

## Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión — Plan de acción para la logística del transporte de mercancías»

COM(2007) 607 final

(2008/C 224/10)

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

«Comunicación de la Comisión — Plan de acción para la logística del transporte de 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 8 de mayo de 2008 (ponente: Sr. RETUREAU).

En su 445º Pleno de los días 28 y 29 de mayo de 2008 (sesión del 29 de mayo), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 99 votos a favor y 1 abstención el presente dictamen.

### 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité acoge favorablemente el Plan de acción propuesto por la Comisión y desea que se le consulte sobre el informe intermedio previsto para 2010, con vistas a constatar los progresos realizados así como las dificultades que puedan persistir.

1.2 El CESE suscribe el punto de vista de que merece la pena realizar ejercicios específicos de análisis y evaluación comparativos de las áreas de transporte combinado, incluidos los puertos y aeropuertos, en estrecha colaboración con el sector. Con una serie de análisis y evaluaciones comparativos europeos globales que dejen margen para especificaciones ulteriores a nivel local, se puede, dadas sus diferentes características, distinguir claramente entre las terminales terrestres, los puertos marítimos, los aeropuertos y los puertos de navegación interior.

1.3 La fijación de precios según el modo de transporte no suele reflejar el impacto real que los distintos modos tienen sobre las infraestructuras, el medio ambiente o la eficacia energética ni tampoco sobre el coste social y territorial.

1.4 Así, los útiles de comparación y evaluación que se pueden emplear para efectuar los análisis comparativos deberán cotejar las cadenas de transporte utilizables en función de su sostenibilidad para facilitar el establecimiento de un mecanismo equilibrado de fijación de precios y, además, la elaboración de un sistema de regulación de manera que las decisiones logísticas recaigan sobre los modos más eficaces y sostenibles, en función de la naturaleza de las mercancías transportadas y de los modos disponibles.

1.5 Para lograr una mayor eficacia logística de transportes que respondan a las necesidades de los usuarios y del conjunto de la sociedad se requiere, de manera ineludible, poner en práctica más rápidamente las nuevas tecnologías de punta disponibles y los nuevos programas de investigación, así como realizar un esfuerzo permanente de formación y cualificación del personal con vistas a mejorar, además, sus condiciones de trabajo. Simultáneamente, conviene optimizar el empleo de las infraestructuras existentes, así como valorizar los medios humanos, materiales y financieros afectados a los transportes y a la logística. Conviene, además, fomentar la revalorización y atractivo de las distintas profesiones. Por consiguiente, resulta indispensable efectuar nuevas inversiones para acelerar la integración de los nuevos Estados miembros así como fomentar las

políticas euromediterránea y de vecindad. Además, es preciso evaluar las perspectivas a largo plazo en cuanto a la evolución de la demanda para incurrir en gastos de inversión que deberán amortizarse a muy largo plazo.

1.6 Conviene reforzar la fiabilidad y la seguridad del transporte por carretera, en particular en las zonas fronterizas con terceros países.

1.7 La fachada marítima de la UE se ha ampliado y actualmente incluye el mar Báltico y el mar Negro, en conexión con el gran eje del Danubio que conviene revitalizar. Europa dispone de plataformas portuarias por las que transita el 90 % del comercio con terceros países y el 40 % del comercio entre Estados miembros de la Unión. En tal contexto, las actividades logísticas conocen un importante desarrollo. Sin embargo, muchas son las mejoras que resultan indispensables. En particular, conviene modernizar sus conexiones terrestres, con vistas a aumentar la pluralidad de modos de transportes y a recurrir más a las técnicas intermodales. Las técnicas y la organización de los transbordos también deberán mejorarse. Además, convendría afinar el equilibrio entre las distintas zonas portuarias así como la complementariedad entre éstas y las plataformas terrestres.

1.8 El Comité respalda el empleo de las nuevas tecnologías; la investigación aplicada a todos los aspectos perfeccionables de los distintos modos (infraestructuras, material de transporte y manutención, organización y condiciones de trabajo, etc.); la contribución voluntarista a la elaboración de normas técnicas y de normas de comunicación y mensajería para favorecer el desarrollo de la comodidad y la fluidez del tráfico, así como una mejor «conexión» entre el aumento de la producción y de los intercambios, por una parte, y el de los transportes, por otra, que no harán sino desarrollarse. A este respecto, una mayor eficacia de las cadenas logísticas es un factor esencial.

1.9 Debe seguirse investigando sobre los motores y su eficacia energética, los carburantes distintos de los fósiles, tanto para los vehículos de transporte individual como colectivo, ya sean de pasajeros o de mercancías.

1.10 La logística del transporte urbano requiere medidas urgentes y esfuerzos más denodados para evitar el ahogo paulatino de la economía de las grandes ciudades y las considerables pérdidas de eficacia derivadas del tiempo transcurrido en las

congestiones, de manera improductiva y contaminante, tanto para los ciudadanos como para las empresas. En el ámbito urbano hay que adoptar un enfoque global que tenga en cuenta las necesidades de transporte individual y colectivo de personas y mercancías para lograr compartir mejor las vías públicas e invertir la tendencia de los habitantes y de muchas empresas a desplazarse a una periferia tentacular o a áreas residenciales alejadas.

1.11 La sostenibilidad y eficacia energética así como la intermodalidad forman el núcleo esencial de este plan; el calendario previsto pone de relieve la urgencia de la política que ha de seguirse. Las propuestas de la Comisión privilegian la cooperación y el diálogo frente a la imposición. Es preciso demostrar que dicha opción será operativa. Su éxito dependerá de los agentes del sector del transporte y de su capacidad de adaptación a las exigencias que la sociedad civil hace valer con insistencia.

## 2. Propuestas de la Comisión

### 2.1 Introducción

2.1.1 El 28 de junio de 2006, la Comisión publicó una Comunicación titulada: «La logística del transporte de mercancías en Europa — La clave para la movilidad sostenible» <sup>(1)</sup>. En su Comunicación mostró el papel que desempeña la logística para garantizar una movilidad más sostenible, menos contaminante y realmente respetuosa del medio ambiente. Tenía previsto acompañarla de consultas encaminadas a presentar un Plan europeo de acción para la logística del transporte de mercancías <sup>(2)</sup>, que finalmente publicó el 18 de octubre de 2007.

2.1.2 La Comisión tenía previsto integrar la logística en la política de transportes de la Unión Europea, para reducir los puntos recurrentes de estrangulamiento, reducir el consumo energético, aprovechar mejor la comodidad y la multimodalidad de las infraestructuras y medios de transporte, proteger el medio ambiente así como limitar la contaminación e impulsar la formación permanente del personal.

2.1.3 Se ha pedido al Comité que se pronuncie sobre este Plan, que incluye objetivos a alcanzar y un calendario de realizaciones, fomentando el empleo de nuevas tecnologías de la información destinadas a reforzar la eficacia logística del transporte de mercancías (objetos individualizados, paquetes, contenedores). Se plantea, además, la posibilidad de implantar un sistema de certificación voluntario para profesionales logísticos así como las cualificaciones y formación indispensables para el ejercicio de su profesión y facilitar su movilidad.

2.1.4 Ya en 2006 la Comisión insistió en la dificultad de hacerse una idea del mercado logístico europeo por carecerse de estadísticas adecuadas. Se calcula, generalmente, que la logística representa entre un 10 y un 15 % de los costes de transporte.

2.1.5 En su Comunicación, la Comisión propuso la creación de un marco europeo para la logística del transporte de mercancías y actuar, en particular, en determinados ámbitos. El Plan de acción puntualiza la situación y fija plazos de realización comprendidos entre 2008 y 2012, es decir, muy breves:

- determinación de los puntos de estrangulamiento y soluciones;
- empleo de las tecnologías de la información y la comunicación — TIC (*tracking and tracing*: seguimiento y rastreo) mediante Galileo, el sistema de identificación y seguimiento a gran distancia de buques (siglas en inglés: LRIT), el sistema de información fluvial (siglas en inglés: RIS), el sistema de identificación automática (siglas en inglés: AIS), el sistema SafeSeaNet y las aplicaciones telemáticas relativas al transporte por ferrocarril (siglas en inglés: TAF) así como su logística integrada (siglas en inglés: ERTMS). La introducción de tecnologías «inteligentes» como son el desarrollo y la normalización de las etiquetas de identificación por radiofrecuencia (siglas en inglés: RFID) <sup>(3)</sup>;
- normas universales de mensajería y comunicaciones;
- investigación (Séptimo Programa Marco);
- interoperabilidad e interconectividad;
- formación de personal cualificado en el ámbito logístico;
- análisis y evaluación comparativos de Europa, aunque los indicadores y la metodología estén pendientes de elaboración;
- política de infraestructuras: mantenimiento y empleo óptimo de las existentes así como nuevas inversiones, especialmente tecnología avanzada;
- eficacia operativa mediante el diálogo social, la cooperación y una normativa adecuada;
- promoción y simplificación de las cadenas multimodales y de las correspondientes normas de carga.

2.1.6 El Plan de acción publicado en 2007 consiste en desglosar las referidas acciones mediante un programa dotado de objetivos más precisos, acompañado de un calendario de realizaciones.

2.1.7 En su Comunicación «Por una Europa en movimiento. Movilidad sostenible para nuestro continente» <sup>(4)</sup>, que contiene una evaluación intermedia y además una revisión del Libro Blanco del transporte de la Comisión Europea de 2001 <sup>(5)</sup>, la Comisión había insistido en el concepto de «movilidad inteligente», que abarca la logística de los transportes y los sistemas de transporte inteligente (STI) tema que, por otra parte, menciona en el Plan de acción.

### 2.2 Flete electrónico y sistemas de transporte inteligente

2.2.1 El empleo generalizado de las TIC —de las hoy disponibles y de las que puedan surgir en el futuro— puede contribuir considerablemente a mejorar la logística del transporte de mercancías, pero plantea también una serie de obstáculos, como por ejemplo la normalización, las competencias de los usuarios, las trabas reglamentarias o de otro tipo a la *desmaterialización* de los documentos, la seguridad de los datos y la protección de la vida privada.

<sup>(3)</sup> Véase el dictamen exploratorio sobre el tema «Identificación por radiofrecuencia (RFID)» (ponente: Sr. MORGAN), DO C 256 de 27.10.2007, p. 66–72, y los trabajos sobre la conferencia de Lisboa de los días 15 y 16 de noviembre de 2007 (página web de la Presidencia portuguesa).

<sup>(4)</sup> COM(2006) 314 final, de 22.6.2006.

<sup>(5)</sup> Véanse los dictámenes correspondientes del Comité sobre el Libro Blanco COM(2001)370 de 12.9.2001: «La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad» y la evaluación intermedia COM(2006) 314 de 22.6.2006: «Por una Europa en movimiento. Movilidad sostenible para nuestro continente —Revisión intermedia del Libro Blanco».

<sup>(1)</sup> COM(2006) 336 final.

<sup>(2)</sup> COM(2007) 607 final.

2.2.2 El concepto de «flete electrónico» desembocará, en el futuro, en un «Internet de las mercancías» (mercancías en sentido de objetos identificables, paquetes y contenedores, pudiéndose individualizar, denominar e identificar cada uno de los componentes mediante un «etiquetado comunicativo» activo o pasivo, gestionado mediante un lector por radiofrecuencia — RF); este nuevo Internet de los objetos permitirá automatizar y simplificar la transferencia de datos relativos a las mercancías (localización geográfica; información sobre la naturaleza y el volumen, así como las comunicaciones, los datos aduaneros, etc.). Conviene emplear los sistemas existentes con vistas a concretar esta nueva rama de Internet basada en la identificación de los objetos.

2.2.3 Para 2008, la Comisión ha programado un gran proyecto de investigación basado en un plan de trabajo para la implantación de los STI y de las tecnologías relativas a logística del transporte.

### 2.3 Perspectivas

2.3.1 Mediante el fomento de la eficiencia, el Plan pretende ayudar a resolver dificultades como la congestión, la contaminación y el ruido, las emisiones de CO<sub>2</sub> y la dependencia de los combustibles fósiles. Estas medidas deben ir acompañadas de trabajos sobre una perspectiva a largo plazo, emprendidos conjuntamente con los Estados miembros, con el fin de establecer una base común para las inversiones en futuros sistemas de transporte de mercancías.

2.3.2 La Comisión Europea elaborará en 2010 un informe sobre los progresos registrados en la aplicación del Plan de acción.

## 3. Observaciones generales

3.1 La ampliación de la UE, la mundialización creciente de los intercambios, la emergencia de nuevas potencias económicas (no sólo China) y los procesos de deslocalización son potentes factores de desarrollo de los intercambios. Estos crecen más deprisa que la producción. En su Libro Blanco de 2001, la Comisión propuso la «conexión» entre el crecimiento del transporte y el económico. Urge retomar la reflexión al respecto por lo menos para reestablecer una «conexión», un «paralelismo». Al asociar los distintos modos y agentes (organizadores de flujos, transportistas, usuarios así como autoridades nacionales, comunitarias e internacionales) y al apoyarse en las nuevas tecnologías de la información, del acondicionamiento y de la manutención, la logística puede, en el marco del denominado Libro Blanco revisado de 2006 <sup>(6)</sup>, ser un factor decisivo de racionalización o refuerzo de la eficacia de los intercambios y del transporte de mercancías.

3.2 Las cadenas logísticas de ámbito mundial requieren llegar a integrar completamente las conexiones, tanto físicas como electrónicas, entre los sistemas modales para emplear el modo o la combinación de modos más eficaz y de mejorar la logística, atribuyéndoles como objetivos alcanzar «simultáneamente» una

«triple» eficacia: económica, social y medioambiental (incluso en cuanto a la reducción de los gastos energéticos).

3.3 La planificación de los transportes requiere, en la mayoría de los casos, largos lapsos de tiempo y la intervención de muchos elementos colaboradores. Las inversiones en infraestructuras de transporte y en plataformas logísticas se efectúan a muy largo plazo y son muy costosas, en particular los puertos marítimos y de navegación interior o los aeropuertos, pero también los «puertos secos» o áreas de transporte combinado. Ahora bien, se trata de las plataformas que más dificultades plantean y para las que hay que encontrar soluciones rápidas, fiables y duraderas. Por consiguiente, el Comité considera conveniente optimizar, en primer lugar, la utilización de las infraestructuras existentes para lo cual puede resultar muy útil compartir información y experiencias. Pero la valorización de lo existente y el recurso a las tecnologías avanzadas no basta. Una «programación» a medio y largo plazo es indispensable para efectuar nuevas inversiones.

3.4 La creación de nuevas infraestructuras, de larga duración, debe llevarse a cabo en función de necesidades calculadas a muy largo plazo y cuando no exista ninguna alternativa de comodidad, por ejemplo, con otras infraestructuras disponibles. Tal es el caso del transporte combinado ferrocarril/carretera que puede ser una alternativa a la ampliación de la red de carreteras existente o a la creación de nuevas carreteras. Su programación requiere implicar a todos los agentes de las cadenas logísticas: autoridades comunitarias, responsables públicos nacionales y regionales, productores, distribuidores y otros cargadores, profesionales logísticos y transportistas, así como los interlocutores sociales. Los colectivos afectados deben participar en los debates previos y consultas diversas sobre estas cuestiones y sus puntos de vista deberán tenerse muy en cuenta.

3.5 Esta programación debe desembocar en asociaciones con vocación de permanencia que permitan dotar a las infraestructuras de una visibilidad sostenible (tanto económica y medio ambiental como social). Debería inscribirse en el Esquema de Desarrollo del Espacio Comunitario y ayudar a estructurar mejor, coordinar y perpetuar las inversiones en transporte con las actividades industriales y comerciales, así como los programas de ordenación territorial rural y urbana (especialmente para evitar la dispersión de las plataformas logísticas y las deslocalizaciones apresuradas y costosas); la congestión de determinados ejes y zonas -por una parte- y el declive y enclavamiento de otras áreas por la falta o el carácter deficiente de algunas conexiones, por otra).

3.6 En cuanto a las nuevas normas que se prevé imponer a las unidades de carga, resulta evidente que deben facilitar los posibles transbordos en cuanto a los pesos máximos referidos al manejo y dimensiones. No obstante, habida cuenta de las dificultades derivadas del empleo casi exclusivo del transporte por carreteras para las mercancías, debe velarse por que estas normas no den lugar a sobrecargas que puedan degradar las infraestructuras y reducir aún más la seguridad del transporte por carretera. Deben favorecer la comodidad.

<sup>(6)</sup> Por una Europa en movimiento. Movilidad sostenible para nuestro continente. Revisión intermedia del Libro Blanco del transporte de la Comisión Europea de 2001, COM(2006) 314 final, de 22.6.2006.

3.7 Respecto a la propuesta de 2003 relativa a una nueva unidad de carga intermodal voluntaria, el Comité repite de manera resumida que la existencia de dos unidades de carga distintas supone una pesadilla desde un punto de vista logístico. Los dos obstáculos mencionados (las dimensiones de las guías celulares fijas y la incertidumbre de quién va a correr con los gastos de este sistema) hacen temer desde ahora que el sistema no se utilizará.

#### 4. Observaciones particulares

4.1 El Comité desea encarecidamente que se le consulte acerca del informe que la Comisión elaborará en 2010 sobre el estado del Plan y las dificultades que hayan surgido con ocasión de su puesta en práctica.

4.2 El Internet de los objetos contribuirá sin duda a mejorar la eficacia logística de los transportes así como de los servicios prestados a los clientes. No obstante, basándose en la experiencia del Internet de los nombres, el Comité se pregunta cuáles son los procedimientos e instrumentos de control que han de instaurarse para proceder a las «denominaciones». Por razones históricas, el control final sobre el Internet de los nombres incumbe al Ministerio Federal de Comercio de los EE.UU. (USDoC). El Comité apoya la opción de una gobernanza europea en materia de denominación y de gestión de las bases de datos, así como de establecimiento de normas técnicas.

4.2.1 El Comité se congratula de que la Comisión integre el desarrollo de la logística en la agenda renovada de Lisboa para el crecimiento y el empleo. Por consiguiente, apoyándose en su experiencia, invita a la Comisión a poner término rápidamente a los retrasos acumulados en la aplicación de las nuevas tecnologías, en particular en cuanto a Galileo.

4.3 El Comité considera que el Internet de los objetos, dada su trascendencia económica, y habida cuenta del carácter primordialmente intrarregional de los intercambios, instituciones regionales y subregionales de denominación, por ejemplo) y no quedar supeditado en última instancia al control de una autoridad única exterior además a la UE.

4.4 Por otra parte, deben plantearse claramente las cuestiones relativas a la protección de la vida privada y de confidencialidad

de los negocios derivadas de la diversificación de los instrumentos de información creados para conocer el contenido de las mercancías con el fin, en particular, de evitar la divulgación de información hacia organizaciones delictivas, principalmente de terceros países (consideración de las implicaciones aduaneras y de seguros), al seguimiento de las mercancías así como a la identificación de sus expedidores, intermediarios y destinatarios en el marco del fomento de los sistemas de transporte inteligente (STI) y de las tecnologías de la información asociadas.

4.5 Ello será especialmente pertinente respecto de la logística individualizada, vinculada con el comercio electrónico.

4.6 El Comité acoge con satisfacción la intención de la Comisión de «modernizar» las profesiones logísticas mediante un sistema de «definición» y «certificación» de los operadores, confiando en que este sistema aporte un gran valor añadido.

4.7 Además, el Comité se congratula de que la Comisión proponga trabajar, con los interlocutores sociales, para establecer exigencias de cualificación y de formación. En este sentido, el Comité confía en que las cualificaciones y formaciones exigidas se desarrollen a lo largo de toda la vida activa, e integren así paulatinamente los nuevos conocimientos y tecnologías. Además, el Comité se congratula del objetivo de la Comisión de establecer el reconocimiento mutuo de estas cualificaciones facultativas.

4.8 Resulta indispensable mejorar el rendimiento logístico recurriendo en mayor medida a las nuevas tecnologías, mediante determinadas simplificaciones administrativas, el intercambio de experiencias, el desarrollo de las cualificaciones y de la formación así como la «comodalidad». Sin embargo, el Comité insiste en que dichos progresos solo podrán desplegar plenamente sus aspectos positivos si, como preconizó la Comisión en su Libro Blanco de 2001, el sector del transporte y de la logística alcanza un equilibrio entre el transporte inter e intramodal y se somete a una «competencia regulada», lo cual implica la revalorización relativa de los precios de los transportes y una auténtica armonización de las condiciones de competencia intramodales e intermodales dentro de la propia UE.

Bruselas, 29 de mayo de 2008.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Dimitris DIMITRIADIS