

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la interoperabilidad de los sistemas de telepeaje de las carreteras y por la que se facilita el intercambio transfronterizo de información sobre el impago de cánones de carretera en la Unión (versión refundida)»

[COM(2017) 280 final — 2017/0128 (COD)]

(2018/C 081/25)

Ponente: **Vitas MAČIULIS**

Consulta	Parlamento Europeo, 15.6.2017 Consejo de la Unión Europea, 20.6.2017
Fundamento jurídico	Artículo 91 del TFUE
Sección competente	Sección de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en sección	2.10.2017
Aprobado en el pleno	18.10.2017
Pleno n.º	529
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	183/1/1

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE respalda enérgicamente la propuesta de la Comisión Europea de 31 de mayo de 2017 relativa a la interoperabilidad de los sistemas de telepeaje de las carreteras, que tiene por objeto mejorar las disposiciones establecidas en la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2004. El uso práctico de esas disposiciones a lo largo de los últimos años ha puesto de manifiesto que muchas de ellas no responden a las necesidades actuales.

1.2. Los sistemas de telepeaje de las carreteras ya se han introducido a nivel nacional, regional o local en veinte Estados miembros. Sin embargo, la escasa interoperabilidad de estos sistemas a nivel internacional provoca una considerable pérdida de ingresos para los Estados miembros, así como costes adicionales para los usuarios directos de las carreteras. El CESE anima a los Estados miembros a que cooperen activamente entre ellos cuando desarrollen mecanismos avanzados de peaje. La falta de cooperación se traduce en que los Estados miembros no tienen manera de identificar a los infractores cuando los vehículos están matriculados en el extranjero.

1.3. El CESE está firmemente convencido de que debe hacerse todo lo posible para introducir un sistema de telepeaje de las carreteras uniforme en toda la UE que utilice tecnologías punta. Está a favor de un sistema sencillo, flexible y barato que pueda ampliarse rápidamente para abarcar así una gama más amplia de usuarios y redes de carreteras. Tal sistema crearía una base favorable para aplicar las prácticas de peaje sin discriminación establecidas por las disposiciones de la legislación sobre la euroviñeta.

1.4. La unidad a bordo, la pieza clave de los sistemas de telepeaje, no tiene por qué ser un dispositivo físico único, sino que podría estar compuesta por una serie de dispositivos asociados físicamente o a distancia, por ejemplo teléfonos inteligentes y tabletas, que juntos realizan las funciones de la unidad a bordo. El CESE recomienda fomentar el desarrollo de aplicaciones informáticas especiales para estos fines, lo que reduciría notablemente los costes para los usuarios de las carreteras.

1.5. Algunos Estados miembros ya utilizan diversas tecnologías para el cobro de peajes y les resultaría muy costoso pasarse a un sistema uniforme. Por consiguiente, el CESE recomienda a la Comisión Europea que busque instrumentos financieros, técnicos y jurídicos flexibles para animar a los Estados miembros a tratar de integrar las distintas soluciones existentes en un sistema interoperable. Si la Directiva incluyera un anexo con una lista de las tecnologías utilizadas en los sistemas con una unidad a bordo, podría responderse más rápidamente a la evolución tecnológica y facilitarse la uniformidad.

1.6. El CESE apoya la iniciativa de la Comisión Europea de introducir un contrato único con el proveedor del Servicio Europeo de Telepeaje (SET) para todos los usuarios de la UE. Esto ayudará a implantar prácticas más transparentes y fáciles de utilizar.

1.7. De esta manera podrían recuperarse de un modo más fácil y eficaz los peajes que algunos usuarios de la carretera, deshonestos y fraudulentos, no pagan, independientemente del país en el que el automóvil esté matriculado. El CESE recomienda a la Comisión que estudie la posibilidad de ampliar los tratados que regulan el uso del sistema Eucaris (sistema europeo de información sobre vehículos y permisos de conducción). Este sistema ya ofrece a los países infraestructuras y programas informáticos que les permiten compartir información relativa al registro de vehículos y permisos de conducción, contribuyendo así a luchar contra el robo de vehículos y el fraude en el registro.

1.8. Los aspectos sociales de la propuesta de la Comisión Europea también son cruciales. Las pymes y las microempresas predominan en el sector del transporte de mercancías por carretera en toda la UE. El telepeaje para automóviles privados es una cuestión muy delicada. Por lo tanto, las soluciones en este caso deberían ser muy equilibradas.

2. Contexto y resumen de los esquemas de peaje existentes

2.1. En 2012, se cobraba peaje a vehículos pesados en veinte Estados miembros y a vehículos particulares en doce. La red de carreteras de peaje tenía aproximadamente 72 000 km, de los cuales el 60 % estaba equipado con sistemas de telepeaje que se habían introducido a nivel nacional o local a partir de principios de la década de 1990 y a los que más de 20 millones de usuarios de las carreteras se habían abonado. Los sistemas de comunicaciones especializadas de corto alcance (GNSS, por sus siglas en inglés) son la solución que se adopta con más frecuencia para el cobro electrónico de peajes. Desde hace diez años también se utilizan nuevas tecnologías, entre otras tecnologías basadas en satélites. En consecuencia, en la Unión Europea coexisten varias tecnologías distintas y, en la mayoría de los casos, no son interoperativas.

2.2. La Directiva 2004/52/CE se aprobó para resolver esta fragmentación del mercado mediante la creación del SET. Con arreglo a la citada Directiva, el SET tendría que haber estado disponible para los vehículos pesados a partir de octubre de 2012 a más tardar y para los demás tipos de vehículos en octubre de 2014 a más tardar.

2.3. Para garantizar que los diversos sistemas de peaje sean compatibles tecnológicamente y, por tanto, puedan conectarse a este servicio único de peaje, la Directiva menciona tres tecnologías que pueden utilizarse para cobrar los peajes de manera electrónica: microondas de corto alcance (DSRC), localización por satélite (GNSS) y comunicaciones móviles (GSM).

2.4. Las disposiciones de la Directiva 2004/52/CE aún no se han implantado plenamente en el mercado europeo de los peajes. Los sistemas de peaje todavía no son homogéneos; el contexto legislativo, los objetivos para implantar un sistema, el contexto local y las condiciones del tráfico son distintos en función del Estado miembro y del receptor de peajes.

2.5. El CESE ha destacado la importancia de las normas comunes y la interoperabilidad transfronteriza como forma para garantizar un transporte transfronterizo eficiente y el desarrollo de un SET eficaz en las recomendaciones que ha formulado en numerosos dictámenes anteriores⁽¹⁾.

2.6. A continuación se presentan los principales sistemas de tarificación de la UE.

2.6.1. Sistemas de tarificación basados en la distancia recorrida: el precio se calcula en función de la distancia recorrida por el vehículo y se ajusta según determinados parámetros del vehículo (peso total, número de ejes, categoría de emisiones, etc.). Es el sistema más habitual en la UE y utiliza diversos medios técnicos para cobrar al vehículo de manera proporcional en función del uso real que hace de las carreteras.

2.6.2. Sistemas de tarificación basados en el tiempo o que recurren a viñetas: el precio se calcula en función de un período de tiempo determinado y, como en el sistema anterior, se ajusta según los parámetros del vehículo citados más arriba. Estos sistemas conllevan la compra de una viñeta que permite circular por una determinada red de carreteras durante un período de tiempo determinado (un día, un mes o un año entero). El precio que debe abonarse es independiente del uso real que se haga de las carreteras.

⁽¹⁾ DO C 32 de 5.2.2004, p. 36.
DO C 277 de 17.11.2009, p. 85.
DO C 291 de 4.9.2015, p. 14.
DO C 173 de 31.5.2017, p. 55.
DO C 288 de 31.8.2017, p. 85.

2.6.3. Sistemas de tarificación basados en el acceso: los encontramos sobre todo en zonas urbanas e infraestructuras específicas a las que solo puede accederse abonando un peaje. Estos sistemas permiten reducir el tráfico y la contaminación en zonas urbanas especialmente delicadas o densamente urbanizadas.

2.7. Por lo que respecta a los sistemas basados en la distancia recorrida, en la UE se utilizan principalmente dos tecnologías para el cobro de telepeaje: el sistema mundial de navegación por satélite (GNSS, por sus siglas en inglés) y los sistemas de comunicaciones especializadas de corto alcance (DSRC, por sus siglas en inglés), una tecnología de microondas de 5,8 GHz que ha sido aprobada por el Comité Europeo de Normalización (CEN).

2.7.1. La tecnología GNSS utiliza los datos relativos a la posición del vehículo recibidos a través de una red de satélites para calcular la distancia recorrida en las carreteras y establecer así la tarifa. La unidad a bordo identifica su ubicación y recoge y procesa la información necesaria sin la ayuda de unidades en carretera. Es el sistema más práctico, aunque también el más caro.

2.7.2. Los sistemas de comunicaciones especializadas de corto alcance se basan en la radiocomunicación bidireccional entre equipos fijos instalados al borde de las carreteras y un dispositivo móvil (unidad a bordo) instalado en el vehículo. Con esta comunicación, la infraestructura instalada al borde de las carreteras identifica a los usuarios de las carreteras (y sus vehículos) a fin de poner en marcha el cobro del peaje.

2.8. El sistema de captación automática de matrículas (CAM) se utiliza en los sistemas de tarificación basados en el acceso. Esta tecnología utiliza cámaras de vídeo para leer la matrícula de los vehículos. No se necesita ninguna unidad a bordo y el equipo al borde de las carreteras es más económico.

2.9. A continuación se presentan unas tablas en las que figura un resumen de los distintos sistemas de peaje utilizados en diversos Estados miembros.

2.9.1. Sistemas de peaje basados en la distancia recorrida para los vehículos pesados:

Sistemas de peaje	Tecnología utilizada	País
Peaje sin barreras	GNSS con CAM o DSRC	Hungría, Eslovaquia, Bélgica
Peaje sin barreras	GNSS con rayos infrarrojos o DSRC	Alemania
Peaje sin barreras	DSRC	Austria, República Checa, Polonia, Portugal, Reino Unido (Dartford Crossing)
Peaje sin barreras	CAM	Reino Unido (Dartford Crossing)
Peaje sin barreras	CAM y unidad a bordo DSRC	Portugal (A22, ..., A25)
Red con áreas de peaje	DSRC	Croacia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Polonia, Portugal, España, Reino Unido

2.9.2. Sistemas de peaje basados en la distancia recorrida para los vehículos ligeros:

Sistemas de peaje	Tecnología utilizada	País
Peaje sin barreras	DSRC/CAM	Portugal

Sistemas de peaje	Tecnología utilizada	País
Distintas secciones con áreas de peaje	DSRC/CAM	Austria (A9, A10 Tauern, A11 Karawanken, A13, Brenner y S16 Arlberg)
Red con áreas de peaje	DSCR	Croacia, Dinamarca, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Polonia, Portugal, España

2.9.3. Sistemas de peaje basados en el tiempo para los vehículos pesados:

Sistemas de peaje	Tecnología utilizada	País
Viñeta	Euroviñeta electrónica	Dinamarca, Luxemburgo, Países Bajos, Suecia
Viñeta	Viñeta electrónica	Reino Unido, Letonia
Viñeta	Adhesivo	Bulgaria, Lituania, Rumanía

2.9.4. Sistemas de peaje basados en el tiempo para los vehículos ligeros:

Sistemas de peaje	Tecnología utilizada	País
Viñeta	Adhesivo	Austria, Bulgaria, República Checa, Hungría (viñeta electrónica), Rumanía (viñeta en papel), Eslovenia, Eslovaquia
Peaje con o sin barreras	DSRC o CAM en función del sistema	Reino Unido

2.9.5. Sistemas de peaje basados en el acceso para todos los vehículos ⁽²⁾:

Sistemas de peaje	Tecnología utilizada	País
Tarifa de acceso (tarifa para restringir el acceso)	CAM	Suecia (Estocolmo)
Tarifa de acceso (viñeta)	CAM	Reino Unido (tarifa de congestión de Londres), Milán (tarifa Area C)

3. Descripción de los principales problemas

3.1. En la Comunicación publicada en agosto de 2012 titulada «Implantación del Servicio Europeo de Telepeaje» [COM(2012) 474 final], la Comisión Europea afirmó claramente que «la falta de implantación del SET en los plazos previstos no se debe a razones técnicas», sino a «la falta de cooperación entre los distintos grupos de partes interesadas» y al escaso esfuerzo de los Estados miembros. En su informe de abril de 2013 titulado «Plan estratégico para un servicio europeo de telepeaje y un sistema de viñeta para vehículos particulares ligeros en Europa» (A7-0142/2013), el Parlamento Europeo adoptó la misma posición y coincidió «con la Comisión en la apreciación de que la tecnología para un sistema interoperable ya existe».

⁽²⁾ Estudio sobre la situación del sistema de telepeaje («State of the Art of Electronic Road Tolling»), MOVE/D3/2014-259.

3.2. La mayoría de los sistemas de peaje necesitan que los usuarios instalen una unidad a bordo en su vehículo. Algunos sistemas ofrecen la interoperabilidad transfronteriza, pero la mayoría no lo hacen. Esta circunstancia conlleva una serie de costes y cargas para los usuarios de las carreteras, que deben equipar sus vehículos con múltiples unidades a bordo para poder conducir sin trabas en los distintos países. Se estima que los costes ascienden actualmente a 334 millones EUR anuales y se espera que se sitúen justo por debajo de 300 millones EUR anuales para 2025.

3.3. Se ha logrado cierta interoperabilidad transfronteriza, pero en Croacia, Chequia, Alemania, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Polonia, Eslovaquia, Eslovenia y el Reino Unido todavía hoy únicamente las unidades a bordo nacionales pueden utilizarse para pagar los peajes. Uno de los objetivos de la legislación relativa al SET era permitir que las unidades a bordo estuvieran integradas en otros dispositivos dentro de los vehículos, especialmente de los tacógrafos digitales. La integración con los tacógrafos no ha cumplido las expectativas.

3.4. La falta de interoperabilidad transfronteriza también implica costes para las autoridades, que deben adquirir y mantener unidades a bordo redundantes que funcionan a escala nacional pero no pueden utilizarse en el extranjero. Solo en un sistema nacional en el que la posición de los vehículos se establece mediante la localización por satélite, el coste único de la adquisición de unidades a bordo asciende a 120 millones EUR y los costes de mantenimiento a 14,5 millones EUR anuales⁽³⁾.

3.5. Todavía no existe un SET a gran escala y se ha avanzado muy poco hacia la interoperabilidad. Los proveedores se enfrentan a importantes obstáculos de entrada, como un trato discriminatorio por parte de las autoridades, procedimientos de admisión largos y cambiantes, y particularidades técnicas de los sistemas locales que no cumplen las normas establecidas. Solo se han firmado unos pocos acuerdos limitados en los que interviene más de un Estado miembro. A continuación se presentan las principales razones.

3.5.1. El operador del sistema de peaje existente disfruta de una situación privilegiada en algunos mercados nacionales. Esto se traduce en obstáculos a la aplicación de prácticas de peaje armonizadas y no discriminatorias en la UE.

3.5.2. La legislación relativa al SET pone trabas. En concreto, uno de los requisitos es que los proveedores del SET deben poder ofrecer servicios en toda la UE en un plazo de veinticuatro meses.

3.5.3. Los sistemas de peaje nacionales utilizan las tres tecnologías que autoriza la legislación relativa al SET de maneras muy distintas, lo que dificulta alcanzar la interoperabilidad transfronteriza y aumenta su coste.

3.6. La legislación relativa al SET carece de disposiciones eficaces para cobrar el peaje a los vehículos matriculados en otro Estado miembro. En algunos lugares, el tráfico internacional supone un porcentaje considerable del total de los ingresos procedentes del sistema de peajes, por lo que limitar el impago del peaje por parte de usuarios extranjeros es un desafío importante. Un Estado miembro que detecte una infracción de peaje por medio de dispositivos automáticos de control no puede identificar al infractor basándose en el número de matrícula cuando el vehículo esté matriculado en el extranjero. No existe ninguna base jurídica a escala de la UE para el intercambio de datos de matriculación de vehículos entre Estados miembros a efectos de la ejecución de los peajes. La pérdida de ingresos resultante para los sistemas de peaje nacionales, regionales y locales asciende aproximadamente a 300 millones EUR anuales⁽⁴⁾.

3.7. Existe una gran necesidad de promover el intercambio de información sobre el impago del peaje a escala de la UE y de otorgar mayores poderes a las distintas autoridades encargadas del sistema de peaje para identificar a los infractores e incoar procedimientos de ejecución. Por lo que respecta a la aplicación, los Estados miembros tienen la responsabilidad de demostrar igualdad de trato a los usuarios de las carreteras y garantizar la debida imposición de las sanciones.

3.8. Se considera excesivo obligar a todos los proveedores del SET a cubrir todos los tipos de vehículos y todos los dominios de peaje en Europa. Sería más eficiente que los proveedores del SET tuvieran libertad para responder a las necesidades de sus clientes en lugar de imponerles un servicio completo y costoso.

⁽³⁾ Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la interoperabilidad de los sistemas de telepeaje de las carreteras y por la que se facilita el intercambio transfronterizo de información sobre el impago de cánones de carretera en la Unión (versión refundida), COM(2017) 0280 final.

⁽⁴⁾ Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la interoperabilidad de los sistemas de telepeaje de las carreteras y por la que se facilita el intercambio transfronterizo de información sobre el impago de cánones de carretera en la Unión (versión refundida), COM(2017) 0280 final.

3.9. Las modificaciones a la Directiva relativa a la interoperabilidad y a la Decisión del SET propuestas por la Comisión supondrán un ahorro de 370 millones EUR (valor actual neto para el período 2016-2025) para los usuarios de las carreteras. La mayor parte de ese ahorro beneficiará a la industria del transporte por carretera, que está formada principalmente por pymes. Los gestores de las redes de carreteras se beneficiarán de un ahorro procedente tanto de no adquirir unidades a bordo redundantes (48 millones EUR en valor actual neto) como de los ingresos adicionales percibidos por el peaje gracias a una mejor normativa relativa a la implantación transfronteriza (150 millones EUR anuales). Los proveedores del SET experimentarán una disminución de la carga normativa vinculada a la entrada en mercados nacionales (10 millones EUR en valor actual neto, prevista para un grupo compuesto por doce proveedores del SET). Además, su mercado se ampliará con unos ingresos de 700 millones EUR anuales adicionales⁽⁵⁾.

4. Elementos clave de la propuesta de la Comisión sobre la refundición de la Directiva 2004/52/CE

4.1. Para que la implantación transfronteriza sea adecuada, deberá realizarse de la siguiente manera:

4.1.1. Debe introducirse un mecanismo automático simple para que los Estados miembros puedan intercambiar información. Se aplicarán nuevos mecanismos y acuerdos jurídicos para hacer frente al problema de la ejecución transfronteriza del impago del peaje. Esta información permitiría a los Estados miembros hacer un seguimiento de los casos de incumplimiento del pago de peajes por parte de conductores no residentes.

4.1.2. El sistema incluiría todos los tipos de vehículos y todos los tipos de sistemas de telepeaje, incluido el videopeaje.

4.2. A continuación se presentan las principales propuestas por lo que respecta a las tecnologías utilizadas y al tratamiento de los vehículos ligeros:

4.2.1. La lista de las tecnologías se ha trasladado al anexo de la Directiva. De esta manera, será posible responder a la evolución tecnológica de una forma más rápida y eficaz.

4.2.2. Esta lista de tecnologías se mantendría intacta y solo podría modificarse en el futuro tras haber llevado a cabo una experimentación exhaustiva, trabajos de estandarización, etc.

4.2.3. La Comisión propone separar el SET para vehículos pesados del SET para vehículos ligeros, de manera que puedan ofrecerse independientemente el uno del otro.

4.2.4. Habrá una exención que permitirá a los proveedores del SET para vehículos ligeros ofrecer a sus clientes unidades a bordo DSRC.

4.3. Las definiciones del SET se unificarán y se proponen algunas aclaraciones:

4.3.1. Se aclara que el SET deberán ofrecerlo los proveedores del SET y no los perceptores de peajes. Se garantizará a los proveedores del SET igualdad de acceso al mercado al mismo nivel que a los proveedores nacionales de servicios de peaje. Esto aumentará el abanico de posibilidades de los consumidores respecto de los proveedores de servicios de peaje. Los Estados miembros no estarán obligados a garantizar la implantación del SET en una fecha concreta.

4.3.2. La unidad a bordo no tiene por qué ser un dispositivo físico único, sino que puede estar compuesta por una serie de dispositivos asociados físicamente o a distancia, entre otros equipos ya instalados en el vehículo de motor, por ejemplo sistemas de navegación, que juntos realizan todas las funciones de la unidad a bordo. La misma unidad a bordo debería poder funcionar en todos los sistemas de peaje de las carreteras, y los dispositivos móviles, como los teléfonos inteligentes, deberían poder utilizarse junto con unidades a bordo fijas.

5. Posibles obstáculos a la implantación de la propuesta de la Comisión

5.1. Alcanzar la interoperabilidad transfronteriza podría requerir considerables esfuerzos administrativos y acarrear costes significativos debido a las diferencias jurídicas, técnicas y operativas en los distintos sistemas nacionales de peaje, pues se utilizan distintas tecnologías.

5.2. La Comisión debería considerar la posibilidad de crear un mecanismo de financiación para superar estas dificultades. La asignación de fondos necesarios animaría a los Estados miembros a hacer sus sistemas nacionales interoperables a nivel de la UE.

5.3. Para ello es importante que los servicios del SET se desarrollen en paralelo con los servicios nacionales, aunque es posible que los proveedores del SET sufran alguna forma de trato discriminatorio por parte de los entes locales de los Estados miembros.

⁽⁵⁾ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión: Resumen de la evaluación de impacto (SWD(2017) 191 final).

5.4. Los aspectos sociales de la presente propuesta también son cruciales. Las pymes y las microempresas predominan en el sector del transporte de mercancías por carretera en toda la UE y se prevé que, para ellos, el efecto sea positivo. Ampliar la implantación de manera que una mayor proporción de la red de carreteras está sujeta al telepeaje para automóviles privados puede que no sea bien recibido por parte de la población en general, por lo que las soluciones en este caso deben sopesarse cuidadosamente.

5.5. Los costes para los usuarios podrían reducirse reforzando la investigación y el desarrollo de soluciones técnicas e informáticas en los sistemas de telepeaje. La Comisión Europea debería centrarse en fomentar la innovación en este ámbito clave.

Bruselas, 18 de octubre de 2017.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS
