

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Blanco del Transporte: por la adhesión y participación de la sociedad civil» (dictamen exploratorio)

(2012/C 299/31)

Ponente: **Stefan BACK**

El 11 de enero de 2012, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre el

«Libro Blanco del Transporte: por la adhesión y participación de la sociedad civil»

(Dictamen exploratorio).

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 25 de junio de 2012.

En su 482º Pleno de los días 11 y 12 de julio de 2012 (sesión del 11 de julio), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 140 votos a favor, 3 en contra y 7 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE debería iniciar la creación de un marco que permita llevar a cabo un intercambio de opiniones abierto y transparente sobre la aplicación del Libro Blanco del Transporte entre la sociedad civil, la Comisión y las demás partes interesadas, como las autoridades nacionales en distintos niveles. Ello permitirá mejorar la aceptación y comprensión por parte de la sociedad civil y proporcionar informaciones útiles a los responsables políticos y a las personas encargadas de la aplicación.

1.2 El diálogo debería entablarse en varios niveles y asociar a la sociedad civil y a los gobiernos a escala nacional, regional y local. La sociedad civil debe entenderse en sentido amplio e incluir, entre otros, a empresas, empresarios, trabajadores, usuarios, ONG y universidades.

1.3 El diálogo debe permitir una comunicación en ambos sentidos. Debe brindar a la Comisión Europea la oportunidad de informar sobre sus propuestas y acciones. Paralelamente, debe dar la ocasión, en particular a la sociedad civil y a los entes locales y regionales, de ponerse en contacto con la Comisión, el CESE y otras instituciones pertinentes, para formular sus observaciones y plantear problemas y preguntas relacionados con la política de transporte y su aplicación, con la certeza de que recibirán una respuesta. Mantener un diálogo abierto y constructivo es importante para mejorar la aceptación de las medidas adoptadas, tanto las propuestas legislativas como los planes de infraestructura.

1.4 Se deberían poder plantear problemas concretos, como la accesibilidad para las personas discapacitadas, la calidad del transporte local y la adecuación, en determinados contextos, de los objetivos de la política de transporte, como la transferencia entre modos de transporte o el transporte más allá de una distancia determinada.

1.5 Un diálogo de estas características contribuiría a mejorar la comprensión y aceptación de los objetivos de la política de transporte de la UE y de las medidas de aplicación propuestas.

Asimismo, permitiría a las instituciones de la UE comprender mejor la realidad sobre el terreno y la necesidad de tener en cuenta las distintas situaciones en las diferentes partes de la UE, y mejorar las posibilidades de encontrar soluciones satisfactorias a los problemas concretos y de responder a las preguntas planteadas.

1.6 La continuidad y el seguimiento de las cuestiones planteadas son elementos importantes para el éxito del diálogo, junto a una comunicación oportuna por parte de la Comisión, con anterioridad a la planificación de las iniciativas. Debería llegarse a un acuerdo con la Comisión en lo relativo a su compromiso a este respecto, para garantizar un diálogo eficiente, abierto y transparente. El CESE comprende que la Comisión conceda especial importancia al diálogo sobre los proyectos de infraestructura y las acciones que requieren un cambio de comportamientos. Asimismo, considera que el ámbito del diálogo debería ser más amplio y que podría aportar un valor añadido a la mayor parte de las iniciativas.

1.7 La participación de los jóvenes es un elemento importante del diálogo, si se quiere suscitar el interés y la adhesión a los objetivos de la política de transporte de la UE.

1.8 El diálogo debería basarse esencialmente en la comunicación por Internet, y realizarse en particular a través de un sitio web específico. También debería considerarse el recurso a los medios de comunicación sociales como Facebook y Twitter. Una gestión adecuada del diálogo por Internet es importante, para asegurarse de que el sistema funciona. Convendría dedicar una sección específica del sitio web al diálogo con los jóvenes. El sitio web también debería incluir un número pertinente de enlaces externos, por ejemplo al sitio web de la Comisión dedicado a la Iniciativa Ciudadana.

1.9 Sin embargo, Internet no debería ser la única forma de comunicación. La organización de conferencias u otros actos, en función de las necesidades, podría completar el diálogo a través de Internet y ofrecer un foro para debatir dos o tres temas. Asimismo, siempre que se considere útil, podrían entablarse

contactos directos entre el CESE y representantes de la sociedad civil. Las preguntas y los problemas planteados en estos marcos deberían ponerse en conocimiento de la Comisión.

1.10 En su caso, estas preguntas o problemas planteados en el marco del diálogo podrían dar lugar a la adopción de resoluciones por el CESE e influir en los correspondientes dictámenes.

1.11 Teniendo en cuenta la participación de los entes locales y regionales en el diálogo, convendría ponerse en contacto con el Comité de las Regiones (CDR) para alcanzar un acuerdo que le permita participar en el diálogo y en su gestión, con el debido respeto de los respectivos papeles del CESE y del CDR.

1.12 En el CESE, debería gestionar el diálogo un comité director de la Sección TEN, con el apoyo de la secretaria de la Sección TEN y en colaboración permanente con el CDR y la Comisión.

1.13 Un grupo de trabajo debería estar encargado de estudiar las modalidades concretas de la gestión y la administración del diálogo por Internet, los recursos necesarios y las cuestiones presupuestarias, y remitir sus propuestas antes de finales de 2012. Convendría buscar soluciones inteligentes y sencillas para la gestión y administración de este diálogo, en la medida de lo posible, dentro de los límites presupuestarios existentes. Podría considerarse la posibilidad de compartir los costes de gestión del diálogo con el CDR.

1.14 El objetivo debería ser iniciar el diálogo a principios de 2013.

2. Introducción

2.1 El Libro Blanco – Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte: por una política de transportes competitiva y sostenible (en adelante: la hoja de ruta) establece diez objetivos para un sistema de transporte competitivo y eficiente en el uso de los recursos, que sirven de valores de referencia para lograr el objetivo del 60 % de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). Se fijan objetivos generales a largo plazo para 2050, y otros intermedios para 2020 o 2030. El Libro Blanco también presenta una estrategia con cuarenta iniciativas encaminadas al logro de estos objetivos en los próximos diez años.

2.2 Las cuarenta iniciativas fijadas en la hoja de ruta deberán aplicarse antes de 2020. Algunas son de carácter legislativo, pero la mayoría están basadas en iniciativas nacionales o locales o en el fomento de un cambio en los comportamientos, bien porque la UE dispone de una competencia limitada en este ámbito o porque la legislación no es un instrumento suficiente para inducir cambios de comportamiento que, sin embargo, son imprescindibles para el éxito de esta iniciativa. El cambio de comportamientos también es importante para el éxito de varias de las iniciativas legislativas.

2.3 Mediante carta de 11 de enero de 2012, la Comisión Europea pidió al CESE que examinara la manera de animar a la sociedad civil a que haga suyos los objetivos del Libro Blanco del Transporte y contribuya a definir una visión a largo plazo del transporte. La carta destaca, en particular, la necesidad de reconciliar los intereses nacionales y europeos en el ámbito de

los grandes proyectos de infraestructuras de las RTE-T, y la manera de obtener el apoyo y las contribuciones de la sociedad civil para alcanzar los objetivos a largo plazo fijados en el Libro Blanco.

2.4 Esta situación puede compararse con el papel del CESE en la aplicación de la Estrategia Europa 2020 mediante la creación de un nuevo Comité Directivo Europa 2020, de carácter horizontal, cuyo objetivo es lograr una interacción más eficaz entre los órganos del CESE y los interlocutores nacionales, a fin de determinar y planificar iniciativas específicas y mejores prácticas en el proceso de reforma que se está llevando a cabo en los Estados miembros. El 23 de febrero de 2011 se publicó un informe sobre la evaluación por la sociedad civil de los programas nacionales de reforma (PNR) y la participación de la sociedad civil en este proceso, al objeto de aportar datos a la Comisión para el Consejo Europeo de Primavera.

2.5 Por otra parte, el Acta del Mercado Único prevé «Implicar a la sociedad civil y promover una cultura de la evaluación». El Acta indica asimismo que la consulta pública ha puesto claramente de manifiesto que la sociedad civil desea estar asociada al desarrollo del mercado único más estrechamente de lo que lo ha estado en el pasado. Para atender a este deseo, la Comisión va a publicar periódicamente una lista de las veinte principales expectativas que tengan puestas en el mercado único los ciudadanos y las empresas. Esta lista será presentada al Foro del Mercado Único, el cual reunirá de forma periódica a los actores de dicho mercado: empresas, interlocutores sociales, organizaciones no gubernamentales, representantes de los ciudadanos, parlamentarios y autoridades públicas de los distintos niveles de administración. El Foro examinará la situación del mercado único y permitirá el intercambio de buenas prácticas. Contribuirá, además, a desarrollar una cultura de evaluación de las políticas y, en el ejercicio de esa función, desempeñará un papel fundamental en el seguimiento del Acta del Mercado Único y en la medición de sus efectos sobre el terreno. También los interlocutores sociales verán reforzado su papel y se les ofrecerá la posibilidad de presentar sus puntos de vista sobre las cuestiones que atañan a la cohesión económica y social.

2.6 La primera serie de expectativas, basada en un estudio, se publicó en otoño de 2011.

2.7 El CESE también está examinando actualmente distintas ideas en torno a la creación de un Foro Europeo de la Combinación Energética (FECE). Se está estudiando una propuesta de estructura permanente con un comité director, una secretaria permanente, la organización de conferencias anuales y un máximo de seis reuniones del grupo de trabajo al año, atendiendo a cuestiones de financiación, cuestiones institucionales, oportunidad y fundamento jurídico. La idea incluye asimismo la creación de una red de foros nacionales.

3. Observaciones generales

3.1 El CESE considera que la tarea que hoy debe realizarse es similar a las que se han mencionado anteriormente. Se centra en el apoyo y las contribuciones de la sociedad civil a los objetivos a largo plazo en materia de transporte fijados en el Libro Blanco, y en la aceptación de los proyectos de infraestructura. La Comisión también parece interesarse por la opinión de la sociedad civil, en particular, sobre la cuestión de saber si la reducción del 60 % de las emisiones de GEI y los diez objetivos correspondientes del Libro Blanco podrán alcanzarse con los instrumentos de que dispone actualmente la Comisión.

3.2 El CESE toma nota de que el Tratado de la Unión Europea, en los apartados 1 a 3 de su artículo 11, proporciona una base formal para este tipo de ejercicio. Dichas disposiciones establecen que las instituciones de la UE mantendrán un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil, que celebrarán amplias consultas con las empresas y las asociaciones representativas y brindarán a los ciudadanos y las asociaciones la oportunidad de dar a conocer públicamente e intercambiar sus opiniones. El CESE también toma nota de que este artículo constituye el fundamento jurídico de la Iniciativa Ciudadana.

3.3 El CESE considera que, de los diez objetivos fijados en el Libro Blanco, el apoyo de la sociedad civil es especialmente importante para los objetivos nº 1 (aceptación del mercado y cambio de comportamientos), 3 (actitud de los operadores, los planificadores del transporte y los propietarios de la carga), 4 (cambio de comportamientos), 5, 7 (uso óptimo de los sistemas de gestión de las infraestructuras y del tráfico, fomento de una cooperación transfronteriza eficiente), 8, 10 (equidad del sistema), y 9 (seguridad en relación con las pautas de comportamiento).

3.4 Huelga decir que es útil respaldar los objetivos de la hoja de ruta, para contribuir a crear un clima político favorable a su aplicación.

3.5 El CESE considera que entre las grandes cuestiones generales para las que un diálogo con la sociedad civil podría resultar especialmente útil figuran las siguientes:

- las cuestiones relacionadas con la articulación del interés de la UE con los intereses nacionales, regionales y locales, sobre todo desde el punto de vista de la sociedad civil organizada,
- las cuestiones ligadas a las maneras no técnicas de promover los objetivos de la política de transporte, en particular, el comportamiento empresarial, la aceptación de la innovación y el cambio de comportamientos.

3.6 Sobre estos puntos, el apoyo de la sociedad civil organizada es importante, y podría ser la mejor manera de transmitir la información, recabar apoyo y recibir comentarios sobre los problemas y los obstáculos que se plantean.

3.7 Idealmente, estos canales de comunicación también podrían utilizarse para la evaluación comparativa y el intercambio de información.

3.8 La lista de iniciativas también da una idea de los ámbitos en los que el apoyo de la sociedad civil es importante para alcanzar los objetivos a largo plazo.

4. Observaciones específicas

4.1 Para tener una idea más clara de las iniciativas del plan de acción en cuarenta puntos en el horizonte de 2020 que recoge el Libro Blanco, y para el que el apoyo de la sociedad civil reviste especial importancia, el CESE llama la atención sobre los siguientes aspectos.

4.2 Un Espacio Único Europeo del Transporte

4.2.1 Las iniciativas previstas para fomentar unos empleos y unas condiciones de trabajo de calidad requerirán la ayuda activa de los interlocutores sociales, que también podrán aportar una valiosa contribución sobre la oportunidad de seguir actuando en el marco del diálogo social (artículos 9, 152 y 153 del TFUE). Respecto de la prevención de los conflictos sociales y las posibles acciones con vistas a crear unas condiciones equitativas en cuanto a los niveles de remuneración, se recuerda que, como estos ámbitos quedan expresamente excluidos de la competencia de la UE (artículo 153.5 del TFUE), podrían dar lugar a conflictos de normas, como en el caso de la Directiva sobre servicios y la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores, cuyos aspectos prácticos podrían plantear problemas específicos en el ámbito de los transportes.

4.2.2 La seguridad de los transportes, así como la libre circulación de las personas discapacitadas y las personas mayores, que está directamente ligada a la accesibilidad de todo el mercado de transporte, no solo es una cuestión de reglamentación, sino de política de las empresas de transportes y de comportamiento humano.

4.2.3 De la misma manera, aunque el cielo único europeo, el espacio ferroviario europeo único y el «cinturón azul» dependen esencialmente de medidas reglamentarias y procedimientos administrativos, la utilización efectiva de las posibilidades que ofrecen, especialmente en el caso del espacio ferroviario europeo único y el «cinturón azul», incluido el uso óptimo de los sistemas de transporte inteligentes y el acceso del mercado a los puertos, dependerá de la acción de los operadores y de las demás partes interesadas.

4.2.4 La cuestión de la calidad, accesibilidad y fiabilidad de los servicios de transporte se plantea tanto para el transporte de personas como para el de mercancías. En lo que respecta al transporte de mercancías, por ejemplo, la acción de los distintos operadores implicados es una condición importante para garantizar el éxito de la política. En cuanto al transporte de pasajeros, la evaluación de la eficacia del marco reglamentario y la calidad de la infraestructura de transportes para las personas discapacitadas y las personas mayores también requerirá la participación de la sociedad civil organizada.

4.3 Impulsar e integrar las iniciativas locales

4.3.1 El mensaje del Libro Blanco del Transporte sobre el uso eficiente de los recursos, la adaptación y la sostenibilidad ha fomentado ya la adopción de programas de acción por parte de los ciudadanos, en las zonas rurales y urbanas de toda Europa. Estas iniciativas presentan muchos aspectos innovadores. Por ejemplo, la organización de sistemas de vehículos compartidos reduce el número de vehículos privados, y el transporte comunitario muy localizado (sobre todo el que funciona a la demanda) mejora el acceso y la movilidad para los grupos desfavorecidos y aislados. En los planes diseñados localmente, que suelen hacer hincapié en la reducción del consumo de energía, se considera que un transporte eficiente en el uso de los recursos y una localización adecuada constituyen elementos clave. Estas iniciativas concretas no solo ofrecen nuevos modelos de transporte, sino que, al desarrollarse a partir de la base, garantizan un compromiso eficaz de los ciudadanos y oportunidades de información para los que participan en ellos. Esto permite ampliar la base de los conocimientos de la opinión pública y fomentar la sensibilización respecto del cambio de actitud que se necesita en el sector de los transportes.

4.3.2 Sin embargo, muchas de las iniciativas locales que se desarrollan en Europa carecen de coordinación y de estructura, por lo que no están a la altura de los desafíos que se plantean, en particular, respecto del objetivo de drástica reducción de las emisiones de CO₂ en este sector. El nivel de ambición del Libro Blanco requiere intensificar considerablemente los esfuerzos, por ejemplo a través de las siguientes medidas:

- desarrollar y extender en mayor medida las iniciativas existentes, sobre todo con vistas a maximizar la participación y el compromiso de los ciudadanos;
- multiplicar este tipo de iniciativas en toda Europa, basándose en las buenas prácticas existentes y, una vez más, haciendo especial hincapié en la participación y el compromiso de los ciudadanos;
- integrar progresivamente todas estas iniciativas, mediante plataformas de comunicación e instrumentos comunes que permitan intercambiar buenas prácticas, llegar hasta comunidades más amplias y sensibilizar en mayor medida a los ciudadanos respecto de los desafíos existentes y las posibles soluciones.

4.4 Innovar para el futuro – tecnología y comportamiento

4.4.1 La estrategia europea para la investigación, la innovación y la implantación en el transporte no solo se refiere a la investigación y su financiación, la gobernanza y la implantación de unos sistemas de movilidad inteligentes. Como se indica en la hoja de ruta, es preciso apoyar esa estrategia con un marco regulatorio adecuado. Sin embargo, la aceptación y adopción por el mercado también son elementos esenciales, y aquí es donde la sociedad civil puede desempeñar un papel importante.

4.4.2 En realidad, esta cuestión está estrechamente ligada a la de las pautas de movilidad innovadoras, en las que la actitud de los operadores, de los propietarios de la carga y, para el transporte de pasajeros, del público en general, son esenciales.

4.4.3 Es el caso del transporte de mercancías, en el que la disposición a utilizar las innovaciones técnicas y las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) es importante, así como, por ejemplo, la voluntad de cooperar para optimizar la utilización de la capacidad.

4.4.4 Al igual que en el caso del transporte urbano, el apoyo de la sociedad civil es esencial para garantizar la adopción por el

mercado de tecnologías de propulsión alternativas, la organización eficiente del reparto del último kilómetro y una planificación sostenible del transporte de personas y de mercancías.

4.5 Infraestructura moderna, tarificación inteligente y financiación

4.5.1 Como para la red de movilidad europea, la aceptación por los agentes del mercado es importante, sobre todo, para el uso óptimo de las tecnologías de la información, el seguimiento y la localización de las mercancías y la optimización de la programación y los flujos del tráfico (flete electrónico). Esta aceptación es necesaria para garantizar su correcta implantación en las RTE-T. No se trata de obtener solo resultados óptimos, sino también una buena rentabilidad de las inversiones.

4.5.2 En el marco del enfoque basado en corredores de la RTE-T como instrumento de aplicación para la red básica, los proyectos de infraestructura deberían desarrollarse de modo tal que permitan a los ciudadanos, a la sociedad civil y a las autoridades competentes asumir los proyectos o identificarse con ellos. Esto significa adoptar medidas como una participación temprana (desde la fase de planificación), el intercambio de mejores prácticas en toda la Unión, la aplicación de los métodos de planificación y ejecución más avanzados y una comunicación continua y transparente. En este contexto, el apoyo de la sociedad civil también puede contribuir a crear un clima más favorable a una planificación coherente de las infraestructuras transfronterizas.

4.5.3 En lo que respecta a la financiación, la cuestión de la asociación público-privada sigue siendo esencialmente una cuestión de financiación que, a su vez, depende esencialmente de aspectos jurídicos y técnicos. Sin embargo, dada la importancia de la participación de la sociedad civil en los proyectos y servicios de infraestructuras en los que se puede recurrir a este tipo de asociación, el interés de la sociedad civil en participar en la elaboración y aplicación de las asociaciones público-privadas es legítimo.

4.5.4 En cuanto a la fijación de precios y a la eliminación de las distorsiones, se trata esencialmente de una cuestión regulatoria. Sin embargo, los contactos con la sociedad civil pueden resultar útiles para crear un clima favorable de aceptación de dichas medidas. Estos contactos también pueden ofrecer información sobre los posibles problemas sociales que plantearía el grave efecto de los costes en las regiones escasamente pobladas, o en la calidad de vida de los grupos económica o físicamente vulnerables.

Para recabar la adhesión, es esencial que los sistemas de fijación de precios se consideren razonables y justos y, aquí también, la contribución de la sociedad civil puede ser útil.

Bruselas, 11 de julio de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON