



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 19.10.2011
SEC(2011) 1213 final

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

que acompaña al documento

**PROPUESTA DE REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL
CONSEJO**

**sobre las orientaciones de la Unión para el desarrollo de la Red Transeuropea de
Transporte**

{COM(2011) 650 final}
{SEC(2011) 1212 final}

El presente documento constituye el resumen del informe de evaluación de impacto de las orientaciones de la Unión para el desarrollo de la red transeuropea de transporte revisadas por la Comisión.

1. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA: UNA RED FRAGMENTADA INADECUADA A SU FINALIDAD

Globalmente, la UE 27 está bien dotada de infraestructuras de transportes. Sin embargo, estas infraestructuras todavía no proporcionan a la Unión una red transeuropea completa que pueda cumplir adecuadamente los objetivos establecidos para la misma. La RTE-T está fragmentada geográficamente, especialmente entre países, y modalmente, entre modos y dentro de los mismos.

Los enlaces transfronterizos pendientes constituyen actualmente cuellos de botella significativos para los flujos de mercancías y pasajeros en importantes ejes europeos que afectan a las conexiones en los Estados miembros de la Unión y entre éstos y sus países vecinos. Además, la disparidad considerable y persistente en la calidad y disponibilidad de la infraestructura entre los Estados miembros más antiguos y los nuevos también significa que las conexiones entre el este y el oeste están poco desarrolladas en comparación con las existentes entre el norte y el sur, que predominan en el mapa de la RTE-T.

Desde una perspectiva modal, la red de infraestructuras también está fragmentada. Los nodos intermodales, que permiten el intercambio de pasajeros y mercancías entre modos, no están suficientemente desarrollados en muchas de las principales estaciones ferroviarias, ni en muchos de los principales puertos y aeropuertos de Europa. La falta de capacidades intermodales, junto con los tramos de mala calidad o aún pendientes de construcción de las redes ferroviaria y de vías de navegación interior, llevan a una explotación insuficiente de las opciones comodales y aumentan los cuellos de botella de capacidad de la infraestructura en todos los modos.

Además, las diferentes reglas y normas de funcionamiento, basadas en legislación y tradiciones de larga fecha en los Estados miembros, multiplican las barreras y los cuellos de botella en el sistema de transporte. El transporte ferroviario es un ejemplo prominente de la forma en que los problemas («blandos») de interoperabilidad debidos a la variedad de las reglas de funcionamiento nacionales, por ejemplo, los sistemas de control y señalización de los ferrocarriles, la tramitación de los documentos, los regímenes lingüísticos, las certificaciones de la tripulación, las luces de cola, etcétera, y las diferencias en parámetros de infraestructura tales como el ancho de vía, la longitud de los trenes, las cargas por eje, y los sistemas de alimentación de la tracción dificultan gravemente la eficacia de las enormes inversiones en infraestructura («dura»).

Se han determinado cuatro factores del problema que corresponden a dos campos de acción: la planificación conceptual y los medios de implementación. Las causas de la fragmentación son: la insuficiente planificación de la configuración de la red por parte de la UE; la insuficiente implantación de las normas comunes y la insuficiente adopción de reglas comunes para la interoperabilidad de las redes de la RTE-T; la cooperación limitada entre los Estados miembros en la implementación de los proyectos y la falta de condicionalidad suficiente de los instrumentos de financiación de la RTE-T.

2. ¿ESTÁ JUSTIFICADA LA ACTUACIÓN DE LA UE POR RAZONES DE SUBSIDIARIEDAD?

La necesidad de un desarrollo coordinado de la infraestructura de la red transeuropea de transporte para apoyar los flujos de transporte en el mercado único europeo y la cohesión económica, social y territorial ha sido reconocida por la introducción de disposiciones específicas en el Tratado de la UE.

Los artículos 170 a 172 del Tratado de Funcionamiento de la Unión definen los objetivos generales y el ámbito de las medidas de la UE de apoyo a la creación y desarrollo de la RTE-T. Además, una serie de nuevos documentos de estrategia política adoptados por la Comisión (la Estrategia Europa 2020, la Comunicación sobre el Presupuesto, el Libro Blanco del Transporte y el Acta del Mercado Único) han originado un nuevo contexto político en el que tendrá que desarrollarse la política de RTE-T.

El artículo 172 establece un marco para la aplicación del principio de subsidiariedad al exigir la aprobación por parte de los Estados miembros de los proyectos en su territorio. La necesidad de coordinación entre el establecimiento de orientaciones de la Unión y su aplicación por parte de los Estados miembros ha llevado a la creación de un Comité de Orientaciones de la RTE-T que ha participado en todas las etapas de la revisión de las orientaciones de la RTE-T.

3. OBJETIVOS DE LA REVISIÓN DE LA POLÍTICA DE LA RTE-T

El objetivo general de esta iniciativa es establecer de aquí a 2030 una RTE-T completa e integrada que maximice el valor añadido para Europa de la red. Esta red optimizada abarcaría y comunicaría todos los Estados miembros de la UE de forma intermodal e interoperable. Esta red también proporcionaría enlaces con los países vecinos y terceros, así como todos los modos y sistemas de transporte necesarios para apoyar la transición hacia un sistema de transportes competitivo y eficiente en cuanto al uso de los recursos de aquí a 2050.

Este objetivo general se puede traducir en objetivos más específicos que deberán alcanzarse de aquí a 2030. Cada uno de estos cuatro objetivos específicos pretende resolver uno de los cuatro factores que llevan al problema de la fragmentación.

El primer objetivo específico reforzará la coordinación de la **planificación** de la UE.

- Definir un *planteamiento coherente y transparente para maximizar el valor añadido para la UE de la RTE-T*, resolviendo aspectos de la fragmentación de la red relacionados con los enlaces pendientes, la multimodalidad, y conexiones adecuadas con los países vecinos y terceros, así como garantizando una cobertura geográfica adecuada.

Los tres objetivos específicos siguientes deberán diseñar una sólida estructura de gobernanza que garantice la **implementación** de la configuración óptima de la red determinada en estos términos.

- Fomentar la aplicación de *normas* europeas para sistemas de gestión e insistir en el desarrollo de *reglas* de funcionamiento armonizadas los proyectos de la RTE-T de interés común. Este objetivo no tiene la intención de imponer nuevas reglas y normas específicas, pero sí asegurar la adopción y aplicación efectiva de normas europeas comunes ya desarrolladas.

- *Reforzar la cooperación entre los Estados miembros para coordinar las inversiones, el calendario, la elección del trazado y las evaluaciones ambientales y de rentabilidad de los proyectos de interés común.*
- *Garantizar que la configuración óptima de la red sea un elemento clave en la asignación de fondos comunitarios que permita la focalización en los tramos transfronterizos, los enlaces pendientes y los cuellos de botella.*

Estos objetivos específicos se han pormenorizado en forma de objetivos operacionales como sigue:

La metodología para definir la configuración de la red deberá permitir:

- la conexión de todos los aeropuertos y puertos marítimos principales con otros modos, especialmente el ferrocarril (de alta velocidad) y sistemas de navegación interior de aquí a 2050;
- el desvío del 30 % del transporte de mercancías por carretera en distancias superiores a los 300 km a otros modos, como el ferrocarril o el transporte marítimo o fluvial, de aquí a 2030, y de más del 50 % de aquí a 2050.

La aplicación de normas europeas y la adopción de normas comunes deberán realizarse.

- asegurando la implantación de aquí a 2030 de sistemas europeos de gestión del transporte (ERTMS, SESAR, STI, SIF, SafeSeaNet y LRIT) en los proyectos de interés común;
- asegurando el compromiso de los Estados miembros de convenir reglas operacionales comunes a fin de lograr proyectos de interés común plenamente funcionales de aquí a 2030.

La mejora de la cooperación de los Estados miembros se realizará mediante:

- la obtención de compromisos vinculantes de los Estados miembros de realizar los proyectos transfronterizos esenciales con un calendario vinculante;
- la obtención de compromisos vinculantes de los Estados miembros de tomar medidas para eliminar los cuellos de botella y finalizar los enlaces pendientes en su territorio que tengan efectos transfronterizos.

La configuración óptima de la red asegurará:

- la prioridad para los proyectos transfronterizos, la eliminación de los cuellos de botella y la finalización de los enlaces pendientes, la interoperabilidad y la intermodalidad;
- la condicionalidad de la financiación europea al cumplimiento de la legislación medioambiental de la UE (evaluación medioambiental estratégica, evaluación de impacto ambiental y Natura 2000).

4. OPCIONES DE ACTUACIÓN

Para generar una serie de opciones de actuación posibles se aplicó un doble proceso que permitiese abordar los factores que impulsan la fragmentación de la RTE-T y ayudar así a alcanzar los objetivos establecidos anteriormente. En primer lugar se determinó una gama de posibles escenarios estratégicos generales en cada campo de acción. Se previeron cinco escenarios de «planificación» (A) – statu quo, abandono de las orientaciones, selección de nuevos proyectos prioritarios («Essen 2»), red central y red global densa y cinco escenarios (B) de «realización» – statu quo, abandono de las orientaciones, enfoque únicamente regulador, coordinación reforzada y plena gestión operativa de la UE.

En segundo lugar se generaron opciones de actuación alternativas mediante combinaciones de escenarios estratégicos en cada nivel de acción. El resultado fue una matriz de 25 combinaciones de escenarios de planificación y realización (AB), es decir, 25 opciones estratégicas teóricamente posibles. Dado que el «escenario del abandono de las orientaciones» no era compatible con ningún escenario de realización, las cinco opciones que lo formaban fueron descartadas desde el principio. Este escenario de planificación fue posteriormente considerado como una opción de actuación en sí misma, sin una dimensión de implementación.

Las 21 opciones restantes se sometieron a una evaluación preliminar en cuanto a su eficacia para abordar los factores de fragmentación de la RTE-T. Tres combinaciones de escenarios fueron posteriormente conservadas como opciones estratégicas claramente viables – A3B4, A4B4, A5B4, con una cuarta en el límite – A1B4. A pesar de que obtuvo notas altas en cuanto a su impacto positivo en todos los factores salvo uno, esta última combinación fue descartada. Debido a la persistente mala coordinación de la planificación, no resolvería el problema principal de la fragmentación de la red y, por tanto, no constituiría una alternativa estratégica viable.

Impacto sobre... Opciones	Coordinación de la planificación	Normas y reglas de interoperabilidad	Cooperación de los Estados miembros	Condicionidad de la financiación de la UE
A1B1 Statu quo/ Continuación de los 30 PP actuales y mantenimiento del enfoque actual de implementación	[0]	[0]	[+]	[0]
A1B2 Continuación de los 30 PP actuales, pero sin más apoyo de la UE para su ejecución	[0]	[0/-]	[-]	[-]
A1B3 Continuación de los 30 PP actuales con un enfoque de implementación puramente regulador	[0]	[0/+]	[+]	[0/+]

A1B4	[0]	[++]	[+++]	[+++]
Continuación de los 30 PP actuales con coordinación reforzada				
A1B5	[0]	[++]	[-]	[+]
Continuación de los 30 PP actuales con plena gestión operativa de la UE				
A2	[-]	n/a	n/a	n/a
Abandono de las orientaciones				
A3B1	[+]	[0]	[+]	[0]
Selección de nuevos PP (EsSEN 2) por parte de los Estados miembros con el actual enfoque de implementación				
A3B2	[+]	[0/-]	[-]	[-]
Selección de nuevos PP (EsSEN 2) por parte de los Estados miembros sin más apoyo de la UE para su ejecución				
A3B3	[+]	[0/+]	[+]	[0/+]
Selección de nuevos PP (EsSEN 2) por parte de los Estados miembros con un enfoque de implementación puramente regulador				
A3B4	[+]	[++]	[+++]	[++]
Selección de nuevos PP (EsSEN 2) por parte de los Estados miembros con coordinación reforzada				
A3B5	[+]	[++]	[-]	[+]
Selección de nuevos PP (EsSEN 2) por parte de los Estados miembros con plena gestión operativa de la UE				
A4B1	[++]	[0]	[+]	[0]
Red de doble capa (central y global) con el enfoque de implementación actual				
A4B2	[++]	[0/-]	[-]	[-]
Red de doble capa (central y global) sin ayuda de la UE para su implementación				
A4B3	[++]	[0/+]	[+]	[0/+]
Con un enfoque de implementación puramente regulador				

A4B4 RTE-T de doble capa (central y global) Coordinación reforzada	[++]	[++]	[+++]	[+++]
A4B5 Red de doble capa (central y global) sin con plena gestión operativa de la UE	[++]	[++]	[-]	[+]
A5B1 RTE-T densa con el enfoque de implementación actual	[+++]	[0]	[+]	[0]
A5B2 RTE-T densa sin más apoyo de la UE para su implementación	[+++]	[0/-]	[-]	[-]
A5B3 RTE-T densa Enfoque de implementación puramente regulador	[+++]	[0/+]	[+]	[0/+]
A5B4 RTE-T densa con coordinación reforzada	[+++]	[++]	[+++]	[+++]
A5B5 RTE-T densa con plena gestión operativa de la UE	[+++]	[++]	[-]	[+]

Leyenda [-] negativo; [0] ninguno; [+] bajo; [++] medio; [+++] alto.

Paralelamente se evaluó la coherencia de cada escenario estratégico con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Se observó que dos de los escenarios de planificación – «A2/Abandono de las orientaciones» o «A5/Enfoque de red densa» – y dos escenarios de implementación – «B3/Enfoque únicamente de regulación» y «B5/Gestión operativa plena de la UE» no cumplían estos principios. Por este motivo, cualquier combinación que incluyese estos escenarios se consideró una opción estratégica inviable. Por consiguiente, la opción A5B4 fue descartada a pesar del hecho de que, atendiendo a criterios de eficiencia, habría sido la más prometedora para hacer frente a las causas de la fragmentación actual y conseguir por tanto los objetivos de la política de la RTE-T¹.

Este proceso de preselección de las opciones estratégicas posibles ha restringido la elección a dos alternativas capaces de afrontar por sí solas las causas de raíz del problema definido anteriormente:

¹ Otros argumentos que jugaron en contra de su elección fueron sus elevados costes y consiguiente rentabilidad limitada y la gran magnitud de las obras de construcción necesarias, que no podrían finalizarse en el horizonte de 2030.

- la opción 1 (A3B4), que combina un enfoque de la planificación que básicamente continúa la política actual, aunque con algunas modificaciones a la luz de la experiencia acumulada, con una coordinación reforzada de la implementación; y
- la opción 2 (A4B4), que combina un enfoque más enérgico de la coordinación de la planificación, mediante la identificación de una configuración optimizada del núcleo estratégico de la RTE-T, con el mismo enfoque de coordinación reforzada de la implementación.

Los impactos de ambas opciones se han evaluado en comparación con el escenario de base, que es el del mantenimiento del enfoque estratégico actual.

5. EVALUACIÓN DE LOS IMPACTOS

El cuadro siguiente presenta de forma sinóptica los diferentes impactos de las opciones estratégicas consideradas en lo que respecta a otros impactos económicos, sociales y medioambientales:

	Opción 1	Opción 2
Impacto económico		
Impacto sobre el sector del transporte		
- Modalidad y eficiencia del sistema de transporte	+	++
- Congestión y tiempos de viaje	+	++
- Carga administrativa	+	++
Otras repercusiones económicas		
- Comercio con países vecinos y terceros	+	++
- Crecimiento económico	+	++
- Innovación	+	++
- Competitividad de la UE	+	++
Repercusiones sociales		
Empleo y puestos de trabajo		
- Puestos de trabajo relacionados con las inversiones en infraestructura	++	++
- Efectos sobre el empleo en el sector del transporte	+	++
Salud y seguridad públicas		
- Seguridad vial	+	++
Accesibilidad y cohesión territorial	+	++

Impacto medioambiental		
Emisiones		
- Cambio climático	=	+
- Contaminación atmosférica	++	++
Ruido	=	+
- Consumo de energía	+	+
Uso del suelo	-	-

El estudio ha demostrado que:

- Ambas opciones 1 y 2 tendrían un impacto *económico* globalmente positivo mayor, tanto al nivel macroeconómico como para el sistema de transporte europeo, en comparación con un escenario de base. La opción 2 parece preferible, ya que tiene efectos positivos en todos los aspectos evaluados.
- En cuanto a las repercusiones *sociales*, tanto la opción 1 como la 2 tendrían efectos positivos mayores en la creación de empleo que el mantenimiento del enfoque estratégico actual. El impacto sobre la seguridad sería también positivo en ambas opciones, aunque en menor medida, debido al efecto de rebote de los mayores volúmenes de transporte en una configuración de red mejorada en ambas opciones. La opción 2 sería preferible debido a los efectos positivos globalmente mayores.
- En relación con los aspectos *medioambientales*, el efecto de rebote de la mayor eficiencia del transporte en las opciones 1 y 2 limitará el impacto positivo de la reducción de las emisiones y el consumo energético gracias a la reducción de la congestión y a la transferencia modal inducida. En la opción 1, es probable que el impacto sobre el uso del suelo y la biodiversidad sea especialmente negativo, ya que la selección de nuevos proyectos prioritarios llevaría a la construcción de nuevas infraestructuras, mientras que dicho efecto se mantendría limitado en la opción 2, gracias a los esfuerzos para interconectar de forma óptima la infraestructura existente. La opción 2 parece preferible también desde este punto de vista, a causa de los efectos positivos globalmente mayores.

La evaluación del impacto de las opciones estratégicas viene lastrada por un cierto grado de incertidumbre debido a la influencia de factores difíciles de prever o cuantificar. Se trata de factores inherentes a las opciones estratégicas, como los posibles cambios en la configuración de la red o el impacto de las decisiones presupuestarias a los niveles de la Unión, los Estados miembros, o las regiones; o de factores externos a las opciones estratégicas de la infraestructura de transporte, como las múltiples sinergias y compromisos con otras medidas de la política de transportes, los avances tecnológicos a largo plazo, o las amenidades medioambientales.

6. COMPARACIÓN DE LAS OPCIONES

Cada opción alternativa elegida comportaría mejoras significativas respecto al enfoque de la estrategia de base, tanto en lo que se refiere la eficacia en la realización de los objetivos específicos como en términos de impacto social, económico y medioambiental. La opción 2, a causa de la mayor coordinación garantizada tanto al nivel de la planificación como de la realización, tendría globalmente mayores efectos positivos.

En cuanto a la eficiencia, los beneficios económicos, sociales y medioambientales de la opción 2 son mayores que los de la opción 1, por lo que siendo similares los costes de realización de ambas opciones, la opción 2 presenta una mejor relación entre costes y beneficios que la opción 1.

Por último, es probable que la opción 2 sea más eficaz para limitar la necesidad de compromisos en los ámbitos económico, social y medioambiental que los otros dos enfoques estratégicos.

7. SUPERVISIÓN Y EVALUACIÓN

La Comisión evalúa y reexamina los avances en la implementación de la política de la RTE-T mediante informes de situación anuales, una práctica que acompañará esta actividad independientemente del enfoque estratégico que resulte elegido en el futuro.

Además, la Comisión, sus agencias, y en particular la Agencia Ejecutiva de la RTE-T y los coordinadores europeos, cuyo mandato y función serán mantenidos en todas las opciones, continuarán supervisando constantemente una serie de indicadores que miden el grado de cumplimiento de los objetivos operativos estratégicos ilustrados en el presente informe.