

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «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 — 2011/0294 (COD)]

(2012/C 143/26)

Ponente: **Stefan BACK**

El Parlamento Europeo con fecha de 15 de noviembre de 2011, y el Consejo con fecha de 30 de noviembre de 2011, de conformidad con los artículos 172 y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«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 - 2011/0294 (COD).

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 3 de febrero de 2012.

En su 478º Pleno de los días 22 y 23 de febrero de 2012 (sesión del 22 de febrero de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 133 votos a favor, 1 en contra y 6 abstenciones el presente dictamen.

Este dictamen forma parte de un paquete compuesto por cinco dictámenes elaborados por el CESE sobre el **Mecanismo «Conectar Europa»** y sus orientaciones, publicadas por la Comisión Europea en octubre de 2011. Este paquete incluye los dictámenes **TEN/468** sobre el **Mecanismo «Conectar Europa»** (ponente: Raymond HENCKS), **TEN/469** sobre las orientaciones para las redes transeuropeas de **telecomunicaciones** (ponente: Antonio LONGO), **TEN/470** acerca de las orientaciones sobre las redes transeuropeas en el sector de la **energía** (ponente: Egbert BIERMANN), **TEN/471** sobre las orientaciones para la Red Transeuropea de **Transporte** (ponente: Stefan BACK) y **TEN/472** sobre la Iniciativa Europea de **Obligaciones** (ponente: Armin DUTTINE).

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité Económico y Social Europeo (CESE) acoge favorablemente la Comunicación «Paquete de crecimiento para unas infraestructuras europeas integradas» (en adelante la Comunicación) y la propuesta de Reglamento sobre las orientaciones de la Unión para el desarrollo de la Red Transeuropea de Transporte (en adelante la propuesta). Tanto el enfoque planteado en la Comunicación como las medidas reguladoras para aplicarlo en el ámbito del transporte formuladas en la propuesta se hallan en gran medida en consonancia con la posición del CESE en dictámenes anteriores.

1.2 En particular, el CESE coincide en que las redes de infraestructura multimodal y transfronterizas ininterrumpidas que incluyen «la última milla» y que tienen buenos enlaces con terceros países son vitales para el éxito de la aplicación de la Estrategia Europa 2020 y los objetivos definidos en el Libro blanco de 2011 «Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte» (en adelante del Libro blanco de 2011 sobre la política de transporte). Asimismo, el CESE aprecia el enfoque integrado aplicado a la política de infraestructuras en los sectores del transporte, la energía y la tecnología digital, a fin de generar sinergias y conseguir la eficiencia de los recursos. Sin embargo, el CESE formula las siguientes observaciones.

1.3 El CESE lamenta que el objetivo de obtener sinergias con otras redes no sea una de las prioridades previstas en la propuesta, definidas en el artículo 10.

1.4 El CESE apunta un problema de coherencia entre los objetivos a muy largo plazo fijados en la propuesta y las medidas más prácticas e inmediatas en la perspectiva de 2020-2030.

1.5 El CESE está de acuerdo con el enfoque de un sistema de doble capa que se compone de una red global y de una red principal. No obstante, el CESE se pregunta si los corredores de la red principal (en adelante, los corredores) no se deberían ver, de hecho, como una tercera capa que sustituiría a los proyectos prioritarios de las orientaciones actuales. Esto se debe a que el capítulo IV de la propuesta contiene criterios específicos sobre la definición de los corredores y su desarrollo, que les otorga un carácter distintivo, claramente diferenciado del resto de la red principal. El CESE señala que hay un problema de previsibilidad y de seguridad jurídica causado por que los corredores y sus proyectos previamente definidos se enumeran en la lista de corredores anexa a la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea el Mecanismo «Conectar Europa» (en adelante, propuesta del MCE), prevista solamente para el período 2014-2020, mientras que los corredores y los proyectos son a largo plazo y necesitan que su prioridad esté garantizada más allá de 2020.

1.6 Por este motivo, el CESE opina que el citado problema de previsibilidad y seguridad jurídica se podría resolver sea elaborando una lista de los corredores de la red principal y los proyectos previamente definidos adjuntos a la propuesta, sea estipulando que la lista continúe vigente durante tanto tiempo como la propuesta, sujeta a futuras modificaciones.

1.7 El CESE señala el importante papel de la coordinación y la organización de la gobernanza previstas para los corredores de la red principal, para facilitar su aplicación. No obstante, el CESE señala la importancia de mantener esta organización sencilla, adaptada y eficiente desde el punto de vista de los costes y con el objetivo claro de garantizar que, respetando el principio de subsidiariedad, las interfaces de planificación transfronterizas funcionen de manera óptima en todos los niveles y de evitar los cuellos de botella en los corredores. El CESE pide soluciones que eviten las organizaciones de gobernanza paralelas y la duplicidad de funciones cuando los diferentes sistemas de corredores coincidan (por ejemplo, corredores de la red principal y elementos de la red ferroviaria europea de mercancías para un transporte de mercancías competitivo).

1.8 El CESE se pregunta si debería haber una posibilidad explícita de que toda la red principal, incluidos los proyectos de las autopistas del mar entre puertos de esta misma red, tuvieran una función de coordinación a fin de facilitar una realización adecuada y oportuna de la red principal, en particular su dimensión transfronteriza. El CESE destaca que tal función podría ser un recurso que podría facilitar que las autoridades planificadoras lograran un equilibrio entre las prioridades nacionales a diferentes niveles y el valor añadido de la UE y también destacar este último.

1.9 Por lo que se refiere a la configuración de los corredores, el CESE toma nota de que la propuesta hace hincapié en su carácter multimodal y transfronterizo. La configuración de los corredores está ligada, por lo que se desprende de la lista que aparece en el anexo de la propuesta del MCE, a los corredores para el transporte de mercancías por ferrocarril previstos en el Reglamento (UE) n° 913/2010 sobre una red ferroviaria europea para un transporte de mercancías competitivo. Dado que una prioridad global de la propuesta es un transporte multimodal que utilice eficazmente los recursos y que cada corredor incluya al menos tres modos de transporte, convendría tener en cuenta también otros modos de transporte.

1.10 El CESE opina que los corredores deberían determinarse sobre la base del enfoque multimodal y eficaz en el uso de los recursos fijado en los artículos 48 y 49 de la propuesta, y que deberían cubrir los flujos transfronterizos de larga distancia más importantes de la red principal, optimizando el uso de los diferentes modos de transporte y su coordinación. La configuración de los corredores debería basarse en análisis coste-eficacia y aspirar a la eficiencia y la sostenibilidad (económica, ecológica y social), centrándose en la innovación y la comodidad. Con estas premisas, debería prestarse atención a las necesidades de todos los modos de transporte, así como de los nodos, a la hora de definir los corredores.

1.11 El CESE concede gran importancia a la intención, formulada en la propuesta del MCE, de reservar recursos suplementarios para responder a las necesidades de los países beneficiarios del Fondo de Cohesión, y considera que la prioridad

que esto supone también debería quedar reflejada en la propuesta, por ejemplo añadiendo un objetivo en el artículo 4 o una prioridad adicional en el artículo 10.

1.12 Asimismo, toma nota de que, de conformidad con el apartado 3 del artículo 17 de la propuesta del MCE, una dotación del 80 % al 85 % de los recursos presupuestarios disponibles deberán reservarse para proyectos predefinidos, principalmente en los corredores de la red principal, y enumerados en el anexo de la propuesta del MCE. El CESE lamenta que no haya indicaciones de cuáles han sido los criterios utilizados para la selección de estos proyectos. El CESE recuerda el carácter multimodal de los corredores, establecido también en las disposiciones sobre el plan de desarrollo de los corredores del artículo 53 de la propuesta, que al mismo tiempo parece presuponer que los proyectos de inversión deberían repartirse de manera razonable entre los diferentes modos – véase la letra f) del apartado 1 del artículo 53 de la propuesta.

1.13 Considerando la importancia del objetivo de sostenibilidad presentado, por ejemplo, en los artículos 37-39 de la propuesta, el CESE se pregunta si el concepto de soluciones de corredor verde no podría utilizarse como un sello de calidad para el desarrollo de los servicios de transporte de mercancías de que se trata en el artículo 38.

2. Introducción

2.1 Las orientaciones RTE-T vigentes en la actualidad se adoptaron bajo la forma de una decisión, y datan de 1996. Su objetivo es mejorar la conectividad y, por tanto, el funcionamiento del mercado único.

2.2 No obstante, las orientaciones de 1996, tal como se modifican ahora, no permiten constituir una red coherente. Esto es así, en particular, en lo relativo a los proyectos prioritarios, cuyo propósito es buscar soluciones para puntos específicos de la red donde se plantean problemas de capacidad o de conectividad.

2.3 La aplicación de las orientaciones ha sido lenta y los retrasos son considerables, en particular en relación con los proyectos prioritarios.

2.4 El CESE también ha constatado que esta aplicación ha sido insuficiente en los nuevos Estados miembros de Europa Oriental.

2.5 La Comunicación y la propuesta (el «paquete») presentadas ahora por la Comisión constituyen el fruto de un largo procedimiento de consulta. El CESE ha participado en este procedimiento y ha contribuido con sendos dictámenes, primero sobre el Libro Verde de 2009 sobre la política de las RTE-T ⁽¹⁾, y más tarde, a petición de la entonces futura Presidencia polaca, sobre el *desarrollo sostenible de la política de transporte europea y la planificación de la RTE-T* ⁽²⁾. Asimismo, el CESE abordó cuestiones relacionadas con la RTE-T en su dictamen acerca del Libro Blanco sobre la política de transporte ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Dictamen del CESE: *RTE-T: Revisión de la política*, DO C 318, 23.12.2009, p. 101.

⁽²⁾ Dictamen del CESE: *Desarrollo sostenible de la política de transportes de la UE y la planificación de la RTE-T*, DO C 248, 25.8.2011, p. 31.

⁽³⁾ Dictamen del CESE: *Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte (Libro Blanco)*, DO C 24, 28.1.2012, p. 146.

2.6 El propósito del paquete es crear una política integrada de infraestructuras para el transporte, la energía y las redes digitales, a fin de que sea posible obtener sinergias, mejorar la asignación de recursos y eliminar los cuellos de botella, los problemas de capacidad y los tramos que faltan.

2.7 El paquete pretende expresamente contribuir a la realización de los objetivos de la Estrategia Europa 2020; es decir, alcanzar una economía del conocimiento sostenible y competitiva con redes óptimas y que utilicen eficazmente los recursos.

2.8 La manera elegida para llevar a la práctica estos objetivos es la adopción de reglamentos específicos para cada sector con orientaciones en materia de planificación, prioridades y ejecución, y un marco financiero común, el Reglamento del MCE para el período 2014-2020, con un lista, en anexo, de corredores y proyectos predefinidos seleccionados para ser financiados durante el período 2014-2020. El Reglamento del MCE no es objeto del presente dictamen.

2.9 La propuesta fija una serie de objetivos para el sector del transporte. El más importante es la introducción de una red principal coherente, que permitirá el transporte multimodal que utilice eficazmente los recursos en el mercado único y garantizará sus conexiones con el exterior. La propuesta pretende reemplazar el carácter abigarrado de las actuales orientaciones de las RTE-T, mejorar la visibilidad de la red y facilitar su realización.

2.10 Igual que el Libro Blanco sobre la política de transporte de 2011, el paquete busca facilitar flujos de transporte sin fisuras en el mercado único, incluidos los servicios logísticos, para garantizar la sostenibilidad y el crecimiento. La propuesta quiere facilitar la coordinación transfronteriza entre los Estados miembros proporcionando un marco para mejorar la asignación de recursos y la planificación.

2.11 La propuesta incluye medidas para desarrollar los STI y mejorar las soluciones de transporte ecológico y la innovación.

2.12 La propuesta divide la red en dos capas, la red global y la red principal. Los recursos y la gobernanza de la UE se centran en la red principal, que estará caracterizada por un fuerte valor europeo añadido (tramos transfronterizos que faltan, cuellos de botella, nodos multimodales). La red principal deberá estar realizada antes de finales de 2030, y la red global antes de finalizar 2050.

2.13 En el marco de la red principal se selecciona una serie de corredores multimodales de la red principal, que estarán dotados de un sólido mecanismo de gobernanza y recibirán la mayor parte de los recursos presupuestarios.

3. Observaciones generales

3.1 El CESE acoge positivamente la Comunicación y la propuesta, y coincide en que una infraestructura operativa resulta esencial para el funcionamiento del mercado interior.

3.2 El CESE ya ha solicitado en varias ocasiones un enfoque integrado entre los diferentes tipos de redes transeuropeas. Por este motivo, el CESE se muestra satisfecho de que se presenten ahora propuestas en este sentido.

3.3 El CESE observa que la propuesta solo trata de las posibilidades de coordinación entre los diferentes tipos de redes en

términos muy generales. En la propuesta del MCE hay disposiciones más concretas.

3.4 El CESE aprecia que la propuesta sea coherente con los objetivos de la política de transporte que se establecen en el Libro Blanco de 2011 sobre el transporte. El CESE ha señalado que es preciso mejorar la coherencia entre las medidas estratégicas propuestas en el Libro Blanco en el horizonte de 2050 y que haya medidas más concretas de cara a 2020-2030. El mismo tipo de problemas se plantea en la Comunicación y en la propuesta.

3.5 El CESE asume que el enfoque de dos capas utilizado tanto en la Comunicación como en la propuesta está motivado por el afán de crear una red de transportes coherente para los principales flujos de mercancías y pasajeros, lo que constituye un objetivo razonable, pero se explica también por la necesidad de fijar prioridades para el empleo de unos recursos financieros limitados.

3.6 El CESE se pregunta si los corredores de la red principal cuyo marco se esboza en la propuesta del MCE pero que se describen en su anexo no constituyen, de hecho, una tercera capa para los proyectos prioritarios predefinidos para el período presupuestario 2014-2020. El CESE llama la atención sobre los problemas de previsibilidad y seguridad jurídica que pueden aparecer para los corredores y proyectos que no se hayan aplicado plenamente cuando la aplicabilidad de la propuesta del MCE termine en 2020.

3.7 En consecuencia, el CESE cuestiona que la lista de corredores y proyectos previamente definidos aparezca en el anexo de la propuesta. El CESE opina que los corredores en sí mismos están más vinculados a la propuesta, que los regula, que al Reglamento del MCE propuesto.

3.8 El CESE apunta a un problema de coherencia en lo relativo a la interacción entre la red principal y los corredores para los que la propuesta proporciona una coordinación y un mecanismo de gobernanza fuerte y útil. Aunque el CESE ciertamente entiende el interés de fijar prioridades muy estrictas en el uso de los recursos, considera que un mecanismo de coordinación y gobernanza bien desarrollado también podría ser útil para el conjunto de la red principal, ya que, después de todo, su plazo límite de aplicación no está lejano, en lo que se refiere a la planificación de infraestructuras. En particular, el CESE destaca la utilidad de este mecanismo para lograr el equilibrio entre la planificación nacional y el valor añadido de la UE, y para incluir el aspecto del valor añadido de la UE en la planificación nacional. La necesidad de un sólido mecanismo de coordinación y gobernanza es de una pertinencia particular para aquellos proyectos transfronterizos por definición, como las autopistas del mar.

3.9 Asimismo, considera que los corredores deberían ser verdaderamente multimodales. En algunas ocasiones, esto podría traducirse en corredores bastante amplios que incluyan tanto conexiones terrestres o fijas como conexiones marítimas, por ejemplo bajo la forma de autopistas del mar. Debería darse un espacio adecuado a los transportes por carretera, pues es importante que la red también se base en la demanda actual. De hecho, se calcula que entre 2005 y 2020 el transporte de mercancías registrará un incremento del 34 %, y el transporte por carretera actualmente representa el 75 % del volumen transportado. El CESE opina que es importante que el carácter multimodal también se refleje en la selección de proyectos, que debería abarcar todos los modos de transporte.

3.10 El CESE coincide con la evaluación formulada en la Comunicación de que puede ser el momento de presentar propuestas en relación con las infraestructuras, ya que, a raíz de la actual crisis financiera, cada vez hay más interés en este tipo de inversiones. No obstante, el CESE señala que la evaluación de las posibilidades financieras tendría que ser más a largo plazo en un documento cuya perspectiva temporal se sitúa en 2030 y 2050.

3.11 El CESE toma nota de la ambiciosa planificación para el período 2014-2020 que se establece en el anexo a la propuesta del MCE. Aunque aprecia los efectos positivos de la aplicación del mecanismo de coordinación y gobernanza de los corredores de la red principal previsto en la propuesta, y la supervisión posibilitada por la propuesta del MCE, el CESE hace hincapié en la dificultad de prever la duración de los procedimientos nacionales de planificación, ya que las decisiones de este tipo suelen ser objeto de recurso, por lo que los procedimientos prolongados son bastante habituales.

3.12 En su dictamen acerca del Libro Blanco sobre la política de transporte de 2011, el CESE destacó la importancia de la interfaz entre el transporte de larga distancia y la distribución en las zonas urbanas. Por este motivo, respalda el enfoque de la propuesta sobre esta cuestión.

4. Observaciones específicas

4.1 El CESE subraya que, a la hora de aplicar las orientaciones y en lo que se refiere a los criterios técnicos, es importante dejar un margen para las condiciones locales, siempre y cuando no suponga riesgos para la seguridad física u operacional. Debería existir la posibilidad de solucionar adecuadamente esta cuestión, en aras de la eficiencia de los recursos.

4.2 La función del concepto de «autopistas del mar» no está del todo clara en relación con las conexiones de autopistas del mar entre puertos situados en corredores diferentes o puertos

con un estatuto diferente, por ejemplo entre un puerto de una red principal y otro de una red global o entre dos puertos de una red principal que pertenecen a corredores distintos – véase por ejemplo el artículo 25, apartado 2, letra c de la propuesta. El CESE lamenta esta falta de claridad, que podría dar lugar a problemas prácticos a la hora de enlazar proyectos de autopistas del mar.

4.3 En realidad, las disposiciones del artículo 38 de la propuesta se refieren al concepto de corredor verde, que introdujo la Comisión en su Plan de acción de 2007 para la logística del transporte de mercancías. El Comité lamenta que este concepto emblemático no se utilice en la propuesta como sello de calidad.

4.4 El CESE se muestra de acuerdo con los requisitos que deberá cumplir la infraestructura de transporte por carretera de la red principal (artículo 45 de la propuesta). Las infraestructuras complementarias, como áreas de descanso cada 50 km en las autopistas y zonas de estacionamiento seguras para los conductores del transporte comercial por carretera son fundamentales: este tipo de instalaciones, que permiten un reposo adecuado, son esenciales para la mejora tanto de las condiciones de trabajo de los conductores como la seguridad vial. Asimismo, son un elemento para combatir la delincuencia organizada.

4.5 El requisito de disponibilidad de combustibles alternativos limpios debería reforzarse, ya que será esencial para vincular las orientaciones RTE-T con la estrategia sobre combustibles alternativos para el transporte (incluidos la electricidad, los biocarburantes, los carburantes sintéticos, el metano, el gas licuado de petróleo) que la Comisión Europea está preparando a fin de posibilitar la circulación en toda la UE de vehículos limpios y energéticamente eficientes en la red principal. En este contexto, el CESE considera necesario desarrollar una infraestructura de reabastecimiento adecuada en combustibles alternativos para acelerar sustancialmente la implantación en el mercado europeo de vehículos limpios.

Bruselas, 22 de febrero de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON