal proporciona una nueva oportunidad de elección entre diversos modos. Considerando la situación periférica de muchos de los “países cohesión”, el transporte intermodal puede contribuir a su mejor integración en la red transeuropea de transporte. Se prevé que la intermodalidad mejore la cohesión y mantenga o atraiga la localización de industrias, servicios y empleo si los nodos regionales o locales integran al mercado de abastecimientos y

²² Comunicación de la Comisión “Iniciativa europea de comercio electrónico”, COM(97) 157, de 16.04.1997.

consumo en estructuras más amplias. Así pues, es importante invertir en puntos de transbordo intermodales y en nodos de transporte, p.ej., para mejorar la integración de la navegación de corta distancia y/o el transporte ferroviario.

103. Los trabajos de investigación proporcionarán nuevas orientaciones para la localización de nodos y terminales y mejorarán la comprensión de la interacción de actividades y localizaciones industriales, sistemas de transporte y mercados regionales. Por ello facilitarán el planteamiento de las decisiones que deben adoptarse para contribuir a los ejercicios de evaluación y “benchmarking” a nivel estratégico.

5.3. Integración de las PYME

104. Las pequeñas y medianas empresas (PYME) representan casi el 70% del volumen total de negocios de las empresas de la UE. Como se ocupan principalmente de adquisiciones y distribución a corta distancia, influyen en la estructura de los flujos comerciales comunitarios. También desempeñan un papel importante en el sector de los transportes. Por consiguiente, sus necesidades y oportunidades son importantes a la hora de definir el sistema de transporte intermodal del futuro.

105. Para mantener su competitividad, deberán estudiarse acciones específicas para preparar a las PYME para los cambios substanciales a los que tendrán que enfrentarse a causa de la intermodalidad. Dichas acciones podrán estar relacionadas con la educación, formación e información sobre el mercado, así como con la aplicación de nuevas tecnologías, que facilitan el acceso a los servicios y sistemas de información.

5.4. Medio ambiente

106. El objetivo principal de la Política Común de Transportes es la movilidad sostenible compatible con los objetivos medioambientales. Puesto que los distintos modos de transporte tienen repercusiones diferentes sobre el medio ambiente, por ejemplo en cuanto a emisiones, eficiencia energética, ruido y ocupación del suelo, el fomento de la evolución en el mercado del transporte hacia modos más respetuosos con el medio ambiente es una vía importante para mejorar el comportamiento ambiental del sistema de transporte en general. Desde este punto de vista, el declive del ferrocarril en el reparto modal es especialmente preocupante. Los problemas medioambientales ocasionados por el tráfico rodado son particularmente severos en determinadas regiones de tránsito en las que un desplazamiento hacia el transporte ferroviario proporcionaría una solución obvia.

107. El programa de acción presentado en esta comunicación fomentará el desplazamiento hacia el transporte ferroviario y por vía navegable mediante la reducción de los costes de fricción en la cadena de transportes y facilitando los transbordos intermodales. Forma así parte de la política general de movilidad sostenible. La eficacia de estas y otras medidas ya presentadas por la Comisión, *inter alia*, en su Libro Verde sobre tarificación equitativa y eficaz y en su Libro Blanco sobre la revitalización de los ferrocarriles comunitarios deberá medirse, no menos que por otros parámetros, por su capacidad para detener e invertir la reducción de la participación que le corresponde al ferrocarril en el mercado europeo.

Conclusiones

108. La intermodalidad es un elemento esencial de la Política Común de Transportes de la Unión Europea para conseguir la movilidad sostenible. Proporciona un instrumento estratégico para enfocar el transporte de manera sistemática, con vistas a integrar los distintos modos en un sistema coherente de transporte que atienda las necesidades de la industria y los ciudadanos europeos.

109. El programa de acción en materia de transporte intermodal de mercancías en Europa es el siguiente paso para llevar a cabo la Política Común de Transportes. Exigirá la cooperación de los operadores y usuarios de transportes, las industrias proveedoras pertinentes, los Estados miembros y las autoridades regionales y locales. El principal reto se encuentra en el mercado, es decir, en la organización de servicios de transporte puerta a puerta sin fisuras y orientados a satisfacer las necesidades de los clientes, aprovechando los puntos fuertes de todos los modos y utilizando toda la capacidad de las infraestructuras de transporte.

110. El papel de la Comisión y los Estados miembros es definir el marco en el que podrá desenvolverse el mercado. Las reglas y condiciones deberán ser tales que proporcionen un entorno equitativo para todos los operadores y fomenten la innovación. Limitando la legislación comunitaria a aquellos dominios en que pueda resultar más rentable, la Comisión aboga más bien por un enfoque cooperativo con todas las partes interesadas. Por ello se propone actuar como catalizador en aquellos dominios en los que el mercado no encuentra fácil resolver los problemas por sí mismo y en los que la actuación comunitaria puede aportar claras ventajas.

111. La Comisión emprenderá actividades para promocionar las oportunidades del transporte intermodal y aumentar la concienciación sobre los puntos de estrangulamiento pertinentes que deberán suprimirse. Aumentará su apoyo al avance de soluciones competitivas de transporte intermodal mediante acciones positivas, como la financiación de proyectos de investigación y demostración.

Anexo 1

Acciones	Partes implicadas					
	Comisión	Comunidad (actos legislativos)	Estados miembros	Autoridades regionales/ locales	Industria	Investigación y desarrollo
Integración de infraestructuras y medios de transporte						
* Revisión de las redes transeuropeas de transporte	X	X				
* Especificación de oportunidades y supresión de puntos de estrangulamiento para aportar un valor añadido a los servicios logísticos	X					X
* Orientación del proceso de armonización de las unidades de carga	X	X			X	
Explotación interoperativa e interconectada						
* Análisis del mercado para conseguir una mayor integración del transporte y la logística	X				X	X
* Revisión del Reglamento 1101/70 relativo a las ayudas al transporte combinado	X	X				
* Foro electrónico para la coordinación de horarios	X				X	
Servicios y reglamentación con independencia del modo de transporte						
* Sistemas intermodales de transacción e información electrónica en tiempo real	X				X	X
* Fomento de un régimen de carácter voluntario de responsabilidad modal	X				X	X
* Tecnologías de la Sociedad de la Información al servicio del transporte intermodal	X	X	X		X	X
* Operaciones de transporte sin soporte en papel: armonización de normas	X	X			X	
Actividades horizontales						
* Convocatoria adicional de propuestas para proyectos de demostración	X				X	X
* Establecimiento de una red de investigación	X					X
* Investigación bajo el V Programa Marco	X		X	X	X	X
* Desarrollo de metodologías de "benchmarking" en la política de transportes e intermodalidad	X		X	X	X	X
* Creación de un Centro Europeo de Referencia Intermodal para los transportes de mercancías	X				X	X
* Elaboración de conceptos relativos a las estadísticas intermodales	X	X	X		X	

Anexo 2

<i>Acciones en curso</i>	<i>Partes implicadas</i>					
	<i>Comisión</i>	<i>Comunidad (actos legislativos)</i>	<i>Estados miembros</i>	<i>Autoridades regionales/ locales</i>	<i>Industria</i>	<i>Investigación y desarrollo</i>
* Prolongación del programa PACT	X	X				
* Integración de corredores para el transporte de mercancías por ferrocarril en un contexto intermodal	X		X		X	
* Aplicación de las reglas de la competencia al transporte intermodal de mercancías	X		X			
* Desarrollo ulterior de la reglamentación comunitaria sobre tarificación e imputación de costes de las infraestructuras	X	X				
* "Task Force" sobre la intermodalidad en los transportes	X		X		X	X
* Investigación bajo el IV Programa Marco	X		X	X	X	X

ISSN 0257-9545

COM(97) 243 final

DOCUMENTOS

ES

07 02

N° de catálogo : CB-CO-97-261-ES-C

ISBN 92-78-20754-3

Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas

L-2985 Luxemburgo