

2.4. Por último, el CES destaca que la actual propuesta no afecta a la propuesta de la Comisión adoptada el 20 de junio de 2001. Esta última propuesta es de más amplio alcance, aspira a asegurar que la capacidad escasa de franjas horarias en

aeropuertos congestionados se gestione y se utilice eficazmente, pero sin modificar fundamentalmente el sistema actual de asignación de franjas basado en los denominados «derechos históricos» o «derechos adquiridos».

Bruselas, 21 de marzo de 2002.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Göke FRERICHS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Decisión nº 1692/96/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las orientaciones comunitarias para el desarrollo de la red transeuropea de transporte»

(COM(2001) 544 final — 2001/0229 (COD))

(2002/C 125/16)

El 14 de noviembre de 2001, de conformidad con el artículo 156 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

La Sección de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 26 de febrero de 2002 (ponente: Sr. Kleemann).

En su 389º Pleno de los días 20 y 21 de marzo de 2002 (sesión del 21 de marzo), el Comité Económico y Social ha aprobado por 54 votos a favor y 5 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. En su propuesta, la Comisión prevé reducir y revisar las prioridades de la red transeuropea para optimizar la capacidad de la red mediante la concentración de las inversiones en los sectores que padecen puntos de estrangulamiento. Ya se han terminado tres proyectos y se ha confirmado la importancia de algunos proyectos ferroviarios y transalpinos. Están previstos seis nuevos proyectos y tramos nuevos en dos proyectos ya existentes.

1.2. El CES ha estado asociado a todas las fases de desarrollo de la RTE-T y desde el principio ha apoyado plenamente el proyecto RTE-T y ha recomendado la utilización de criterios claros y la asignación de ayudas apropiadas.

2. Observaciones generales

2.1. El Consejo Europeo señaló en Gotemburgo la necesidad de reorientar el transporte por carretera hacia el transporte

ferroviario, el transporte fluvial y el transporte público de pasajeros. Con la presente propuesta, la Comisión responde a la solicitud del Consejo.

2.2. El aumento del tráfico en el seno de la UE se debe a diversos factores, entre los cuales la utilización creciente de automóviles particulares para fines públicos y privados supone una parte esencial del uso de los sistemas de transporte. Por una parte, la distancia entre el lugar de domicilio y de trabajo, la modificación de las pautas de consumo y el aumento considerable del tráfico ligado a las actividades de tiempo libre han dado lugar a un incremento significativo del volumen de tráfico. Por otra parte, en los últimos años, la densidad del tráfico de camiones de gran tonelaje se ha incrementado notablemente en muchas regiones y aglomeraciones urbanas. La globalización de la economía y también el funcionamiento creciente del mercado interior, junto con modos de producción y de logística diferentes, provocan entre otras cosas un cambio en la estructura económica y producen necesariamente un aumento del tráfico en todos los modos de transporte. Con la adhesión de los países candidatos, esta situación se agudizará aún más en los tramos transfronterizos, que, como también señala la Comisión, son ya ahora los puntos conflictivos más importantes.

2.3. El CES está convencido de que las exigencias de protección del medio ambiente deben ser integradas en la política de transportes, pero que sería necesario establecer para todos los modos de transporte normas medioambientales que garanticen una igualdad de trato. En materia de protección del medio ambiente se ha ignorado hasta ahora la ausencia de normas relativas a la emisión de gases -similares a las que se aplican en el transporte de mercancías por carretera- para los motores de gasóleo, las locomotoras o los buques fluviales, sobre todo en la adquisición de vehículos nuevos.

2.4. No basta con desarrollar sólo nuevas infraestructuras. Es preciso tener en cuenta también las infraestructuras disponibles y su capacidad de desarrollo. En relación con la construcción de nuevos equipamientos, los Estados miembros deben responder a una cuestión esencial: una legislación moderna en materia de ordenación del territorio y de ocupación del suelo debe tener en cuenta tanto los intereses que debe proteger como los proyectos necesarios de infraestructuras. Se requiere, pues, encontrar un equilibrio, puesto que la existencia de zonas urbanas próximas a las infraestructuras ha dado lugar a situaciones conflictivas, que por tanto se deben evitar en el futuro. En el marco de las competencias comunitarias en materia de medio ambiente, la Comisión debería recomendar que, en todo el territorio de la UE, los responsables regionales de ordenación del territorio planifiquen en el futuro, siempre que sea posible, las zonas industriales en las áreas de infraestructura y se ocupen de que las molestias por éstas producidas no sobrepasen ciertos límites en las zonas urbanas.

2.5. La Comisión observa que durante los diez últimos años la utilización excesiva del transporte de mercancías por carretera, el desarrollo espectacular del transporte aéreo y las carencias de un sistema ferroviario adaptado al transporte de mercancías, sobre todo en sus infraestructuras, han contribuido a un notable aumento de la congestión de las redes viarias, y también de la red ferroviaria y del espacio aéreo. A pesar de todos los esfuerzos hechos hasta ahora, el fenómeno de los puntos de estrangulamiento persiste en Europa. Las zonas más afectadas son los corredores internacionales en los que se acumula el tráfico transeuropeo Norte-Sur, así como sobre todas las barreras naturales como los Alpes y los Pirineos, los accesos a las grandes aglomeraciones y algunas regiones fronterizas, especialmente las fronteras con los países candidatos a la adhesión. Huelga decir que el Comité está de acuerdo con estas observaciones, a las que se añaden las enormes perturbaciones del tráfico Norte-Sur provocadas por los recientes accidentes y el consiguiente cierre a la circulación de túneles en Suiza y Austria, que hacen que los itinerarios alternativos se encuentren enormemente congestionados e influyan negativamente en la situación económica y social, sobre todo de Italia. La política suiza de transporte y las dificultades geográficas para construir soluciones alternativas a la red transalpina actual o para ampliar los tramos existentes han dado lugar a que, en razón de la planificación a muy largo plazo prevista por la ley, no se haya llevado a cabo ningún proyecto en este ámbito. Además, las fluctuaciones en el flujo de tráfico relacionadas con acontecimientos regionales (como la crisis de Yugoslavia) y las restricciones voluntariamente introducidas por la política de transportes (prohibición de circular, desvíos, etc.) contribuyen a agravar aún más los puntos de estrangulamiento en la región alpina.

2.6. El Comité comprueba que ya en los últimos años se observa un gran cambio en los hábitos de comportamiento.

2.6.1. Las empresas ferroviarias nacionales han tenido que aprender, además de la separación entre la gestión de la red ferroviaria y su explotación, que debían mejorar su oferta de servicios con horarios adaptados a la demanda. En nuestra economía, la división del trabajo y la descentralización en múltiples centros (dentro del espíritu de «centros rentables») se han convertido en la norma en Europa gracias a los rápidos avances de la tecnología de la información.

2.6.2. La diversificación de las prácticas de consumo como consecuencia de una mejor información a los consumidores, el declive continuo de las grandes familias con raíces en un solo lugar y la aparición de los grandes centros comerciales en los alrededores de las ciudades, junto con la expansión urbana, han dado lugar necesariamente a la multiplicación de los desplazamientos en todo el continente.

2.6.3. No ha existido, ni existe, una infraestructura local alternativa a la carretera que abarque todo el territorio. No está objetivamente justificado hacer responsables a las empresas dedicadas al transporte por carretera, cuyos servicios responden a las necesidades de los clientes, de la evolución que se ha operado. Es más: paralelamente a esta evolución, las distintas políticas de transporte no han conseguido provocar en los contratistas de servicios de transporte el cambio de mentalidad deseado en favor del transporte por vía férrea. Con el abandono de la práctica del almacenado en el comercio al por mayor y en la industria («just in time»), las empresas de transporte han sufrido una gran presión en cuanto a los plazos y ello ha favorecido el transporte en camiones, en razón de su gran flexibilidad, frente al sistema de transporte ferroviario existente.

2.7. Hay que estar de acuerdo con la Comisión en que las inversiones deberían fomentar la creación de corredores transeuropeos dedicados prioritariamente al transporte de mercancías, compuestos en su mayoría por las líneas actuales recorridas prioritariamente por trenes de mercancías o incluso por líneas dedicadas exclusivamente al transporte de mercancías. En este contexto, el Comité suscribe los argumentos y las propuestas expresados por la Comisión.

2.8. El CES resalta la necesidad de tener también presente el transporte de mercancías peligrosas y de mercancías con dimensiones o peso excepcionales en la planificación y puesta en marcha de líneas destinadas principalmente al transporte de mercancías por ferrocarril. Esto es aplicable de manera general, y muy especialmente en los túneles y puentes. Al mismo tiempo que se evitan las aglomeraciones urbanas se puede lograr la disminución del riesgo.

2.9. Cuantas más conexiones existan entre los distintos modos de transporte, más fácil resultará a la hora de tomar una decisión aceptar otras alternativas. Las modificaciones propuestas en el artículo 5 tienen en cuenta este hecho sólo en parte.

3. Observaciones particulares

3.1. El CES está de acuerdo con la Comisión en que las posibilidades de ofrecer mayor capacidad mediante la ampliación de la red viaria son en parte muy limitadas. Únicamente mediante sistemas de control de tráfico y de información se puede lograr el pleno rendimiento de las actuales infraestructuras. Pero ello presupone que se pueda dirigir el tráfico hacia otros itinerarios en la medida en que éstos estén previstos en la correspondiente ordenación del territorio

3.2. Gracias a una utilización óptima de la infraestructura se puede reducir el deterioro medioambiental causado por el tráfico en algunas regiones. Pero, en este sentido, cabe preguntar —a juicio del CES— si conviene juzgar con más severidad el transporte de mercancías por carretera, sobre todo teniendo en cuenta que:

3.2.1. los distintos modos de transporte están sujetos a límites de emisiones muy diferentes;

3.2.2. la proporción del transporte de mercancías por carretera en relación con el tráfico total es, si se exceptúan algunas regiones y aglomeraciones urbanas, bastante pequeña;

3.2.3. hasta ahora no se ha efectuado una evaluación adecuada de la relación rendimiento-costes del transporte de mercancías por carretera;

3.2.4. gran parte del transporte de mercancías por carretera se destina a la distribución, y no al transporte de larga distancia, al transporte transfronterizo o al de tránsito⁽¹⁾;

3.2.5. con el establecimiento de las normas EURO 4 y 5 sobre emisiones se ha asegurado el desarrollo sostenible de la tecnología de los motores de camiones, al menos hasta 2008.

3.3. Sería conveniente que se produjera un cambio fundamental de mentalidad en el sector económico que recurre al transporte por carretera a favor del transporte multimodal, fomentando simultáneamente velocidad y precios atractivos sobre la base del principio de sostenibilidad de las alternativas. Con objeto de evitar los efectos negativos que se pueden producir en la economía, habría que tener en cuenta otros instrumentos de la política de transportes y renunciar a una política que consista simplemente en el encarecimiento del transporte por carretera sin prever medidas de acompañamiento. Además, a la luz de estas consideraciones, habría que garantizar que los pagos, impuestos, etc., corran por cuenta de los contratistas de servicios, lo que tendría como consecuencia que todos estos desembolsos previos de la empresa de transporte se reflejarían explícitamente más tarde en la factura a los clientes.

3.4. Para el CES, la cuestión fundamental que se plantea es si no habría que tomar otras medidas además de la reelaboración de la lista de proyectos, puesto que muchos de los supuestos han cambiado. Esto es aplicable especialmente al tráfico hacia y desde los países candidatos, aunque esté prevista una reelaboración en profundidad de las directrices para el año 2004.

3.5. El Libro Blanco y la propuesta de la Comisión no hacen distinciones entre transporte de personas y de mercancías. Por esa razón, no se encuentran observaciones sobre el hecho de que los aeropuertos tendrían que recibir mucho material para su propio funcionamiento en caso de enlace ferroviario. Cabe pensar no sólo en la carga por vía aérea, que siempre tiene que ser entregada o recogida por carretera en razón de la velocidad requerida, sino en combustible, repuestos, equipamiento, alimentos, mercancías, etc.

3.6. El Comité está de acuerdo con las modificaciones y ampliaciones del artículo 10 relativas a la red ferroviaria, en las que, en aras de la eficiencia de las infraestructuras, deberían incluirse no sólo los servicios de transporte aéreo, sino también las vías de navegación y la red viaria.

3.7. Los sistemas de transporte inteligentes, como los sistemas de gestión del tráfico, de información a los usuarios y de navegación y localización por satélite, tienen un potencial considerable para mejorar la capacidad y la seguridad de la red. Por tanto, la actuación de la Comunidad debe tener como objetivo lograr el máximo nivel de interoperabilidad técnica de todos los sistemas. Por razones de competitividad, se deberían fomentar claramente los sistemas aplicables a todos los modos de transporte, como Galileo (radionavegación por satélite) o, por ejemplo, el sistema de gestión del tráfico ferroviario (ERTMS). El CES es favorable a tal medida.

3.8. El CES se muestra de acuerdo con los criterios de evaluación y los métodos de selección de nuevos proyectos empleados por la Comisión. Esto también es válido para el examen de las alternativas. El Comité recomienda a la Comisión que en estos nuevos proyectos prevea fines concretos, además de centrarse en la capacidad, la seguridad y la calidad de los servicios.

3.9. El CES suscribe la modificación, adaptación y, en su caso, actualización de los mapas. Las conexiones/interfaces con las redes de transporte de los países candidatos situadas en las zonas fronterizas de dichos países deben ser, no obstante, especificadas concretamente.

3.10. El CES acoge favorablemente en sus líneas generales la introducción del análisis estratégico de adecuación al medio ambiente. Es preciso tener en cuenta que estas evaluaciones medioambientales no deben obstaculizar los proyectos previstos y planificados porque se antepongan intereses subjetivos individuales a intereses sociales y económicos generales. Es necesario fijar plazos claros y definidos para garantizar una aplicación eficaz. La Comisión está preparando guías suplementarias para apoyar la aplicación de las orientaciones.

3.11. El paso del transporte por carretera al transporte ferroviario y marítimo y el reequilibrio de los distintos modos de transporte exigen necesariamente, en línea con las conclusiones del Consejo Europeo de Gotemburgo, que las compañías y operadores respectivos ofrezcan servicios de gran calidad y adaptados a la demanda.

(1) EU energy and transport in figures — Statistical pocket book 2001, p. 132, distance classes per cent.

4. Conclusiones

4.1. La revisión de las orientaciones pone el énfasis esencialmente en medidas para el sector ferroviario y el transporte intermodal, las cuales, no obstante, exigen urgentemente grandes inversiones. El Comité se muestra favorable en principio a estas medidas, aunque otros modos de transporte tengan mayor importancia para la industria del transporte. En este contexto, cabe señalar la conexión de las islas europeas a la RTE-T ⁽¹⁾ y la posible expansión de la infraestructura.

4.2. Teniendo en cuenta que el Libro Blanco de la Comisión sobre la política europea de transportes se manifiesta a favor de un enfoque integrado, el CES considera que la propuesta debería conceder más importancia a la combinación de medidas. Esto es especialmente válido allí donde diferentes modos de transporte pueden ofrecer sus servicios en tramos paralelos (carreteras costeras versus cabotaje costero y tráfico ferroviario).

4.3. Dado que algunos de los países fronterizos con la Comunidad son candidatos a la adhesión, el CES estima que se deben tener en cuenta estos enlaces de transporte en los planes de ordenación del territorio de los Estados miembros.

4.4. A la vista de la persistencia de las congestiones, el CES considera que únicamente con esfuerzos, decisiones, medidas y enfoques conjuntos se podrán superar y evitar con el tiempo los puntos de estrangulamiento. Los Estados miembros deberían apoyar también en lo esencial las propuestas de la Comisión en el marco de una política común de transportes y de infraestructura.

4.5. El CES apoya la estrategia de la Comisión, basada en las directrices establecidas en Essen en 1994, de concentrar toda la atención en la supresión de los actuales puntos de

estrangulamiento de los principales ejes de transporte y realizar sólo un número limitado de proyectos. Aunque la Comisión tiene prevista una revisión radical de las orientaciones en 2004, el CES considera que en la actual propuesta se debería prever ya la conexión de los países candidatos, porque las medidas de planificación deben establecerse ya desde ahora. El previsible incremento de la capacidad debe recibir la consideración adecuada en todos los modos de transporte.

4.6. Las inversiones públicas de los Estados miembros para mejorar las estaciones de clasificación y los equipos de trasbordo pueden contribuir de manera significativa a aumentar la capacidad de los terminales, ya que es en los terminales —responsables del envío y distribución final de las mercancías— donde se registran los peores puntos de estrangulamiento. Para el CES, es importante que no se olviden conexiones adecuadas y eficaces con otros modos de transporte. Sólo entonces los terminales podrán cumplir su función de distribución.

4.7. El Comité se pregunta si no sería oportuno reestructurar los proyectos a la luz de los acontecimientos políticos más recientes (países candidatos). Esto es especialmente válido en el caso de la financiación comunitaria de las redes de transporte fuera de la UE, es decir, en los países candidatos, a fin de colmar todas las deficiencias de la red futura ⁽²⁾. Nuestros corredores sólo afectan a la UE actual y casi no ofrecen conexiones hacia el territorio de los países candidatos y a través de él que puedan suponer desvíos en torno a ciertas áreas problemáticas como los Alpes. En el Libro Blanco se afirma al respecto: «aún se subestima demasiado la ausencia de redes potentes de infraestructuras de transporte para responder a este crecimiento previsible de los flujos. Se trata, sin embargo, de un parámetro fundamental de la estrategia de desarrollo económico y de integración en el mercado interior de los países candidatos». El CES comparte esta opinión y, por ello, considera que en el examen posterior de las directrices se deberán tener en cuenta estas reflexiones.

⁽¹⁾ Véase el dictamen de iniciativa del CES «Las redes transeuropeas de transportes y sus repercusiones para las regiones ultraperiféricas y las islas europeas» (TEN/086), actualmente en fase de elaboración.

⁽²⁾ La Comunicación de la Comisión COM (2001)437, de 25 de julio de 2001, trata del establecimiento de conexiones entre la RTE-T y las redes de transporte de los países candidatos.

Bruselas, 21 de marzo de 2002.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Göke FRERICHS