

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Estrategia para la aplicación de la internalización de los costes externos»

[COM(2008) 435 final]

(2009/C 317/14)

Ponente: **Jan SIMONS**

El 8 de julio de 2008, 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 al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Estrategia para la aplicación de la internalización de los costes externos»

COM(2008) 435 final/2.

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 20 de mayo de 2009 (ponente: Jan SIMONS).

En su 455º Pleno de los días 15 y 16 de julio de 2009 (sesión del 15 de julio de 2009), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 133 votos a favor, 6 en contra y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones

1.1. El Comité toma nota del gran esfuerzo realizado por la Comisión para llegar a una internalización de los costes externos de todos los modos de transporte. El Comité, dado el grado de dificultad, valora muy positivamente la labor realizada, pero señala también que en la aplicación práctica hay que superar aún toda una serie de obstáculos, para lo cual lo más importante es seguir contando con la aceptación de la sociedad.

1.2. La internalización de los costes externos debe reducir la contaminación y el ruido producidos por cada uno de los modos de transporte que existen en la actualidad.

1.3. El Comité exhorta a la Comisión a que, desde el principio, vele por que las empresas de transportes de terceros países estén bien integradas en la internalización de los costes externos, para evitar que se encuentren en una situación más favorable.

1.4. La situación actual, en la que los costes externos no se imputan a los distintos modos de transporte y a sus usuarios, confiere ventajas competitivas a los modos que generan costes externos elevados. La internalización de estos costes permitiría garantizar por su parte una sana competencia, lo que tendría por efecto un desplazamiento hacia modos de transporte más respetuosos con el medio ambiente. El Comité estima importante comunicar este principio de manera mucho más enérgica, ya que podría suponer también cambios de la estructura de los operadores y de los usuarios del sector del transporte.

1.5. El Comité comparte la opinión de la Comisión sobre la conveniencia de crear un marco de ámbito comunitario. Considera asimismo que ningún Estado miembro debe poder quedarse al margen de dicho marco.

1.5.1. En opinión del Comité, este marco debe integrar una serie de condiciones generales, como, por ejemplo, el nivel de las tarifas, que deben establecerse en función del nivel de vida con una diferenciación de espacio y tiempo determinada con criterios geográficos y no políticos; la tarificación para la neutralización de los costes externos deberá cumplir estas condiciones, dentro de unos márgenes determinados.

1.5.2. Las autoridades competentes en materia de tarificación —por ejemplo, un Estado miembro o un ente local o regional— deberán después ajustar las tarifas, dentro de los citados márgenes, en función de su conocimiento detallado de la situación local.

1.6. El Comité estima que es urgente que la Comisión presente —incluso durante la crisis actual— propuestas concretas para un marco europeo de internalización de los costes externos para todos los modos de transporte, y prevea su posterior desarrollo y aplicación por todos los Estados miembros conjuntamente con la Comisión Europea. Por supuesto, es necesario que estas propuestas tengan en cuenta la aceptación de la sociedad, los modos de transporte y los imperativos medioambientales. Los pagos o las tarifas que hubiere que abonar deberán depender del uso de los medios de transporte y no de su posesión.

1.7. Si la internalización de los costes externos se aplica en la práctica, el Comité considera que los ingresos que produzca deberán destinarse, respetando las normas presupuestarias nacionales, a medidas que tengan como efecto reducir, preferiblemente en la fuente, los efectos externos de los modos de transporte, tales como los daños medioambientales que les sean directamente imputables o las repercusiones en el ámbito de la salud.

2. Introducción

2.1. La cuestión de la internalización de los costes externos no es nueva. Dos economistas británicos: Pigou, en 1924, y más tarde Coase, en 1960, desarrollaron teorías sobre la manera de compensar los costes de los efectos externos, positivos y negativos, en el funcionamiento del mercado, por medio de una fijación de precios, que Pigou establecía en forma de subvenciones y tarifas y Coase a través de derechos de propiedad negociables, pero en condiciones estrictas (costes de transacción nulos o mínimos, daños mensurables y número reducido de partes interesadas).

2.2. En el tráfico –es decir, el movimiento dirigido de medios de desplazamiento que requieren infraestructuras de transporte– se producen también efectos externos. En los casos en que interviene un gran número de participantes –como ocurre, por ejemplo, en el transporte interior–, conviene dar preferencia al enfoque de Pigou, sobre todo porque, si se ajusta en función de los costes marginales, se consigue una asignación eficiente de los recursos.

2.3. La cuestión de la internalización se planteó ya, en el contexto de la CEE, a finales de los años sesenta, pero el estado de la ciencia en aquel momento aún no permitía determinar en esta materia ninguna orientación sobre la manera de medir y tarificar efectivamente en la práctica estos efectos. En aquel entonces el objetivo consistía en corregir las supuestas distorsiones de la competencia entre los modos de transporte.

2.4. Pero la situación no se quedó estancada en ese punto. Por ejemplo, cabe citar el Libro Verde de 1995 «Hacia una tarificación equitativa y eficaz del transporte», el Libro Blanco de 1998 «Tarifas justas por el uso de infraestructuras: estrategia gradual para un marco común de tarificación de infraestructuras de transporte en la UE», el Libro Blanco de 2001 «La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad», y su revisión intermedia de 2006.

2.5. En 2006 se pidió a la Comisión ⁽¹⁾ que presentara, a más tardar el 10 de junio de 2008, «tras examinar todas las opciones, incluidos los costes relacionados con el medio ambiente, el ruido, la congestión y la salud, (...) un modelo generalmente aplicable, transparente y comprensible para la evaluación de todos los costes externos, que sirva de base para el futuro cálculo de los costes de infraestructura. Este modelo irá acompañado de un análisis del impacto de la internalización de los costes externos para todos los modos de transporte y de una estrategia para una aplicación progresiva de este modelo a todos los modos de transporte».

2.6. La finalidad es internalizar los costes externos de todos los modos de transporte y transmitir una señal correcta sobre los precios para que los usuarios sufraguen los costes que generan. Con esa información los usuarios serían claramente más conscientes de las consecuencias de sus actos y, de este modo, podrían modificar su comportamiento a fin de reducir los costes externos.

2.7. En varios de sus dictámenes anteriores, el Comité ya examinó la cuestión del cálculo de los costes externos. En un dictamen de 1996 señalaba que «una imputación incompleta de los costes de infraestructura y costes externos, que difieren según los medios de transporte, puede distorsionar las relaciones de competencia». Por ejemplo, en el dictamen sobre el Libro Blanco de 2001, señalaba que suscribía la idea de que «el objeto de la actuación comunitaria debe ser la sustitución progresiva de los impuestos existentes que gravan el sistema de transporte por

instrumentos más eficaces, que integren los costes de infraestructura y los costes externos».

2.8. En su dictamen sobre la revisión intermedia del Libro Blanco de 2001, el Comité se manifestaba de acuerdo con el enfoque –modificado– de la Comisión: pasar de una política de transferencia modal forzosa a la denominada «comodalidad» ⁽²⁾, un planteamiento según el cual todos y cada uno de los modos de transporte deben optimizarse para hacerlos más competitivos, sostenibles, sociales, rentables, respetuosos con el medio ambiente y seguros, de lo cual surgirán más y mejores combinaciones.

2.9. Así pues, en esta misma línea, el Comité considera conveniente que cada modo de transporte ⁽³⁾ sufrague la totalidad de sus costes.

2.10. El Comité emitió también varios dictámenes sobre la cuestión del transporte urbano sostenible, en particular sobre el «Libro Verde – Hacia una nueva cultura de la movilidad urbana» ⁽⁴⁾ y un dictamen exploratorio sobre el tema «La combinación energética en los transportes» ⁽⁵⁾. De ese modo, el Comité añade una dimensión suplementaria. El principio de «el que usa, paga» se convierte en «el que contamina (el que usa), paga».

2.11. La esencia de la estrategia propuesta ahora es el principio de «tarificación al coste social marginal» como principio general para la internalización de los costes externos.

2.12. Este principio se basa en que el precio del transporte debería ser igual a los costes suplementarios generados por la existencia de un usuario suplementario de la infraestructura. En principio, estos costes suplementarios deberían cubrir los costes del usuario y los costes externos, y deberían dar lugar a una utilización eficiente de las infraestructuras y a un vínculo directo entre la utilización de recursos comunes y los servicios de transporte. De esta manera, una tarifa basada en los costes sociales marginales conlleva un uso eficiente de las infraestructuras existentes ⁽⁶⁾.

2.13. En opinión del Comité, la imputación de los costes externos podrá tener consecuencias sociales. Por tanto, es necesario que los interlocutores sociales participen en el debate en la etapa más temprana posible para ponerse de acuerdo sobre el modo en que se llevará a cabo la aplicación en los diferentes sectores.

3. Síntesis de la Comunicación de la Comisión y de las Conclusiones del Consejo

3.1. En el paquete de medidas sobre el transporte ecológico, que incluye una comunicación general, una propuesta de modificación de la directiva sobre la «euroviñeta», una comunicación sobre las medidas de protección contra el ruido para el parque móvil existente y una comunicación estratégica, la Comisión se propone integrar en el precio del transporte los costes externos (CO₂, contaminación atmosférica, ruido y congestión), de modo que los usuarios sufraguen los costes reales que generan.

⁽²⁾ Páginas 4 y 24, punto 9 (texto ES) de la revisión intermedia (COM(2006) 314).

⁽³⁾ Dentro del ámbito de aplicación de la normativa de la UE, de modo que no se incluyen, por ejemplo, los vehículos militares o similares.

⁽⁴⁾ DO C 224 de 30.8.2009, p. 39.

⁽⁵⁾ DO C 162 de 25.6.2008, p. 52.

⁽⁶⁾ Basado en el documento de la Comisión COM(2008) 435 final: «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Estrategia para la aplicación de la internalización de los costes externos».

⁽¹⁾ Artículo 11 de la Directiva 2006/38/CE.

3.2. Sigue siendo necesario adoptar una política complementaria, como las medidas en la fuente o en materia de mercado interior y el fomento de la innovación tecnológica. Los ingresos obtenidos deberían invertirse en la reducción de los costes externos, como, por ejemplo, realizando inversiones en materia de investigación e innovación, en infraestructuras respetuosas con el medio ambiente y en el desarrollo de los transportes públicos. Se llevará a cabo una evaluación en 2013.

3.3. En su reunión de los días 8 y 9 de diciembre de 2008, el Consejo señaló la conveniencia de adoptar un enfoque gradual, equitativo, eficiente y equilibrado respecto de todos los modos de transporte, neutro desde un punto de vista tecnológico. También tomó nota de que la Comisión propone el año 2013 como plazo límite para la evaluación de la aplicación de la estrategia. El Consejo señala seguidamente que para garantizar la adhesión del público a la internalización de los costes externos es absolutamente necesario respetar estos principios.

4. Observaciones generales

4.1. El Comité considera que la Comisión ha actuado desde 2006. Tras la organización de una consulta pública y seminarios con las partes interesadas, presentó una propuesta relativa al establecimiento de un marco común para la internalización de los costes externos, realizó un estudio de impacto y elaboró una estrategia para la internalización gradual de los costes externos de cada modo de transporte.

4.2. En pocas palabras: la Comisión ha realizado un gran esfuerzo en un plazo relativamente breve y respecto a un tema difícil de tratar, como la internalización de los costes externos. El Comité considera que el documento de trabajo de la Comisión SEC(2008) 2209, SEC(2008) 2208 y SEC(2008) 2207, aparte de las conclusiones enunciadas, es sumamente oportuno. No obstante, cabe lamentar que su contenido, especialmente las «mejores soluciones» destacadas en el análisis efectuado, no se haya reflejado en mayor medida en la Comunicación oficial de la Comisión. No obstante, en opinión del Comité sería recomendable examinar si los datos de base proporcionados por el «Handbook on estimation of external costs in the transport sector» (Vademécum sobre la estimación de los costes externos en el sector de los transportes) pueden corroborarse en mayor medida.

4.3. La Comisión y el Consejo consideran esencial mantener la aceptación que ya existe en general en la sociedad, en particular en lo que respecta a los modos de transporte, en favor de un sistema objetivo, aplicable de manera generalizada, transparente y comprensible.

4.4. El Comité considera además que será necesario tener en cuenta una serie de condiciones importantes, tales como los avances tecnológicos, las consecuencias sociales de la introducción del sistema, las repercusiones para las regiones insulares, no costeras y periféricas de la Unión, la importancia de las inversiones en el sector y la contribución a la consecución de los objetivos de una política sostenible en materia de transporte.

4.5. El Comité coincide con la Comisión en que es esencial que los ingresos generados por la imputación de los costes externos a los modos de transporte –a fin de promover el funcionamiento sostenible y de acuerdo con la combinación y la optimización de los modos de transporte– se reasignen a medidas cuyos efectos puedan apreciarse principalmente en los mismos modos de transporte, donde el efecto para combatir la contaminación, el ruido y la congestión sea mayor.

4.6. Los ingresos generados deberían destinarse a la prevención o a la lucha contra los efectos externos no deseados, como medidas en la fuente o, por ejemplo, los costes sanitarios que claramente tienen una vinculación directa con el modo de transporte, o bien sumideros de carbono.

4.7. El Comité también considera indispensable que se conozcan y reconozcan los distintos componentes de los costes externos para cada modo de transporte.

4.8. En el transporte por carretera, por ejemplo, los costes generados por los atascos deberían imputarse de manera proporcional y equitativa al transporte de mercancías por carretera y al transporte de personas.

4.9. Con vistas a un desarrollo sostenible de los distintos modos de transporte, el Comité desearía que en el debate sobre la internalización de los costes externos se prestara mayor atención a los aspectos sociales.

4.10. Además, el Comité desea insistir en el hecho de que la internalización de los costes externos en ningún caso debe tener repercusiones en los ingresos de los trabajadores, sino que los costes deben ser sufragados por los usuarios de los distintos modos de transporte.

4.11. Así pues, en principio, el Comité puede suscribir el enfoque de la Comisión de calcular todos los costes externos (?). No obstante, solo será posible alcanzar el efecto pretendido si este enfoque se aplica, en la misma escala, a todos los ámbitos en los que se generan costes externos.

4.12. La situación actual, en la que los costes externos no se imputan a los distintos modos de transporte y a sus usuarios, confiere ventajas competitivas a los modos que generan costes externos elevados. La internalización de estos costes permitiría garantizar por su parte una sana competencia, lo que tendría por efecto un desplazamiento hacia modos de transporte más respetuosos con el medio ambiente. El Comité estima importante comunicar este principio de manera mucho más enérgica, ya que podría suponer también cambios de la estructura de los operadores y de los usuarios del sector del transporte.

4.13. El Comité comparte la opinión de la Comisión sobre la conveniencia de crear un marco de ámbito comunitario.

4.13.1. No obstante, el Comité considera que en este marco debe haber una serie de condiciones generales que deberán cumplirse, dentro de unos márgenes determinados, las tarifas destinadas a neutralizar los costes externos. Cabe pensar, por ejemplo, en los diversos tipos de costes externos, el nivel de las tarifas – que deben establecerse en función del nivel de vida – con una diferenciación de espacio y tiempo determinada con criterios geográficos y no políticos.

4.13.2. Las autoridades competentes para la tarificación – por ejemplo, un Estado miembro o un ente local o regional – deberán después, dentro de los citados márgenes, ajustar la tarificación en función de su conocimiento detallado de la situación local, lo que permitirá tomar en consideración las diferencias de nivel de vida entre las regiones.

(?) El Comité llama la atención sobre la necesidad de que queden exentos los vehículos de transporte de carácter histórico.

4.13.3. En los transportes marítimo y aéreo, la internalización de los costes externos deberá tener en cuenta la situación de la competencia mundial a la que se enfrentan estos transportes.

4.13.3.1. También desde el punto de vista de la competitividad, los tres sectores «clásicos» del transporte interior en Europa -carretera, ferrocarril y vías navegables- deben someterse igualmente a la misma estrategia y metodología, que obviamente podrán producir resultados muy diferentes según las características específicas de cada uno de los sectores.

4.13.3.2. Tal internalización es coherente con la política de comodidad de los transportes y la política de competencia, y nos acerca a «1992»(!), es decir, a la plena realización del mercado interior sin fronteras nacionales.

5. Observaciones particulares

5.1. Al hacer referencia a la navegación interior, la Comisión destaca muy acertadamente que el Convenio de Mannheim constituye un marco reglamentario al que hay que prestar atención.

Este Tratado se refiere al Rin, incluida su parte suiza y sus afluentes. Es más antiguo que los Tratados de la Unión y, por tanto, con la adhesión actual de un tercer país, tiene prioridad ⁽⁸⁾. Prohíbe los impuestos de la navegación, incluida la navegación interior.

5.2. El Comité, consciente por una parte de la profunda crisis mundial y simpatizando por otra parte con la idea de la internalización de los costes externos, que implica sobre todo aspectos ambientales, pide que no cunda el desaliento.

5.3. El Comité, por el contrario, pide que se den pasos positivos y se siga desarrollando y dotando de contenido el marco de la internalización de los costes externos, tal como se expone en los puntos 4.13.1 y siguientes. En su opinión, se trata de una tarea que debe cumplirse dentro de una estrecha colaboración entre las instituciones europeas, los Estados miembros y el mundo empresarial.

Bruselas, 15 de julio de 2009.

*El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo*
Mario SEPI

⁽⁸⁾ Artículo 307 del Tratado CE.