

I

(Resoluciones, recomendaciones y dictámenes)

DICTÁMENES

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

562.º PLENO DEL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO — INTERACTIO, 7.7.2021-8.7.2021

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Transporte intermodal y logística multimodal: lograr que los modos de transporte complementen la ecologización del transporte»

(Dictamen de iniciativa)

(2021/C 374/01)

Ponente: **Stefan BACK**

Decisión del Pleno	25.3.2021
Fundamento jurídico	Artículo 32, apartado 2, del Reglamento interno Dictamen de iniciativa
Sección competente	Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en sección	24.6.2021
Aprobado en el pleno	7.7.2021
Pleno n.º	562
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	230/0/6

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. Una solución viable a largo plazo para desarrollar un transporte y una logística multimodales eficientes y sostenibles solo puede lograrse afrontando los problemas que hacen que el transporte multimodal sea más caro y lento y menos fiable que, en particular, el transporte unimodal por carretera. La promoción financiera o el apoyo normativo no son suficientes.

1.2. Este tipo de enfoque también haría necesarias menos normas, ya que no sería preciso un marco reglamentario específico.

1.3. Para mejorar el tráfico multimodal, el CESE también recomienda, además de la innovación técnica y la resolución de los problemas de competitividad, la plena internalización de los costes externos para todos los modos de transporte a fin de lograr unas condiciones de competencia equitativas. El CESE pide que se tomen medidas rigurosas para salvaguardar o reactivar un sistema europeo de transporte por vagones sueltos, conectar las infraestructuras estratégicas (como los puertos) con los sistemas ferroviarios, invertir en apartaderos industriales e impulsar la participación de las grandes empresas de logística en una reorientación modal de sus flujos.

1.4. Con el fin de garantizar una competencia leal entre los modos de transporte, el CESE recomienda un comportamiento socialmente ejemplar por parte de todos los modos de transporte para garantizar servicios de transporte de calidad, empleos de calidad y buenas condiciones sociales con vistas a lograr unas condiciones de competencia equitativas para todos los agentes del mercado.

1.5. Los problemas actuales relacionados con el transporte multimodal —aparte de los costes adicionales por el transbordo y los costes de transacción adicionales— son las desventajas que acarrea, como largos plazos de entrega, complejidad, mayor riesgo y menor fiabilidad, lo que dificulta aún más el despegue de la multimodalidad.

1.6. Por lo tanto, es necesario adoptar medidas que hagan el transporte multimodal de mercancías competitivo por derecho propio y permitan lograr unos flujos de transporte multimodal de mercancías eficientes e ininterrumpidos al mismo coste que el transporte unimodal.

1.7. Asimismo, el ferrocarril debe adaptarse mejor a un contexto de mercado abierto y solucionar los problemas debidos a la falta de puntualidad, fiabilidad, previsibilidad y flexibilidad, que tienen un impacto negativo en las soluciones multimodales en las que interviene el ferrocarril.

1.8. En cuanto al transporte por vías navegables interiores, parecen necesarias mejoras de la capacidad de transporte transfronterizo.

1.9. Una infraestructura de terminales adecuada es clave para el éxito de la intermodalidad. A fin de hacer mejor uso de los recursos, también sería útil que los Estados miembros acordaran colaborar en la planificación de la infraestructura de terminales en las regiones fronterizas. La distancia entre las terminales debería adaptarse en función de la demanda, la densidad de la red y otras condiciones locales.

1.10. Por lo que respecta a la deuda pública, el CESE recomienda que la inversión pública en infraestructuras intermodales quede exenta de las disposiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento aun después de la crisis de la COVID-19.

1.11. Para que la multimodalidad funcione correctamente, es importante que sean coherentes las normas relativas, por ejemplo, a la manipulación de mercancías peligrosas entre los diferentes modos de transporte y que se resuelvan otras cuestiones normativas y prácticas susceptibles de causar dificultades entre los modos o en el transporte entre Estados miembros.

1.12. Algunos de los problemas que dificultan el transporte intermodal podrían resolverse gracias a soluciones digitales inteligentes, como las posibilidades de seguimiento y localización y otras soluciones digitales que facilitan la gestión eficaz de los flujos de transporte multimodal.

1.13. El Reglamento (UE) 2020/1056 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽¹⁾ sobre información electrónica relativa al transporte de mercancías facilitará el intercambio de información reglamentaria entre operadores y autoridades a través de plataformas digitales a partir de agosto de 2024 y mejorará el flujo del transporte intermodal.

1.14. El CESE pide a la Comisión Europea que tenga en cuenta las propuestas anteriores a la hora de elaborar su próxima revisión del marco regulador del transporte intermodal y permita que el transporte multimodal desempeñe plenamente su papel en el sistema de transporte, sin que sean necesarias medidas de apoyo específicas.

2. Contexto

2.1. La Comunicación de la Comisión Europea sobre una Estrategia de movilidad sostenible e inteligente [COM(2020) 789, en lo sucesivo, «la Estrategia»] señala que, para apoyar la ecologización de las operaciones de carga en Europa, el marco existente para el transporte intermodal requiere una renovación sustancial y debe convertirse en un instrumento eficaz. Destaca la necesidad de revisar el marco regulador, incluida la Directiva sobre transportes combinados (Directiva 92/106/CEE del Consejo ⁽²⁾, en lo sucesivo, «la Directiva»), y la opción de introducir incentivos económicos para las operaciones y las infraestructuras. Los incentivos deben basarse en el seguimiento de las emisiones.

⁽¹⁾ Reglamento (UE) 2020/1056 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de julio de 2020, sobre información electrónica relativa al transporte de mercancías (DO L 249 de 31.7.2020, p. 33).

⁽²⁾ Directiva 92/106/CEE del Consejo, de 7 de diciembre de 1992, relativa al establecimiento de normas comunes para determinados transportes combinados de mercancías entre Estados miembros (DO L 368 de 17.12.1992, p. 38).

2.2. El núcleo de la Estrategia de Movilidad Sostenible e Inteligente es una reducción del 90 % de las emisiones de gases de efecto invernadero de aquí a 2050. El transporte multimodal desempeña un papel importante en la Estrategia, cuyo objetivo es garantizar una interacción de modos de transporte optimizada desde el punto de vista medioambiental que incluye la reducción del predominio del transporte de mercancías por carretera.

2.3. Asimismo, la Estrategia hace hincapié en la importancia de la logística multimodal (también en las zonas urbanas), subraya la necesidad de una planificación eficiente para evitar recorridos en vacío y señala la necesidad de incluir el transporte de mercancías en la planificación de la movilidad urbana.

2.4. Igualmente, la Estrategia destaca el problema de la falta de infraestructuras de transbordo, incluidas las terminales multimodales de las vías interiores, y la necesidad de mejorar las tecnologías de transbordo, incluidos el intercambio multimodal de datos y los sistemas inteligentes de gestión del tráfico en todos los modos de transporte. La Comisión tiene la intención de facilitar financiación y orientar las políticas, también en materia de I+i, para abordar estas cuestiones. En este sentido, las normas sobre ayudas estatales al ferrocarril también pueden resultar útiles.

2.5. En el Plan de Acción que acompaña a la Estrategia, la Comisión prevé llevar a cabo en 2022 una revisión del marco regulador del transporte intermodal, incluida la Directiva.

2.6. En una propuesta de 2017 [COM(2017) 648], la Comisión propuso modificaciones de la Directiva en las que destacaba la necesidad de mejorar la coordinación de los Estados miembros en lo que respecta a la construcción de terminales intermodales y a diversas simplificaciones administrativas, pero también mantenía la necesidad de aplicar un enfoque promocional que incluyera normas específicas sobre el acceso al mercado, en particular con respecto al tramo de transporte por carretera. Durante el proceso legislativo se introdujeron cambios considerables en la propuesta, por lo que la Comisión decidió retirarla.

2.7. No obstante, el Reglamento (UE) 2020/1055 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽³⁾, que modificó el Reglamento (CE) n.º 1072/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽⁴⁾, dio a los Estados miembros la posibilidad de apartarse de las normas específicas sobre el acceso al mercado del tramo de transporte por carretera y aplicar las normas ordinarias de cabotaje.

3. Observaciones generales

3.1. Una solución viable a largo plazo para desarrollar un transporte y una logística multimodales eficientes y sostenibles solo puede lograrse afrontando los problemas que hacen que el transporte multimodal sea más caro y lento y menos fiable que, en particular, el transporte unimodal por carretera. La promoción financiera o el apoyo normativo no son suficientes.

3.2. Este tipo de enfoque también permitiría prescindir de las complejas normas que definen el transporte combinado o multimodal y garantizan que los operadores tengan derecho a una ayuda financiera y a normas específicas de acceso al mercado. Por lo tanto, serían necesarias menos normas.

3.3. Para mejorar el tráfico multimodal, el CESE también recomienda, además de la innovación técnica y la resolución de los problemas de competitividad, la plena internalización de los costes externos para todos los modos de transporte a fin de lograr unas condiciones de competencia equitativas. El CESE pide que se tomen medidas rigurosas para salvaguardar o reactivar un sistema europeo de transporte por vagones sueltos, conectar las infraestructuras estratégicas (como los puertos) con los sistemas ferroviarios, invertir en apartaderos industriales e impulsar la participación de las grandes empresas de logística en una reorientación modal de sus flujos.

3.4. Con el fin de garantizar una competencia leal entre los modos de transporte, el CESE recomienda un comportamiento socialmente ejemplar por parte de todos los modos de transporte para garantizar servicios de transporte de calidad, empleos de calidad y buenas condiciones sociales con vistas a lograr unas condiciones de competencia equitativas para todos los agentes del mercado.

⁽³⁾ Reglamento (UE) 2020/1055 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de julio de 2020, por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 1071/2009, (CE) n.º 1072/2009 y (UE) n.º 1024/2012 con el fin de adaptarlos a la evolución del sector del transporte por carretera (DO L 249 de 31.7.2020, p. 17).

⁽⁴⁾ Reglamento (CE) n.º 1072/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, por el que se establecen normas comunes de acceso al mercado del transporte internacional de mercancías por carretera (DO L 300 de 14.11.2009, p. 72).

3.5. El CESE hace hincapié en que unos trabajadores cualificados y motivados y unas buenas condiciones de trabajo son un importante requisito previo para el éxito de la evolución del transporte ferroviario. El CESE pide que se revisen las normas sobre desplazamiento de trabajadores para tener en cuenta la situación del personal ferroviario, que tiene una alta movilidad. Además, el CESE recomienda una normativa sencilla, clara y verificable y un sistema adecuado de control de su cumplimiento, lo que garantizará unas condiciones de trabajo justas (formación, horario de trabajo y períodos de descanso, nivel de idioma, retribución, salud y seguridad en el trabajo, instalaciones sanitarias modernas, alojamiento adecuado para pernoctar, etc.) para todos los trabajadores del transporte a fin de velar por la salud y la competencia leal.

3.6. Los problemas actuales relacionados con el transporte multimodal —aparte de los costes adicionales por el transbordo y los costes de transacción adicionales— son las desventajas que acarrea, como largos plazos de entrega, complejidad, mayor riesgo y menor fiabilidad, lo que dificulta el despegue de la multimodalidad.

3.7. Un estudio reciente ⁽⁵⁾ muestra una considerable diferencia de costes entre las soluciones unimodales (solo por carretera) y las soluciones intermodales. Los costes adicionales se derivan del trabajo adicional que supone organizar el transporte multimodal (50-100 EUR por envío), los tiempos de tránsito más largos (de cuatro a ciento veinte horas) con una media de veinticinco horas, lo que supone un coste adicional de 75-100 EUR por envío, y la falta de procedimientos de documentación armonizados, lo que provoca una pérdida por envío de 5-150 EUR.

3.8. No obstante, el estudio concluye que puede encontrarse un punto de equilibrio financiero en distancias largas y cita, sin contar las medidas de apoyo, 595 km para ferrocarril/carretera, 266 km para vías navegables interiores/carretera y 736 km para el transporte marítimo de corta distancia/carretera.

3.9. En particular, el estudio lamenta que a menudo no existan medios de seguimiento y localización y que sea imposible o problemático trabajar con documentos electrónicos.

3.10. Una evaluación de impacto de la propuesta legislativa sobre la Directiva, llevada a cabo en 2017, muestra un coste adicional global para el transporte intermodal de casi el 60 %, debido principalmente a la aplicación, los retrasos, los costes de transacción, etc ⁽⁶⁾.

3.11. Por lo tanto, es obviamente necesario adoptar medidas que hagan el transporte multimodal de mercancías competitivo por derecho propio, resuelvan los problemas mencionados y permitan lograr unos flujos de transporte multimodal de mercancías eficientes e ininterrumpidos al mismo coste que el transporte unimodal.

3.12. A este respecto, cabe señalar también que el ferrocarril debe adaptarse mejor a un contexto de mercado abierto y solucionar los problemas debidos a la falta de puntualidad, fiabilidad, previsibilidad y flexibilidad, que obviamente tienen un efecto negativo en las soluciones multimodales en las que interviene el ferrocarril.

3.13. En cuanto al transporte por vías navegables interiores, parecen necesarias mejoras de la capacidad de transporte transfronterizo.

3.14. Los cuellos de botella debidos a la falta de capacidad de las terminales multimodales y los centros logísticos plantean otros problemas. El documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña a la Estrategia ⁽⁷⁾ estima que las distancias de más de 300 km entre terminales —que se dan, por ejemplo, en Finlandia y en partes de Suecia— son demasiado largas, ya que limitan la posibilidad de trayectos cortos por carretera de unos 150 km. Aun reconociendo la importancia vital de una capacidad de las terminales adecuada, en particular a lo largo de los corredores de la red básica de la RTE-T, es preciso tener en cuenta que la distancia entre terminales también debe estar vinculada a los volúmenes de transporte en una región y a las diferencias de densidad de la red en las distintas partes de Europa.

3.15. Por otra parte, la coordinación entre los Estados miembros limítrofes a la hora de planificar las terminales en las regiones fronterizas es esencial para el uso eficiente de los recursos.

⁽⁵⁾ TRT (2017), *Gathering additional data on EU combined transport — Final report* [Recopilación de datos adicionales sobre el transporte combinado de la UE: informe final].

⁽⁶⁾ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, Evaluación de impacto [SWD(2017) 362].

⁽⁷⁾ SWD(2020) 331.

3.16. En este contexto, cabe señalar que un reciente estudio ⁽⁸⁾ que analizó los efectos de las restricciones de cabotaje en los tramos de transporte combinado por carretera llegó a la conclusión de que el uso del «cabotaje combinado» es bastante frecuente debido a los problemas de disponibilidad y flexibilidad de los conductores y a las diferencias en el nivel de costes y que las restricciones a este tipo de cabotaje, por lo tanto, pueden causar a los afectados ciertos efectos negativos inmediatos, como una vuelta hacia el transporte unimodal por carretera y una reducción de los servicios de transporte ferroviario de mercancías, mientras que los operadores de terminales creen que, a largo plazo, la mejora de los servicios y de la productividad de las terminales compensará el posible aumento de los costes de transporte.

3.17. También es importante que sean coherentes las normas relativas, por ejemplo, a la manipulación de mercancías peligrosas entre los diferentes modos de transporte y que se resuelvan otras cuestiones prácticas y reglamentarias susceptibles de causar dificultades entre los modos o en el transporte entre Estados miembros.

3.18. Algunos de los problemas indicados pueden resolverse gracias a soluciones digitales inteligentes. Ejemplo de ello son las posibilidades de seguimiento y localización y otras soluciones digitales que facilitan la gestión eficaz de los flujos de transporte multimodal.

3.19. El Reglamento (UE) 2020/1056 sobre información electrónica relativa al transporte de mercancías facilitará el intercambio de información reglamentaria entre operadores y autoridades a través de plataformas digitales a partir de agosto de 2024 y resolverá, al menos en parte, la cuestión de la documentación normalizada y el intercambio electrónico de documentos, como se ha descrito anteriormente.

3.20. Por lo tanto, parece que existen posibilidades de resolver la mayoría de los problemas expuestos que dificultan el desarrollo del transporte multimodal de mercancías.

3.21. No obstante, para que esto ocurra, es necesario que exista una infraestructura de terminales adecuada. A fin de hacer mejor uso de los recursos, también sería útil que los Estados miembros acordaran colaborar en la planificación de la infraestructura de terminales en las regiones fronterizas.

3.22. Por lo que respecta a la deuda pública, el CESE recomienda que la inversión pública en infraestructuras multimodales quede exenta de las disposiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento aun después de la crisis de la COVID-19.

3.23. Como ya se ha señalado, es necesario que los ferrocarriles y las terminales de vías navegables interiores, en particular, se orienten más hacia el mercado.

3.24. Si se resuelven de forma adecuada los problemas expuestos, el transporte multimodal podrá desempeñar plenamente su papel en el sistema de transporte, sin que sean necesarias medidas de apoyo específicas.

Bruselas, 7 de julio de 2021.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

⁽⁸⁾ Mobility Package 1 — Data gathering an analysis of the impacts of cabotage restrictions on combined transport road legs [Paquete de movilidad 1: recopilación de datos y análisis de los efectos de las restricciones de cabotaje en los tramos de transporte combinado por carretera], TRT Trasporti e Territorio srl.