

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los recipientes a presión simples» (Versión codificada)**

COM(2008) 202 final — 2008/0076 (COD)

(2009/C 27/09)

El 26 de mayo de 2008, de conformidad con el artículo 95 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los recipientes a presión simples» (Versión codificada).

Considerando que el contenido de la propuesta es plenamente satisfactorio y no es objeto de ninguna observación por su parte, el Comité, en su 446º Pleno de los días 9 y 10 de julio de 2008 (sesión del 9 de julio de 2008), decidió por 142 votos a favor y 6 abstenciones emitir un dictamen favorable sobre el texto propuesto.

Bruselas, 9 de julio de 2008.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Dimitris DIMITRIADIS

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Hacia una red ferroviaria con prioridad para las mercancías»**

COM(2007) 608 final

(2009/C 27/10)

El 18 de octubre de 2007, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre el tema:

«Hacia una red ferroviaria con prioridad para las mercancías».

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 5 de junio de 2008 (ponente: **Sr. BUFFETAUT**).

En su 446º Pleno de los días 9 y 10 de julio de 2008 (sesión del 10 de julio de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 111 votos a favor y 1 abstención el presente Dictamen.

## 1. Conclusiones

1.1 El CESE comparte el diagnóstico de la Comisión en lo que se refiere a la situación del transporte de mercancías por ferrocarril en la Unión Europea y considera que sus propuestas van por el buen camino, aun cuando son modestas en relación con el reto que hay que afrontar.

1.2 El CESE opina que la mejora de esta situación requiere:

- ofrecer servicios logísticos más que un simple servicio de transporte;
- reducción de los costes que permita ofrecer precios más competitivos;
- mayor fiabilidad de los servicios prestados;

- duración de los trayectos «puerta a puerta» razonablemente corta;
- oferta flexible y capacidad de reacción en caso de perturbaciones.

## 1.3 Un auténtico servicio logístico

Se trata esencialmente de hacer que para el cliente resulte sencillo algo que es, por naturaleza, complejo en el ámbito ferroviario. Para ello se requiere un auténtico seguimiento de la clientela, una información clara y fiable, el desarrollo de la oferta de vagones para particulares y servicios de puerta a puerta que incluyan la carga y la descarga.

#### 1.4 Reducción de costes

1.4.1 Para lograrla, conviene seguir mejorando la interoperabilidad y la armonización técnica en Europa. Históricamente, cada red ha creado sus propias normas y sus propios sistemas de regulación y de seguridad. Es necesario que todos los sistemas vayan convergiendo de manera progresiva y que se dé prioridad a la aplicación lo más rápida posible del ERTMS (Sistema de Gestión del Tráfico Ferroviario Europeo).

1.4.2 Por este motivo, deben hacerse las inversiones adecuadas, siempre que sea razonablemente posible, para modificar progresivamente las características de la infraestructura ferroviaria en cuanto al gálibo, la longitud de los trenes, las rampas y pendientes y la carga por eje para adaptarlas a las necesidades del transporte de mercancías, como se ha hecho, por ejemplo, en los Estados Unidos.

1.4.3 Un auténtico desarrollo de la competencia y la apertura del mercado obligaría a aumentar la eficacia y la productividad. Asimismo, esta cuestión plantea la de la formación del personal de a bordo, pues los nuevos agentes del mercado pueden verse confrontados a una penuria de mano de obra cualificada. Por este motivo, conviene asegurar que se ofrezcan cursos de formación adecuados para poder responder a esta demanda y posibilitar la creación de empleo altamente cualificado.

1.4.4 Debería revisarse la imputación de costes hecha por los gestores de las infraestructuras entre los diferentes operadores, y convendría también mejorar la imputación de los costes externos a los medios de transporte competidores, a fin de crear las condiciones necesarias para una libre competencia, no distorsionada.

1.4.5 Deberían estudiarse y respaldarse iniciativas como la Betuwe Line, el proyecto New Opera o Ferrmed, a fin de extraer experiencias y aprender de las buenas prácticas.

#### 1.5 Mayor fiabilidad de los servicios prestados

1.5.1 Convendría establecer normas contractuales vinculantes para indemnizar a los clientes cuando los servicios prestados sean de mala calidad, lo que serviría de estímulo para su mejora.

1.5.2 Debería hacerse un esfuerzo para ofrecer la calidad y la fiabilidad que corresponden a los diversos elementos que permiten ofrecer un servicio, ya se trate del material rodante, la señalización, las vías férreas o los sistemas de información.

1.5.3 La mejora de la fiabilidad del servicio requiere también que se asigne buenas tramos al transporte de mercancías y se establezcan normas de prioridad favorables a este transporte aplicables en los conflictos de circulación en estos tramos, en interés, como es obvio, de todos los usuarios. En particular, se podría considerar la posibilidad de sacar mejor partido a los períodos y los horarios de circulación.

#### 1.6 Duración de los trayectos «puerta a puerta» razonablemente corta

1.6.1 Los trayectos largos y la lentitud forman parte de los reproches que suelen hacerse al transporte de mercancías por

ferrocarril. A fin de poner remedio a esta situación, convendría fijar tramos para el transporte de mercancías con un número limitado de paradas (o ninguna), concebidos para limitar la probabilidad de que se produzcan conflictos de circulación entre trenes. Asimismo, sería oportuno que, también a nivel de la gestión de las operaciones, se les diera prioridad lo más frecuentemente posible en caso de conflicto de circulación. También debería desarrollarse el transporte de mercancías en trenes de noche de alta velocidad.

1.6.2 Asimismo, sería necesario permitir inversiones destinadas a adaptar las infraestructuras a mayores velocidades, aunque no hay que olvidar que, para cada vía férrea específica, el aumento de la velocidad implica una disminución de la carga por eje autorizada. Aun cuando sea necesario mejorar la escasa velocidad actual del transporte de mercancías por ferrocarril, cabe subrayar que lo más importante es la regularidad de la velocidad de los convoyes. Más vale una velocidad moderada pero constante que el fenómeno de las paradas y las puestas en marcha repetidas, que terminan acumulando los retrasos.

#### 1.7 Introducir flexibilidad

1.7.1 Los principios y las modalidades históricas de gestión de la circulación que dan sistemáticamente prioridad a los trenes de pasajeros, sobre tramos teóricos fijados de antemano, tienen el efecto, involuntario pero real, de que, para un tren de mercancías, un pequeño retraso en la salida (por ejemplo, de unos diez minutos) se convierte casi siempre en un gran retraso en la llegada (algunas horas, o incluso un día entero).

1.7.2 Gracias a la evolución de las tecnologías a medio y largo plazo, será posible intervenir en tiempo real para hacer más fluida la circulación de trenes de mercancías, sin tener como única referencia unos tramos teóricos fijados de antemano. Aplicando el concepto del bloque corredizo (*canton glissant*), integrado en la última etapa del ERTMS, sería posible aumentar el número de trenes que pasa por la misma infraestructura y mejorar la capacidad de reacción en caso de perturbaciones. Para ello, es necesario que todos los Estados miembros inviertan en el sistema ERTMS, a fin de conseguir lo antes posible la interoperabilidad y la continuidad de explotación de las diferentes redes nacionales.

1.7.3 A pesar de ello, sigue siendo necesario llevar a cabo inversiones para mejorar la capacidad de los cuellos de botellas y de las plataformas de carga y descarga, que hacen posible la interoperabilidad de los sistemas de transporte.

1.7.4 La cuestión de las zonas de maniobras y de las zonas de carga y descarga es importante, pero indisoluble de la cuestión de las redes secundarias que irrigan el territorio. En efecto, para que el transporte de mercancías por ferrocarril sea verdaderamente competitivo debe llevar las mercancías lo más cerca posible de los clientes.

## 1.8 Una red dedicada al transporte de mercancías

1.8.1 Aun cuando hoy por hoy resulte poco realista abogar por la creación de una red transeuropea dedicada al transporte de mercancías, no debe olvidarse que una red aparte sería la mejor manera de promover el transporte ferroviario de mercancías, pues este pasaría a ser más fiable y puntual, menos costoso y más rápido. La opción de los corredores orientados al transporte de mercancías tiene, a corto plazo, la ventaja de ser realista. Sin embargo, y en ausencia de grandes redes transcontinentales dedicadas al tráfico de mercancías, podría examinarse la posibilidad de incluir, en los corredores orientados a este transporte, un número cada vez mayor de tramos dedicados especialmente a este fin para establecer conexiones entre los centros económicos especialmente activos, a imagen de la exitosa Betuwe Line que une el puerto de Róterdam con Alemania. Es necesario que todos los Estados miembros se impliquen verdaderamente en la aplicación de las políticas y normativas destinadas a aumentar el carácter competitivo de los transportes por ferrocarril.

## 2. Situación

### 2.1 Un balance preocupante

2.1.1 Aun cuando el transporte de mercancías creció un 2,8 % anual entre 1995 y 2005, la cuota de mercado del transporte ferroviario de mercancías no ha dejado de disminuir hasta estabilizarse en torno al 10 % a partir de 2005, su nivel más bajo desde 1945.

2.1.2 Según la Comisión, estos malos resultados se explican por la falta de fiabilidad, una capacidad insuficiente, la deficiente gestión de la información, la lentitud y la falta de flexibilidad. No obstante, y a pesar de estas deficiencias, podrían surgir nuevas oportunidades en el contexto económico actual, caracterizado por el aumento de los intercambios comerciales, la congestión de las carreteras, el alza del precio de los carburantes y las crecientes preocupaciones que impone la conservación del medio ambiente.

2.1.3 En el pasado, la Comunidad se esforzó por desarrollar el transporte ferroviario sobre la base de tres ejes políticos:

- la apertura del mercado del transporte ferroviario, acompañada de la reestructuración de las empresas históricas;
- el desarrollo de la interoperatividad técnica y de normas de seguridad comunes;
- el establecimiento de una red ferroviaria en el marco de la Red Transeuropea de Transportes.

2.1.4 Es necesario constatar que los resultados obtenidos son insuficientes, en particular por lo que se refiere al tráfico transnacional.

### 2.2 Una política común de transportes evolutiva

2.2.1 El Libro Blanco sobre la política europea de los transportes para el año 2010 tenía por objetivo la transferencia del transporte por carretera al transporte por ferrocarril y preveía la creación de «corredores multimodales preferentes para el transporte de mercancías». Como es sabido, la revisión del Libro

Blanco en 2006, haciendo muestra de realismo, redujo ligeramente las ambiciones de transferencia modal de la carretera al ferrocarril y desarrolló la idea de «comodalidad», sin olvidar la necesidad de fomentar la creación de una red ferroviaria con preferencia para las mercancías.

2.2.2 Esta es la idea que la Comunicación desarrolla fijando un triple objetivo: el de la rapidez, la fiabilidad y la capacidad de un tráfico que operaría en una red construida a partir de las Redes Transeuropeas existentes.

## 3. Propuestas de la Comisión

3.1 La Comisión evoca las iniciativas adoptadas en el pasado para fomentar, mejorar y favorecer el transporte ferroviario de mercancías: desarrollo de la interoperabilidad y la información (Europtails), construcción de infraestructuras (Betuwe Line), creación de estructuras de gestión de los corredores. Sin embargo, estas iniciativas se han mostrado insuficientes.

3.2 Formalmente se toman en consideración tres opciones: mantener el *status quo*, tomar nuevas medidas para la creación de una red orientada al transporte de mercancías o adoptar un programa específico para crear una red ferroviaria europea destinada a las mercancías.

3.3 Fiel a los principios de la filosofía antigua, la Comisión considera que *in medio stat virtus* y rechaza la primera opción por falta de ambición y la tercera por poco realista.

### 3.4 Acciones propuestas

3.4.1 La Comisión desea desarrollar corredores transnacionales para realizar una red europea orientada a las mercancías. Se trataría de establecer corredores dotados de una infraestructura adaptada, al mismo tiempo que se pone en marcha un sistema eficaz de gestión y explotación. Dicho esto, el proyecto solo será factible si cuenta con la adhesión de los Estados miembros y los gestores de infraestructuras.

3.4.2 Para ello, la Comisión ha previsto una serie de medidas legislativas que entrarían a formar parte de la refundición del Primer paquete ferroviario, previsto para 2008, así como medidas incentivadoras y recursos de financiación que provenirían de las dotaciones existentes.

3.4.3 Propone, por ejemplo, que se establezca una definición jurídica de los corredores orientados al transporte de mercancías, que se anime a los Estados miembros y a los gestores de infraestructuras a crear corredores transnacionales orientados al transporte de mercancías y que se busque financiación para estas estructuras, en el marco de las dotaciones existentes.

3.4.4 Uno de los reproches que se hace al transporte ferroviario de mercancías es la falta de calidad del servicio y la falta de información a los clientes. Por este motivo, la Comisión desea que se aplique una auténtica política de calidad y transparencia y propone la adopción de una medida legislativa relativa a la publicación de indicadores de calidad. Asimismo, tiene la intención de publicar un informe sobre las medidas adoptadas por los operadores para mejorar el servicio ferroviario.

3.4.5 Algunos tramos de la red se hallan saturados, en particular, en la zona central de la Unión Europea. Esta situación podría incluso agravarse en los años venideros. Por ello, se necesitan inversiones a fin de mejorar la capacidad de la infraestructura en cuanto a la longitud de los trenes, el gálibo, la carga por eje y la velocidad máxima. Para conseguirlo, las inversiones deberán tener objetivos específicos y estar coordinadas. La Comisión recomienda que las estructuras de gestión de los corredores elaboren programas de inversión, lo que plantea la cuestión de la financiación, que debería inscribirse en el marco de los programas existentes.

3.4.6 La cuestión de la fluidez del tráfico y la eficacia del transporte ferroviario de mercancías lleva aparejada otra cuestión, la de la asignación de tramos de la red orientados al tráfico de mercancías. Hoy por hoy, cada gestor decide cómo se asignan estos tramos, según las normas específicas de Estado miembro. Sería útil proceder a una armonización de las normas de asignación de tramos que permitiese establecer tramos fiables y eficaces.

3.4.7 Para ello, la Comisión desea proponer disposiciones jurídicas sobre la asignación internacional de tramos y sobre la prioridad del transporte de mercancías, en particular en caso de perturbaciones en la red.

3.4.8 Pero el transporte de mercancías necesita también terminales y zonas de maniobras. Sin embargo, debido a la presión que se ejerce sobre la propiedad del suelo, en los últimos años se ha producido más bien una tendencia a reducir el número de estaciones y terminales de este tipo en las zonas urbanas.

3.4.9 A la vista de las propuestas de la Comisión parece claro que, para tener éxito, las medidas planteadas deben ir respaldadas por iniciativas y una movilización de los Estados miembros y los agentes del sector ferroviario.

### 3.5 Observaciones generales

3.5.1 El balance presentado por la Comisión sobre la situación del transporte ferroviario de mercancías no da lugar a comentarios particulares, ya que de hecho confirma simplemente lo que ya se sabe sobre la debilidad del sector. Para subsanar esta situación se requiere un esfuerzo de movilización de los diferentes responsables públicos y del sector empresarial, no solo en el plano de la voluntad política y el dinamismo comercial, sino también en materia de financiación.

3.5.2 Porque sin duda es ahí donde estriban las dificultades. La Comisión propone una serie de medidas legislativas, pero no anuncia ninguna nueva asignación de recursos. No hay duda de que actuar en el plano jurídico es útil, pero resulta insuficiente. Será preciso encontrar, en el marco de los programas existentes, los créditos necesarios para poner en práctica el plan. Ello dará lugar a compromisos delicados y engendrará un fenómeno de vasos comunicantes difícil de controlar.

Bruselas, 10 de julio de 2008.

3.5.3 Por último, el éxito del plan requiere la adhesión firme de los Estados miembros y las sociedades gestoras ya que, por regla general, a los primeros les faltan recursos y pueden tener otras prioridades en el ámbito ferroviario, mientras que las segundas, que sin embargo se han beneficiado de la separación de las redes —de costoso mantenimiento— y su explotación, no siempre se encuentran en una situación financiera floreciente.

### 3.6 Observaciones particulares

3.6.1 Es evidente que la creación de corredores transnacionales orientados al transporte de mercancías sería una condición básica para desarrollar este tipo de transporte, pero somos conscientes de cómo, hasta ahora, el transporte de mercancías se ha visto relegado en beneficio del tráfico de personas. Nos hallamos ante una especie de revolución cultural, que sin duda necesita objetivos vinculantes aceptados por los Estados miembros y recursos propios, aunque sin olvidar que, para la opinión pública, la prioridad de los trenes de pasajeros es un derecho adquirido que de manera general no puede ponerse en entredicho. Por consiguiente, la cuestión que se plantea es más bien la de la gestión óptima de las redes y el establecimiento de redes orientadas al transporte de mercancías, sin disminuir por ello la calidad y puntualidad del transporte de pasajeros. Cuando se creen corredores transnacionales deberán tenerse en cuenta los anchos de vía y el material rodante de que disponen las compañías ferroviarias de los Estados miembros antiguos y nuevos, los flujos de mercancías procedentes de los países candidatos y los terceros países y la existencia del enclave ruso de Kaliningrado.

3.6.2 Es cierto que las cuestiones relativas a la información y la transparencia son importantes, pero está claro que el cliente decide principalmente en función del precio, la fiabilidad, la rapidez del transporte, la facilidad de acceso a las terminales y la facilidad de carga y descarga. Por tanto, el elemento clave es la calidad del servicio, que depende, por una parte, de los mecanismos de organización del tráfico ferroviario y, por otra, de la realización de inversiones considerables.

3.6.3 Por lo que se refiere a la competitividad del transporte de mercancías por ferrocarril, parece ser un hecho generalmente aceptado que este medio de transporte esté reservado a cierto tipo de mercancías, en particular, las mercancías pesadas y las de gran tonelaje. Convendría pensar en diversificar la clientela, algo que es posible gracias al uso de contenedores, pues ello permitiría ampliar el mercado y aumentar la competitividad, en un contexto de aumento del precio de los carburantes y de creciente preocupación por el desarrollo sostenible.

3.6.4 Por lo que se refiere a la cuestión de la financiación, la Comunicación de la Comisión transmite una impresión de debilidad, dado que no prevé ninguna financiación específica y que la solución propuesta se basa en compromisos en el marco de los recursos de financiación actuales.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Dimitris DIMITRIADIS