
El debate sobre el próximo Libro Blanco de Transportes

Jean-Christophe García-Baquero Lavezzi

Delegación de la Junta de Andalucía - Bruselas

SUMARIO: 1. Introducción. 2. La Comunicación sobre un futuro sostenible para los transportes. 2.1 Un escenario. 2.2. Las tendencias y los desafíos. 2.2.1. Envejecimiento. 2.2.2. Migración y movilidad interna. 2.2.3. Desafíos ambientales. 2.2.4. Escasez creciente de combustibles fósiles. 2.2.5. Urbanización. 2.2.6. Tendencias mundiales que afectan a la política europea de transportes. 2.3 Objetivos políticos hacia un transporte sostenible. 2.3.1. Transportes seguros y cómodos. 2.3.2. Una red bien mantenida y plenamente integrada. 2.3.3. Unos transportes más sostenibles ambientalmente. 2.3.4. Mantenimiento de la UE en la vanguardia de los servicios y tecnologías del transporte. 2.3.5. Protección y fomento del capital humano. 2.3.6. Precios inteligentes como señales. 2.3.7. Planificación con vistas al transporte: mejora de la accesibilidad. 2.4. Políticas en pro de un transporte sostenible. 2.4.1. Infraestructura: mantenimiento, desarrollo e integración de las redes modales. 2.4.2. Financiación: encontrar recursos para un transporte sostenible. 2.4.3. Tecnología: cómo acelerar la transición a una sociedad de baja emisión de carbono y liderar la innovación mundial. 2.4.4. Marco jurídico: fomento de la liberalización del mercado y estímulo de la Competencia. 2.4.5. Comportamiento: educar, informar y hacer participar. 2.4.6. Gobernanza: medidas eficaces y coordinadas. 6. Las opiniones del Consejo de los ministros de transportes sobre la Comunicación. 7. La segunda conferencia de Alto Nivel. 8. La revisión de las Redes Transeuropeas de Transporte. 9. Conclusiones.

1. Introducción

El presente año 2010 marca el final del período cubierto por las acciones programadas en el Libro Blanco de Transportes, “La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad” COM(2001) 370 final¹, que fue la primera gran apuesta por labrar una política de transportes europea con una fuerte dimensión estratégica. Aunque algunas de sus reivindicaciones fueron suavizadas por su revisión intermedia de 2006, destacando el concepto de co-modalidad menos “hostil” contra el transporte por carretera, y se han planteado dudas en diversos foros sobre su adecuada implementación a lo largo de estos años, por ejemplo, en el transporte ferroviario, el Libro Blanco marcó un hito mediante un programa de acciones ambiciosas en una política que hasta aquél entonces no gozaba a nivel europeo del reconocimiento que se merecía, por su capital importancia, entre otras, para consolidar el mercado interior. En efecto, el Libro Blanco fue variando entre la sostenibilidad y la

¹ http://ec.europa.eu/transport/strategies/doc/2001_white_paper/lb_com_2001_0370_es.pdf

competitividad, dependiendo del momento. En 2001 se defendió la sostenibilidad como eje sin menoscabar el crecimiento económico a través del cambio modal. Sin embargo, en 2006 el eje fue la competitividad sin perjudicar la sostenibilidad. Sin embargo, como veremos más adelante, el nuevo lema para el futuro Libro Blanco del transporte es la “descarbonización” de todos sus modos, concepto sobre el cual descansan los tres ejes de la futura política de transportes: integración de sus modos (comodalidad), tecnología y accesibilidad.

El objetivo de estas páginas no es hacer un repaso de las bondades o fallos del Libro Blanco “La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad” cuya vigencia en tiempo toca a su fin. Era menester mencionar muy brevemente el enorme significado que supuso precisamente para introducir el contenido de este artículo, que es dar unas pinceladas del actual debate sobre la elaboración del próximo Libro Blanco de Transportes que marcará el programa legislativo en este ámbito hasta 2020.

El debate se inició de manera pública el pasado año con una consulta pública (abierta del 31 de enero al 27 de marzo 2009) sobre el futuro del transporte y una primera conferencia de alto nivel el 9 de marzo de 2009 sobre dicho tema con la perspectiva de los próximos 40 años. Ambas iniciativas fueron organizadas por la Comisión Europea. Con anterioridad a dicha consulta, la Comisión inició una ronda de reuniones con las partes interesadas. La consulta fue un éxito de respuesta por parte de las agrupaciones profesionales interesadas. La conferencia, se centró en la innovación y el desarrollo tecnológico, la globalización y la sostenibilidad como elementos clave. Ambas iniciativas se organizaron con vistas a elaborar un borrador de Comunicación sobre el futuro del transporte que presentaría la Comisión durante el mismo año 2009. Dicha Comunicación sería a su vez la base del futuro Libro Blanco.

El 9 de marzo de 2009, la Comisión publicó un estudio llamado TRANSvisions², en el que se establecían diversos escenarios exploratorios (2030 y 2050) para el transporte, proponiendo algunos objetivos para la política europea de transportes y algunas conclusiones técnicas de cómo llevar a cabo dichos objetivos. Los objetivos que según el estudio debería perseguir la política europea de transportes eran en primer lugar asegurar que los sistemas de transportes cumplan con las necesidades económicas, sociales y ambientales minimizando el impacto indeseado en la economía, sociedad y medio ambiente. Además, en segundo lugar, dichos sistemas de transportes deberían ser capaces de poder afrontar los desafíos que presente el futuro incierto.

El estudio proponía como objetivos más específicos la sostenibilidad desde sus tres puntos de vista; en primer lugar desde un punto de vista económico, contribuir al crecimiento económico y a la creación de empleo y también reducir la congestión;

² http://ec.europa.eu/transport/strategies/studies/doc/future_of_transport/2009_02_transvisions_report.pdf

El debate sobre el próximo Libro Blanco de Transportes

en segundo lugar, reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y otros contaminantes, reducir el ruido debido al transporte y proteger zonas ambientales sensibles de “ataques” del transporte; en tercer lugar, lograr sostenibilidad social a través de la reducción de accidentes, proporcionando accesibilidad, mejorando la cohesión social (reduciendo la exclusión social y territorial), desarrollando una dinámica participativa en la planificación del transporte, mejorar los derechos de los pasajeros y preservar buenos estándares de calidad de empleo en dicho sector. A continuación, el estudio contenía una serie de recomendaciones para la elaboración de las políticas de transportes: creación de paquetes de medidas, incluir todos los objetivos (ambientales, económicos y de competitividad), atender las tres dimensiones de la sostenibilidad, no sólo la ambiental poniendo más énfasis en la sostenibilidad social, que no ha tenido el lugar que le corresponde. Además, defendía la importancia de prestar especial atención a los niveles de gobernanza apropiados para ejecutar las medidas. Este estudio sentó las bases del debate en la conferencia del pasado 9 de marzo en la que salieron a la luz las líneas generales que los representantes de la Comisión manejaban por aquél entonces:

- El sistema de transportes europeo como garante de la libertad de los ciudadanos europeos y como uno de los máximos componentes del mercado único.
- Apertura a los mercados y conexiones con los vecinos de la UE.³
- Las prioridades para el transporte para el futuro serían la competitividad el cambio climático y los ciudadanos.
- Los principales desafíos para el transporte: el cambio climático, el envejecimiento de la población, inmigración y los efectos a corto plazo de la crisis económica. El rendimiento ambiental del transporte debía mejorar.

Representantes de cada sector de transportes reivindicaron una cuota de protagonismo para su medio. Las conclusiones fueron fragmentarias. Faltaba un documento oficial que sentara las bases reales de una discusión.

2. La Comunicación sobre un futuro sostenible para los transportes.

La Comisión publicó tres meses más tarde, el 17 de junio de 2009, la Comunicación “Un futuro sostenible para los transportes: hacia un sistema integrado, tecnológico y de fácil uso”, COM (2009) 279⁴, que resumía los debates relativos a una reflexión sobre el futuro de la política europea de transportes más allá de 2010, para estimular así un mayor intercambio de ideas entre los principales agentes implicados para la elaboración del próximo Libro Blanco 2010-2020. El plazo de remisión de opiniones finalizó el pasado 30 de septiembre de 2009. En las siguientes páginas se ofrece un resumen de su tenor.

³ Se demostraría mas tarde con la Comunicación de la conectividad de la UE con África.

⁴ http://ec.europa.eu/transport/publications/doc/2009_future_of_transport_es.pdf

2.1 Un escenario

En primer lugar, la Comunicación hace un repaso de la situación de la política europea de transportes. Los transportes constituyen un componente esencial de la economía europea, representando alrededor del 7 % del PIB y más del 5 % del empleo total de la UE. La política europea de transportes (en adelante, PET) ha cumplido en gran parte con los objetivos establecidos en el Libro Blanco y en la Estrategia de Desarrollo Sostenible al contribuir al desarrollo de la economía europea y su competitividad, facilitando la integración del mercado interior, reforzando la seguridad y derechos de los pasajeros y mejorando las condiciones de trabajo. Así, la PET ha contribuido a la cohesión social y económica y ha promovido la competitividad de la industria europea, contribuyendo así de manera apreciable a la agenda de Lisboa a favor del crecimiento y el empleo. Según la Comunicación, la apertura del mercado se ha traducido en general en una mayor eficiencia y costes más bajos. La política de Redes Transeuropeas de transporte (RTE-T) ha mejorado la coordinación de los proyectos de infraestructura. Existen mejoras registradas en la reducción de la contaminación atmosférica y de los accidentes en todos los medios. Existe una reglamentación más completa al respecto, los Estados se han comprometido a reducir de manera significativa los accidentes de carretera y se han creado agencias europeas e seguridad aérea, marítima y ferroviaria. Se han reforzado los derechos de los pasajeros aumentando por tanto la calidad de los servicios. La dimensión social de la política de transportes también se ha consolidado con legislación más desarrollada relativa a los trabajadores del sector.

Sin embargo, el texto afirma que **el medio ambiente sigue siendo “el principal ámbito en que son necesarias nuevas mejoras”**. Según la DG TREN, con datos hasta 2009⁵, el transporte registró, en comparación con 1990, la tasa de aumento más alta de emisiones de gases de efecto invernadero. La disociación del crecimiento del transporte del crecimiento del PIB, uno de los objetivos del Libro Blanco de 2001 y de la EDS (Estrategia de Desarrollo Sostenible), se ha producido en lo que respecta a los pasajeros: la demanda de transporte aumentó por término medio en un 1,7 % anual entre 1995 y 2007, frente a un aumento medio del PIB del 2,5 %. Sin embargo, en la última década no se ha podido lograr la disociación en el ámbito del transporte de mercancías debido a un crecimiento medio de la demanda de dicho transporte de un 2,7% anual en la UE, a un incremento del comercio mundial y a la integración de la UE ampliada. La eficiencia energética del transporte está aumentando pero no se ha dedicado enteramente a reducir el consumo global de combustible y no ha bastado para compensar los mayores volúmenes de transporte. En suma, los transportes no han reducido de forma apreciable su intensidad de GEI (gases de efecto invernadero) y aún dependen en un 97 % de los combustibles fósiles.

⁵ EU Energy and Transport in Figures. Statistical Pocketbook 2009: http://ec.europa.eu/energy/publications/statistics/doc/2009_energy_transport_figures.pdf#pagemode=bookmarks

El debate sobre el próximo Libro Blanco de Transportes

2.2. Las tendencias y los desafíos

La Comunicación describe las tendencias del transporte y los desafíos relacionados, añadiendo la dificultad de prever cuál de ellas influirá en mayor medida en el futuro del mismo.

2.2.1. Envejecimiento

El documento, basándose en textos de Eurostat, prevé que, para 2060, la edad media de la población europea sea 7 años más alta que hoy y las personas de 65 años o más representen el 30 % de la población, frente a un 17 % actual. Una sociedad con tal pirámide demográfica necesitará dedicar más recursos públicos al pago de pensiones, a la atención sanitaria y a la asistencia. Por su efecto en las finanzas públicas, el envejecimiento poblacional repercutirá en el suministro y mantenimiento de la infraestructura de transporte y fijará un límite a la financiación disponible para el transporte público. El texto sugiere que esta realidad puede suponer un transporte más costoso para la sociedad.

2.2.2. Migración y movilidad interna

Según Eurostat, en 50 años, la migración neta a la UE podía sumar 56 millones de personas a la población de la UE. La migración podría desempeñar un papel importante en la mitigación de las repercusiones del envejecimiento sobre el mercado laboral. La inmigración intensificará los movimientos de personas y mercancías con países de origen. La Comunicación predice el aumento de la movilidad de trabajadores en la Unión aumentara con la supresión gradual de las barreras administrativas y jurídicas y el desarrollo del mercado interior.

2.2.3. Desafíos ambientales

La Comunicación aboga por la reducción del “impacto negativo” del transporte en el medio ambiente, siendo un factor fundamental en la reducción en un 20% de los GEI en la UE respecto a 1990, tal y como se establece en el “paquete sobre la energía y el clima”. Además, son numerosos los ciudadanos expuestos a la contaminación y ruido procedente del transporte. El transporte sufrirá también los efectos del cambio climático y necesitará medidas de adaptación. Las infraestructuras sufrirán más daños. Las condiciones meteorológicas extremas influirán en la seguridad de todos los modos de transporte.

2.2.4. Escasez creciente de combustibles fósiles

El escenario previsto para los combustibles fósiles (entre ellos el petróleo) es el de su progresivo encarecimiento con el aumento de su demanda y el agotamiento de sus fuentes baratas de extracción. Además, las estrategias tendentes a una economía de baja emisión en carbono y un aprovisionamiento energético más seguro harán que los mix energéticos dependan cada vez más de energías renovables, más baratas por el avance tecnológico y la producción en serie. La consecuencia inmediata será la menor necesidad de transportar combustibles fósiles, los cuales representan actualmente alrededor de la mitad del volumen del transporte marítimo internacional.

2.2.5. Urbanización

Según Naciones Unidas⁶, la urbanización es un proceso que continuará con una proporción de población europea residente en zonas urbanas que pasará del 72 % en 2007 a un 84 % en 2050. La Comunicación no puede ser más clara: “La expansión de las ciudades constituye el principal desafío para el transporte urbano, ya que supone una mayor necesidad de modos individuales de transporte, lo que genera congestión y problemas ambientales. El transporte urbano suma el 40 % de las emisiones de CO₂ y el 70 % de las emisiones de otros contaminantes procedentes del transporte por carretera⁷.”

La congestión, frecuente en las aglomeraciones y en sus vías de acceso, genera unos altos costes por los retrasos y el mayor consumo de combustible. Como la mayor parte del transporte de mercancías y de pasajeros empieza o termina en las zonas urbanas, la congestión urbana también afecta negativamente a los viajes interurbanos. Mientras que en unas ciudades más densas convienen más unos modos de transporte colectivos, la falta de superficies y de aceptación pública seguirán constituyendo una gran dificultad para la construcción de nuevas infraestructuras para los medios de transporte públicos o alternativos.”

2.2.6. Tendencias mundiales que afectan a la política europea de transportes

La Comunicación señala como tendencias un mayor desarrollo del mercado único y la profundización de la integración de la UE con las regiones vecinas (Europa oriental, norte de África) y en la economía mundial. A pesar de las crisis, la globalización y la necesidad de estar preparado para integrar sus efectos, se proseguirá con el crecimiento económico de países como China o India. Esta situación hará que el transporte fuera de Europa se intensifique incluso más que el intraeuropeo. Además, según la ONU⁸, se prevé que la población mundial supere los 9 000 millones para

⁶ World Urbanization Prospects: the 2007 Revision.

⁷ Libro Verde “Hacia una nueva cultura de la movilidad urbana” COM (2007) 551.

⁸ World Urbanization Prospects: the 2008 Revision.

El debate sobre el próximo Libro Blanco de Transportes

2050 frente a los 6 800 millones de 2009. Este aumento tendrá un enorme impacto en los recursos mundiales, siendo por lo tanto fundamental la creación de un sistema de transporte más sostenible y que consuma menos recursos.

La comunicación establece la realidad de manera clara: “Más personas y mayor riqueza suponen más movilidad y más transporte”, añadiendo que existen estudios⁹ que presagian que los automóviles en el mundo llegarán a la cifra de 3 000 millones en 2050, frente a los 700 actuales. Como la Comunicación afirma, esta realidad conlleva “vehículos con emisiones menores o nulas” y “una noción diferente de movilidad”.

2.3 *Objetivos políticos hacia un transporte sostenible*

La comunicación establece unas prioridades para su estudio como posibles objetivos de la futura política europea de transportes.

2.3.1. *Transportes seguros y cómodos*

La Comunicación afirma que los transportes tienen que tener en cuenta a la persona en su diseño: **la accesibilidad en sentido amplio**, para todos, como eje para la elaboración de la política de transportes y su infraestructura. Los transportes como mecanismo de desarrollo de muchas de nuestras libertades conocerán una mayor demanda en una sociedad “multicultural y heterogénea”. Una sociedad que envejece necesitará mayor acceso a bienes y servicios por medio de unos transportes más seguros y cómodos que tendrían que luchar contra la cada vez más creciente congestión de las ciudades. Por ello, la Comunicación aboga como primer objetivo “una mejora de la calidad general de los transportes, incluida la seguridad personal, la reducción de los accidentes y los riesgos para la salud, la protección de los derechos de los pasajeros y la accesibilidad de las regiones periféricas”.

2.3.2. *Una red bien mantenida y plenamente integrada*

Toda la red de la industria del transporte (desde la infraestructura hasta el servicio) debe funcionar correctamente para que ésta sea eficaz. El documento afirma que **una mejor explotación de la capacidad de toda la red y de cada modo de transporte de manera óptima** podría contribuir en gran medida a la reducción de la congestión, de las emisiones, de la contaminación y de los accidentes. Para ello, sería necesario integrar mejor las redes de cada modo para convertirlos en una “única entidad”; dentro de cada modo sería necesario integrarlos más entre los países. Como

⁹ M,Chamon, P, Mauro y Y. Okawa (2008), “The implications of mass car ownership in the emerging market giants”, Economic Policy, volumen 23, número 54, pp 243-296

ejemplos, la Comunicación propone la integración del transporte ferroviario de alta velocidad con el aéreo y el desarrollo de puertos y terminales intermodales.

Además, es necesario el mantenimiento de la infraestructura y coordinar las obras de mejora que reducirán los accidentes, los costes de funcionamiento, la congestión, la contaminación y el ruido.

2.3.3. Unos transportes más sostenibles ambientalmente

Para lograr dicho objetivo es necesario medidas de reducción de consumo de fuentes no renovables, de emisiones contaminantes y del ruido, a través de instrumentos existentes y futuros que tengan en cuenta a todos los participantes en el mercado y que afecte no solo a los medios de transportes (emisiones, ruidos), sino a las infraestructuras (su implicación en la biodiversidad etc...).

2.3.4. Mantenimiento de la UE en la vanguardia de los servicios y tecnologías del transporte

La clave para lograr los objetivos mencionados está en la **innovación**. Las nuevas tecnologías aplicadas proporcionarán servicios nuevos, aumentarán la comodidad de los pasajeros, mejorarán la seguridad y reducirán el impacto ambiental: “Unas «infraestructuras ligeras», como los sistemas de transporte inteligentes para el tráfico por carretera (STI) y los sistemas de gestión del tráfico ferroviario (ERMTS) y aéreo (cielo único europeo, SESAR), con el apoyo de Galileo, pueden mejorar el uso de la red y la seguridad; las tecnologías innovadoras de los vehículos pueden rebajar las emisiones, reducir la dependencia del petróleo y mejorar la comodidad”¹⁰.

Además, el desarrollo tecnológico para un transporte sostenible es fundamental para mantener y desarrollar la competitividad del sector y por ende de la economía europea. Mantener el liderazgo europeo en muchas facetas del transporte (logística, servicios etc...) a través de la innovación es sinónimo de mantenimiento de muchos puestos de trabajo en el sector.

La creación de **soluciones tecnológicas** en pro del transporte sostenible es también importante para fomentar el crecimiento y salvaguardar puestos de trabajo.

2.3.5. Protección y fomento del capital humano

La competitividad de la economía de la UE y la fortaleza de las empresas de transportes dependen de su capacidad de adaptarse tanto a la innovación como a las nue-

¹⁰ Comunicación “Un futuro sostenible para los transportes: hacia un sistema integrado, tecnológico y de fácil uso”, COM (2009) 279, página 10.

El debate sobre el próximo Libro Blanco de Transportes

vas necesidades del mercado. No obstante, los trabajadores del transporte en algunos sectores podrían perder su empleo a consecuencia de un ajuste a un contexto económico y energético distinto. Es importante actuar para que esos cambios generen a su vez nuevos empleos. Además, es necesario hacer partícipe a los trabajadores en dichos procesos de cambios para que los mismos puedan participar y reaccionar ante ellos a través de instrumentos como la información y la consulta a los trabajadores, el diálogo social, el reconocimiento temprano de las penurias de trabajadores cualificados. Además, es necesario garantizar el mantenimiento o mejora de las condiciones de trabajo.

2.3.6. Precios inteligentes como señales

Actualmente, el precio del transporte no refleja los costes que causan los usuarios (internos y externos). Unos precios adecuados con la situación real, con el uso de combustibles contaminantes o con la congestión que se genera, darían una información más fiel de la realidad a los usuarios, pudiendo ser más libres para elegir su opción de desplazamiento. La Comunicación en este sentido es muy clara: “no existe ningún incentivo económico para el uso de vehículos más silenciosos, modos de transporte más seguros o medios más respetuosos con el medio ambiente. Los transportistas y los ciudadanos no siempre están en condiciones de determinar, entre varias alternativas de transporte, la mejor para la economía y el medio ambiente, pero con una valoración correcta de los factores externos en todos los modos y medios de transporte tomarían la decisión adecuada al optar simplemente por la solución más barata”.

Es necesario precisar que la Comisión Europea presentó el 8 de julio de 2008 un paquete de nuevas iniciativas de “transporte ecológico” que tiene como fin orientar el transporte hacia cauces más sostenibles. Entre las medidas encontradas en este paquete cabe señalar cuatro especialmente. La primera establecía una estrategia sobre la internacionalización de los costes externos¹¹, dirigida a que los precios del transporte reflejen mejor su coste real para la sociedad. Así se integraría en el precio final del transporte todos los costes externos, incluidos los derivados del cambio climático, la contaminación local, el ruido o la congestión. El fin es obtener una mayor eficiencia del transporte y un uso responsable del mismo, teniendo en cuenta sus efectos explicitados en su precio. La segunda propuesta era una revisión de la Directiva sobre aplicación de gravámenes a los camiones por la utilización de determinadas infraestructuras¹² (Directiva Euroviñeta) para el establecimiento de unos peajes de carretera más eficaces y ecológicos para los camiones, a través de un mismo método común para calcular los peajes, de modo que sean transparentes, proporcionados y compatibles con el mercado interior. Los peajes variarían según la contaminación, el ruido y la congestión. Las rentas obtenidas se dedicarían a financiar las infraestructuras de transporte.

¹¹ Estrategia para la aplicación de la internalización de los costes externos, COM (2008) 435:<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0435:FIN:ES:PDF>

¹² Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica la Directiva 1999/62/CE relativa a la aplicación de gravámenes a los vehículos pesados de transporte de mercancías por la utilización de determinadas infraestructuras, COM (2008) 436: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0436:FIN:ES:PDF>

Se puede encontrar un artículo mío sobre dicha propuesta en el número 8 de la revista Reflexiones.

nidas se utilizarían para financiar proyectos para mitigar los efectos negativos del transporte. En tercer lugar se presentó una comunicación a través de la cual se pretende reducir a la mitad el ruido ferroviario¹³, proponiendo medidas para que en el 2014 unos 16 millones de personas se beneficien de una reducción considerable de ruidos de ferrocarril en la UE. Por último se añadieron al paquete de “transporte ecológico” un inventario de disposiciones comunitarias vigentes sobre el transporte ecológico¹⁴ y una comunicación sobre otras iniciativas que la Comisión adoptaría antes del fin de 2009¹⁵.

2.3.7. Planificación con vistas al transporte: mejora de la accesibilidad

Para conseguir una mayor eficacia, el proceso de concentración y centralización de actividades tanto de servicios públicos como de empresas ha influido en las pautas de movilidad, que muchas veces es cautiva de la localización de las actividades, y, por tanto, en la congestión. La Comunicación afirma que es necesario tener en cuenta la movilidad de los ciudadanos, clientes y empleados, a la hora de planificar la ubicación de actividades o la ordenación del territorio. Además, dicha planificación debería integrar los modos de transporte. Por otra parte, la Comunicación señala que el uso de las TIC (teletrabajo, administración electrónica, etc...) reducirían la demanda de movilidad.

2.4. Políticas en pro de un transporte sostenible

En este punto, se sugiere cómo se podrían aprovechar los instrumentos disponibles para alcanzar los objetivos mencionados.

2.4.1. Infraestructura: mantenimiento, desarrollo e integración de las redes modales

La infraestructura debe ayudar a la integración y la interoperabilidad de la red de transporte, conectando los distintos modos. Para ello son necesarias plataformas intermodales y de transbordo en las zonas urbanas para pasajeros y mercancías. Unas infraestructuras planificadas correctamente evitarán congestión y pérdida de tiempo.

Sin embargo, como el texto afirma, la modernización de la infraestructura existente (también mediante sistemas de transporte inteligentes) es en muchos casos el procedimiento más barato de mejorar el rendimiento global del sistema de transporte. La Comunicación propone la posibilidad de “reservar ciertas infraestructuras al

¹³ Medidas de reducción del ruido ferroviario aplicables a la flota existente”, COM (2008) 432; <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0432:FIN:ES:PDF>

¹⁴ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52008SC2206:EN:NOT>

¹⁵ Comunicación “Hacia un transporte más ecológico (2008) 433; <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0433:FIN:ES:PDF>

El debate sobre el próximo Libro Blanco de Transportes

transporte de pasajeros o de mercancías, en forma de corredores para el transporte de mercancías o la fijación de normas de prioridad «inteligentes» siempre que sea justificado.

El potencial del transporte marítimo y “las sinergias entre el mar y el ferrocarril y/o las vías navegables” son plasmadas como alternativas al transporte terrestre y su constante necesidad de nuevas infraestructuras. Además, los sistemas de información son importantes herramientas para mejorar la gestión integrada de los transportes y también su utilización.

2.4.2. Financiación: encontrar recursos para un transporte sostenible

La Comunicación predice que, en el actual contexto de crisis, no será fácil encontrar la elevada financiación necesaria para lograr una “transición hacia una economía de baja emisión”. Sin embargo, vuelve a advertir que a pesar de los ingresos que el transporte aporta a las arcas públicas (impuestos energéticos suponen el 1,9 % del PIB, los impuestos sobre vehículos el 0,6%, sin contar con los peajes) los elevados precios que pagan los usuarios no reflejan los costes reales del impacto de sus actos de movilidad en la sociedad (ver punto 2.3.6). En este sentido, la Comunicación insiste en que los costes de infraestructura del transporte por carretera suponen el 1,5 % del PIB alcanzando los costes externos que genera dicho medio hasta un 2,6% del mismo. Estos costes externos los paga toda la sociedad y hace que los precios del transporte no sean reales en el sentido de reflejo de los costes que genera, no incentivando la elección de un medio de transporte que genere menos costes externos a la sociedad si los primeros estuvieran incluidos en el precio general que el usuario paga. Como refleja el tenor de la Comunicación: “El principio del Tratado de que el que contamina, paga no se cumple en todos los casos”.

La Comunicación vaticina que las tasas de internalización habrán de complementar los impuestos energéticos por una cuestión de necesidad ante la disminución paulatina del uso de los combustibles fósiles debido a un mayor uso de vehículos que utilizan energías alternativas.

2.4.3. Tecnología: cómo acelerar la transición a una sociedad de baja emisión de carbono y liderar la innovación mundial

La gran apuesta para lograr un transporte sostenible son la ciencia, mediante la creación de un cambio tecnológico, y la industria del transporte mediante la introducción del mismo en la actividad productiva.

En cuanto a dichas tecnologías, será, sin embargo, fundamental el papel de las administraciones y niveles políticos para “crear las condiciones marco necesarias para su introducción comercial en el mercado sin dar ventajas indebidas a ningun-

na tecnología en concreto, lo que exige sobre todo fijar unas normas abiertas, garantizar la interoperabilidad, aumentar el gasto de I+D en las tecnologías que no estén todavía listas para su puesta en el mercado, definir una normativa jurídica clara (por ejemplo, en asuntos de responsabilidad y vida privada) y promover los ejemplos de mejores prácticas”¹⁶. La Comunicación afirma que estos objetivos se llevarán a cabo mediante la creación de normas sobre nuevas infraestructuras y equipos interoperativos y seguros, que impidan la fijación de barreras al mercado o la creación de tecnologías, y también mediante la introducción de vehículos y dispositivos necesarios. Además, son fundamentales las inversiones públicas en I+D aplicadas a la movilidad sostenible por ejemplo, la Iniciativa Europea por unos Coches Ecológicos¹⁷, no sólo en proyectos de demostración de sistemas o vehículos viables tecnológica y económicamente sino en la creación de la infraestructura necesaria para dichos nuevos vehículos, como por ejemplo vehículos eléctricos o de hidrógeno.

2.4.4. Marco jurídico: fomento de la liberalización del mercado y estímulo de la Competencia

La Comunicación defiende la continuación del proceso de liberalización del mercado de los transportes, sobre todo en el ferroviario, que ha fomentado el empleo y la competencia. Además, la Comisión defiende una simplificación administrativa para las compañías de transporte y un respeto estricto de las normas de competencia. La normativa sobre transportes debe permitir una competencia equitativa y cumplir con criterios ambientales (armonizados y ambiciosos) y de seguridad, con una protección eficaz de los trabajadores y de los derechos de los usuarios, en especial de los que tengan movilidad limitada. Una herramienta a desarrollar son los acuerdos publico-privados entre la administración y operadores que no impidan el acceso a la infraestructura por parte de terceros.

2.4.5. Comportamiento: educar, informar y hacer participar

La Comisión otorga mucha importancia a informar a la sociedad y a los trabajadores del transporte sobre la movilidad sostenible, para así lograr una mejor aceptación de los cambios que requiere. Es necesario informar mejor a la ciudadanía sobre la justificación de las decisiones tomadas en este contexto y hacer que la sociedad participe en la planificación del transporte mediante consultas públicas que integren a los destinatarios finales de dicha política.

¹⁶ Comunicación “Un futuro sostenible para los transportes: hacia un sistema integrado, tecnológico y de fácil uso”, COM (2009) 279, página 17.

¹⁷ http://ec.europa.eu/research/industrial_technologies/lists/green-cars_en.html

El debate sobre el próximo Libro Blanco de Transportes

2.4.6. Gobernanza: medidas eficaces y coordinadas

Como la Comunicación afirma en su tenor, el transporte europeo “sólo puede prosperar si los responsables políticos son capaces de proporcionar a los operadores del mercado una planificación correcta, una financiación adecuada y una normativa apropiada”. Para ello, la política europea de transportes deberá ser aplicada de manera correcta por todos los niveles de decisión. La Comunicación afirma que existen dos ámbitos en los que hay que actuar e manera coordinada:

- La interoperabilidad de los equipos y tecnologías para evitar sistemas nacionales distintos que compartimenten el transporte.
- El transporte urbano, donde la competencia de la UE es limitada debido al principio de subsidiariedad. El transporte urbano es un reto, es una dimensión fundamental en el diseño y efectos del transporte. La cooperación entre autoridades urbanas puede ser muy útil para ayudar a éstas a conseguir que sus sistemas de transportes sean más sostenibles. La UE no sólo fomenta esta cooperación e intercambios de buenas prácticas, sino que apoya proyectos de demostración y ofrece a las ciudades un marco para que las ciudades tomen medidas.

2.4.7. Dimensión exterior: Europa debe hablar con una sola voz

La Comunicación subraya el carácter internacional de la política europea de transportes que ya no puede hacerse sin contar en su diseño con una dimensión internacional, en particular con los países vecinos de la UE, con los que es necesario estar más integrado para defender los intereses económicos y ambientales de la UE. Por ello, defiende una mayor importancia de la cooperación internacional en materia de transportes que interconecte la UE con los ejes de transporte de los países vecinos de la UE y de África, para fomentar el desarrollo sostenible de dichos países terceros. Además, la UE, señala el texto, es un “importante organismo de normalización” cuyas normas armonizadoras son adoptadas por terceros estados y es un actor fundamental en el transporte aéreo y marítimo mundial. Para mantener dicha posición, el documento afirma que “Europa necesita hablar con una sola voz en las reuniones mundiales de Gobiernos, representantes del sector y autoridades de reglamentación”.

La Comisión animó a todas las partes interesadas a contribuir al ejercicio de consulta puesto en marcha por la presente Comunicación hasta el 30 de septiembre de 2009.

3. La descarbonización del transporte

El pasado 3 de septiembre el presidente Barroso, en las orientaciones políticas para la próxima Comisión¹⁸, afirmó lo siguiente: “La próxima Comisión debe mantener

¹⁸ http://ec.europa.eu/commission_barroso/president/pdf/press_20090903_ES.pdf

el impulso hacia una economía de bajas emisiones y, en particular, hacia la **descarbonización de nuestro suministro de electricidad y del sector del transporte (todo el transporte**, incluidos el transporte marítimo y la aviación, así como al desarrollo de coches limpios y eléctricos). La “descarbonización” del suministro de electricidad y del transporte aportará también beneficios adicionales en términos de seguridad del suministro energético”. Es la única mención al transporte. La palabra “descarbonización” se convirtió para la Comisión en la piedra angular del nuevo discurso donde había que insertar el futuro de la política del transporte (ver infra punto 2.8).

4. El dictamen del Comité de las Regiones relativo a la Comunicación sobre un futuro sostenible para los transportes

Dicho documento fue aprobado durante el pleno del Comité de las Regiones de los pasados 3 y 4 de diciembre de 2009¹⁹. (ponente: Väino Hallikmägi). El documento, aparte de exponer una serie de recomendaciones, analiza cada modo de transporte defendiendo, como es obvio, la dimensión regional en el proceso de elaboración de la política europea de transportes. Como recomendaciones políticas destacan la petición de que la comunicación se complemente con un análisis comparativo de las repercusiones socioeconómicas y medioambientales de las decisiones políticas y medidas propuestas y que se de mayor importancia a los entes regionales y locales a la hora de elaborar la política europea de transportes. Además de reclamar mayor atención al transporte urbano, solicita que el futuro Libro Blanco de Transporte “envíe una fuerte señal política con miras a la próxima revisión del presupuesto de la UE, para que futuras dotaciones financieras comunitarias destinadas a los transportes se correspondan con las ambiciones manifestadas por la UE y viceversa”²⁰ En las siguientes páginas reclama acabar con la fragmentación del mercado ferroviario y la promoción del transporte marítimo como clave para las regiones.

Se defiende claramente la postura de la Comisión en relación a la internalización de los costes externos (contaminación, accidentes, empleo de tiempo) en los costes del transporte, aplicando el principio de “el usuario paga”, como requisito previo para una utilización equilibrada y sostenible de los distintos modos de transporte. El Dictamen afirma que los ingresos obtenidos de esta manera deberían “invertirse en modos de transporte más respetuosos con el medio ambiente”²¹. Este punto es defendido de nuevo en el punto 39 cuando afirma que es la única herramienta eficaz para contrarrestar “hábitos de transporte no sostenibles”. Sin embargo, la solución, afirma, no es limitar la demanda de transporte o aumentar la capacidad de las redes por si solo, sino invertir en infraestructuras respetuosas con el medio ambien-

¹⁹ <http://coropinions.cor.europa.eu/coropiniondocument.aspx?language=es&docnr=146&year=2009>

²⁰ Dictamen del Comité de las Regiones “un futuro sostenible para los transportes: hacia un sistema integrado, tecnológico y de fácil uso”, punto 12.

²¹ Idem punto 22

El debate sobre el próximo Libro Blanco de Transportes

ten que desbloqueen puntos congestionados y reforzar la competitividad de los sistemas de transportes que sean sostenibles (punto 40).

Además, defiende una mayor importancia del transporte urbano y un mayor uso del transporte público. En particular, el documento sostiene la necesidad de “orientar la política de transporte de la UE de manera que se promueva el desarrollo de sistemas locales de transporte en común para los centros de las ciudades, las periferias y las zonas rurales circundantes, y en particular en la conexión de los sistemas de transporte por ferrocarril –redes ferroviarias, ferrocarriles regionales, líneas de tranvía– a un nuevo tipo de red ferroviaria regional”²². El Dictamen sostiene la prioridad de las redes de transportes urbanas, interurbanas y regionales como parte importante de las redes de transportes. Por ello, el principal mensaje del mismo es defender la necesidad de que los rentes regionales y locales sean consultadas sobre “todas las iniciativas que puedan tener una influencia sobre el futuro de las redes de transporte europeas”.

5. La opinión del Comité Económico y Social Europeo relativa a la Comunicación sobre un futuro sostenible para los transportes

El pasado 16 de diciembre de 2009 el CESE aprobó un dictamen muy interesante sobre la Comunicación (ponente: Lutz Ribbe). En resumidas cuentas, el CESE apoya los objetivos pero duda de los medios mencionados para lograrlos debido a su falta de precisión, abogando por un futuro Libro Blanco con “vías de intervención claras, así como objetivos concretos y cuantificables”²³. Además, observa que la Comunicación muestra que la Comisión no tiene una estrategia clara sobre el transporte y en particular sobre la reducción de los desplazamientos individuales “motorizados”. En definitiva, el CESE defiende que la política europea de transportes debería plantearse en un plano más estratégico, no limitándose a satisfacer las necesidades de los flujos de transporte de manera sostenible. Por ello, considera que si bien la Comunicación aporta objetivos ya conocidos, “sigue sin aportar una auténtica visión”²⁴. Por ello, califica de limitada la visión del transporte en términos del PIB o del empleo que generan. Hay otras consideraciones. En este sentido existen dos puntos (el 4.3 y el 4.5) del dictamen que son reveladores del terreno al que el CESE quiere llevar la discusión sobre el transporte en Europa:

- a) “4.3. Pese a ser extremadamente esencial, el transporte no es un fin en sí mismo. **No cabe dar automáticamente todo transporte por “bueno” para la sociedad por la mera razón de que facilita la circulación de personas**

²² Idem, página 27

²³ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión “Un futuro sostenible para los transportes: hacia un sistema integrado, tecnológico y de fácil uso” COM (2009) 279 final y sobre el tema “La política europea de transportes después de 2010” (Dictamen exploratorio). Punto 1.5.

<http://escopinions.esc.europa.eu/escopiniondocument.aspx?language=es&docnr=1950&year=2009>.

²⁴ Idem, punto 3.6

y **bienes**. El transporte no sólo tiene efectos positivos, lo que destaca la propia Comisión en su documento. Por consiguiente, **incumbe a los políticos la misión esencial de establecer un marco claro para las referidas “libertades”**, delimitándolas incluso respecto de otras libertades en la medida en que amenacen o, incluso, obstaculicen éstas. Véase, por ejemplo, cuando se trata de la **salud de las personas, del medio ambiente, del clima o, incluso, de las necesidades de las generaciones futuras”**.

- b) “4.5 En el pasado, la política del transporte resultaba un poco simplista. Hasta ahora ha tratado de **orquestrar la satisfacción de la demanda de transporte**, suscitando a menudo más demanda y necesidad de transporte, entre otras cosas, **otorgando una injustificada prioridad al transporte individual motorizado** mediante subvenciones, favoreciendo una división del trabajo basada exclusivamente en la disponibilidad de petróleo barato y distribuyendo, en consecuencia, los lugares de producción y las zonas residenciales. Confiaba en que, para resolver los problemas así planteados, bastaría con emplear las infraestructuras y técnicas disponibles. También olvidó debatir —siendo también necesario un cambio al respecto— sobre la manera de desarrollar el tráfico y el supuesto significado de ciertos fenómenos en materia de transporte. Dicho esto, el CESE es muy consciente de que la responsabilidad no sólo incumbe a la Comisión Europea, ya que, en virtud del principio de subsidiariedad, muchas decisiones las toman los entes nacionales, regionales o locales”.

Por ello, aboga por un análisis previo desde un punto de vista del impacto en el transporte de las decisiones políticas o de planificación, sean del tipo que sean: económica, competencia etc... en un afán de demostrar cómo estas últimas inciden en la movilidad del resto de la sociedad. El CESE da a entender que con un análisis de este tipo se tomarían en cuenta posibles medidas de reducción de desplazamientos. El CESE subraya que se han tomado medidas de concentración de actividades administrativas y empresariales en pos de una mayor efectividad que han propiciado **“movilidad forzosa”** sin tener en cuenta el coste de dichos desplazamientos desde un punto de vista ambiental o sanitario. Como el punto 4.11 refleja, “tal debate no versa únicamente sobre la movilidad como tal (es decir, el número de desplazamientos), sino también sobre su longitud, sus características y **los costos que implican en función de la manera en que se efectúan”**.

El CESE reclama que la Comunicación es poco precisa sobre cómo influir en las decisiones “privadas, políticas y empresariales” que motivan las actuales pautas de transportes y desplazamientos; en particular, reclama mayor concreción sobre una herramienta que sería muy eficaz para cambiar pautas de movilidad como la **internalización de los costes externos en los precios del transporte** (que reflejaran un impacto real en la sociedad del medio elegido) o la reducción de los fondos públicos dedicados al transporte. Por ello, el CESE reclama que el transporte se integre en mayor medida en la Estrategia de Desarrollo Sostenible solicitando que Consejo y Comisión debatan sobre “el origen del tráfico y la movilidad forzosa”, sin

El debate sobre el próximo Libro Blanco de Transportes

frenar, por ello, la libertad de movimiento. Como ejemplo de la petición de una política de transportes que tenga en cuenta en sus bases principios hasta ahora no contemplados de manera efectiva es la respuesta que el CESE da al impulso del vehículo eléctrico. Partiendo de la base que será un vehículo vital para el futuro si se alimenta de energías renovables, el CESE subraya que las nuevas tecnologías de propulsión no van a solucionar por sí sola todos los problemas del transporte como la congestión o el diseño de las ciudades en función de los vehículos (contaminación acústica etc...).

6. Las opiniones del Consejo de los ministros de transportes sobre la Comunicación

El Consejo en sus múltiples reuniones apoyó dicha Comunicación alentando a los interesados a una participación activa en la consulta. Aparte del apoyo institucional, sus comentarios no han supuesto ningún aporte sustancial en el debate. El pasado 21 de septiembre tuvo lugar una reunión informal de ministros de transportes de los Estados miembros durante la cual se discutió sobre el futuro de la política de transportes. Durante la cena, el Comisario de transportes Antonio Tajani subrayó las prioridades de la futura Política de Transportes que habría de ser sostenible y capaz de responder a retos futuros como la inmigración, envejecimiento de la población, urbanización, crecimiento de la población o agotamiento del petróleo. La primera prioridad será la integración de modos que implica el desarrollo más armonioso de cada uno de los modos y mejores conexiones entre ellos. La segunda prioridad será la tecnología, que hará el transporte más limpio, más seguro y más fiable. La tercera prioridad será colocar el pasajero en el centro de la política y que el sistema de transportes responda a sus necesidades.

El Consejo de Transportes del pasado 9 de octubre mantuvo un debate público sobre la mencionada Comunicación. El Consejo invitó a sus organismos preparatorios a redactar unas conclusiones basadas en los resultados del debate para adoptarlas en el siguiente Consejo de transportes en diciembre. Los ministros manifestaron su acuerdo con los principios contenidos en la Comunicación, subrayando la importancia de los desafíos como el impacto de la crisis, el cambio climático, una descripción de las prioridades más clara o una mayor consideración de las diferencias regionales. Manifestaron sus opiniones sobre los campos principales de acción como la mejor integración de los modos de transportes, una estrategia de innovación más clara, la financiación de la infraestructura o la internalización de los costes externos. El 18 de diciembre, los ministros de transportes de la UE se reunieron de nuevo pero no fueron capaces de aprobar unas conclusiones (por unanimidad) de apoyo institucional a la Comunicación. Sin embargo, la presidencia sueca elaboró unas conclusiones bajo su responsabilidad. Entre otros mensajes se reconoce en dichas conclusiones la necesidad de un transporte eficiente y sostenible por motivos económicos, sociales y ambientales y sobre todo para la competitividad y prosperidad. Además, se resalta que sea uno de los elementos clave para lograr los objetivos de cambio cli-

mático, una mayor competitividad de la economía europea y la recuperación de la crisis. Se alienta a la promoción por parte de la Comisión de un sistema de transportes multimodal integrado mediante la revisión de la política de la Red Transeuropea de Transportes (RTE-T). Los Estados muestran su apoyo a la internalización de los costes externos en todos los modos de transportes, que sea equitativo y que tenga en cuenta las especificidades de los Estados miembros y cada modo de transporte. Finalmente, “reconoce la necesidad de promover cambios en los comportamientos individuales, por ejemplo, mediante campañas de comunicación o de concienciación, a fin de hacer frente a los desafíos medioambientales y mejorar la seguridad en todos los modos de transporte.

Para finalizar, con este punto la actual presidencia española en su programa de trabajo sostiene que “deberán impulsarse los principios de sostenibilidad, innovación y seguridad como ejes de la política de transporte y se trabajará para adecuar a los mismos tanto el nuevo Libro Blanco del Transporte 2010-2020, como la nueva metodología que la Comisión propondrá para la revisión de las orientaciones de las Redes Transeuropeas de Transportes”²⁵.

7. La segunda conferencia de Alto Nivel

Los resultados de la consulta a la Comunicación se presentaron en una conferencia de alto nivel el pasado 20 de noviembre siendo el seguimiento de la primera conferencia de alto nivel que tuvo lugar en marzo (ver supra). El Comisario Tajan volvió a afirmar que los tres ejes de la futura política de transportes serían la integración de modos, el desarrollo de tecnologías y la protección de pasajeros y trabajadores. El objetivo final es la “**descarbonización**” del transporte, una mayor eficacia y que sea más accesible para el pasajero. Existen una serie de desafíos, la revisión de las redes transeuropeas, el desarrollo tecnológico, la introducción de corredores verdes de transporte de mercancías, la integración de la perspectiva ambiental y de los combustibles alternativos. Todas estas cuestiones integradas producirán la “descarbonización” de un sistema de transporte inteligente.

El Director General de la DG TREN de la Comisión Europea, Mathias Ruete, volvió a afirmar que el futuro de los transportes descansará sobre tres ejes: infraestructuras, tecnología y personas. Sobre cada una, resumió las opiniones emitidas en las dos consultas públicas abiertas hasta hacía poco sobre las redes transeuropeas y sobre el futuro de la política de transportes respectivamente. En cuanto a las infraestructuras, la mayoría de las opiniones al Libro Verde sobre las redes transeuropeas afirmaban que era necesario mantener una red amplia e identificar un core network, cuestión confirmada por Parlamento y Consejo. Pero las opiniones también coincidían en un mayor equilibrio centro-periferia. En el documento sobre el futuro de la política de transportes, las opiniones mayoritarias solicitaban un mayor aprovecha-

²⁵ http://www.eu2010.es/export/sites/presidencia/comun/descargas/programa_ES.PDF

El debate sobre el próximo Libro Blanco de Transportes

miento de las redes y un cambio modal para bajar las emisiones. Es necesario actuar en todos los modos de transporte. Sin embargo, existen divergencias en las respuestas sobre el destino de los beneficios de la internalización de los costes externos. Cada sector (carretera, ferroviario etc...) solicitaba que se invirtiera en él. En cuanto a la tecnología, las consultas mostraban un gran respaldo a la misma pero se cuestiona sobre qué alternativa porque cada cierto tiempo parece que surge una nueva panacea. Otra cuestión que implica la tecnología es la armonización de la misma en toda Europa para que sea competitiva y aplicable.

En cuanto a las personas, voces reclamaron un refuerzo de los derechos de los pasajeros para atraer más público hacia el transporte. En cuanto a los trabajadores del sector, es necesario estudiar su situación con la apertura de los mercados que comporta incertidumbres a los trabajadores. Es necesaria una reforma competitiva sin menoscabo de los derechos sociales de los trabajadores. En cuanto al transporte urbano, habría que ver la manera de implicar a las ciudades en la reducción de emisiones sin un marco obligatorio ya que rige el principio de subsidiariedad.

Entre las conclusiones, tras los talleres temáticos, de los ponentes de los mismos destacaron sin duda dos: la necesidad de mayor diálogo para la redacción de un documento de tal calibre como un Libro Blanco y el consenso generalizado en los objetivos de la Comunicación de junio (que refleja los objetivos de la política del transporte futura) aunque no en las soluciones para lograrlos, cuestión demostrada en los talleres temáticos.

8. La revisión de las Redes Transeuropeas de Transporte

Un proceso paralelo al del futuro de la política de transportes que es preciso mencionar, aunque sea de manera sucinta, es la revisión de las Redes Transeuropeas de Transporte, como una parte fundamental del mismo, con la publicación el pasado 5 de febrero de 2009 del Libro Verde “Hacia una red transeuropea de transporte mejor integrada al servicio de una política común de transportes”, COM (2009) 44²⁶.

La Comisión consideró necesario rediseñar las prioridades de esta política, para que responda de forma más efectiva a los objetivos de lucha contra el cambio climático, sirva de apoyo a la competitividad internacional de Europa (conectándola mejor con el resto del mundo) y se integre plenamente en el desarrollo económico y social que prevé la Estrategia de Lisboa. Además, una redefinición debería facilitar su financiación por instrumentos comunitarios. La Comisión invitó a los Estados miembros y a los interesados a expresar sus puntos de vista al respecto. El Libro Verde prevé tres posibles opciones para el desarrollo ulterior de las redes transeuropeas:

²⁶ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0044:FIN:ES:PDF>

- Mantener el actual nivel dual con una red global y proyectos prioritarios no conectados.
- Reducir las redes transeuropeas a un nivel simple (proyectos prioritarios, posiblemente conectados en una red prioritaria).
- Dos niveles con una red global (como en la actualidad) y un “core network” o red principal, que comprenda una red prioritaria geográficamente definida, y un pilar conceptual que ayude a integrar los diversos aspectos de la política y la infraestructura de transportes. En particular, el pilar geográfico estaría basado en una “red prioritaria” que conectaría si fuera necesario los ejes transnacionales mayores, los nodos importantes como puntos de conexión intermodal (puertos aeropuertos etc) y acciones en el campo de los sistemas de transportes inteligentes. El “pilar conceptual” aportaría la base para la identificación de proyectos, corredores y redes basados en las necesidades de los servicios, con una clara orientación empresarial. Este pilar se definiría a través de objetivos, criterios etc.... Las ventajas de core network es que **facilita la concentración de los instrumentos financieros** y de coordinación comunitarios, mejora la efectividad y la credibilidad de la política europea, estableciendo bases claras para las **negociaciones de las perspectivas financieras**. Las desventajas es que incluye factores basados en objetivos y criterios que pueden provocar incertidumbre.

Hasta ahora, dichas redes eran “añadidos” de redes nacionales. La Comisión no quiere abandonar lo que ha hecho hasta ahora, que será la base, pero quiere una nueva aproximación que tenga en cuenta tecnologías, innovación, flexibilidad etc. Uno de los grandes objetivos es la optimización de un sistema de redes a nivel europeo, **integrando redes nacionales con criterios europeos**. Es necesario dar una visión europea de la política de transportes. Otro objetivo es obtener mayor coherencia entre la planificación y la ejecución y una acción más coordinada a nivel comunitario, nacional y regional. Es necesario revisar los instrumentos financieros (que no contienen mucha cantidad) y los fondos estatales (que son los importantes). Es necesario, según la Comisión, coordinar los fondos (fondos de redes transeuropeas, FEDER etc...) y concentrarlo en las mayores prioridades.

El plazo de consulta finalizó el 30 de abril de 2009²⁷. El Parlamento en una resolución sobre dicho Libro Verde aprobada el pasado 22 de abril de 2009²⁸, se decantó por la tercera opción (doble nivel), apoyando el concepto de core network. De igual modo, el CESE en su dictamen aprobado el pasado 30 de septiembre de 2009²⁹ abogó por la estructura en dos niveles, con la concentración de los fondos RTE-T a la red básica (core network), siendo financiada la red global con “fondos regionales y de cohesión”.

²⁷ Para tener una visión del resultado de las consultas: http://ec.europa.eu/transport/infrastructure/tent_policy_review/doc/2009_09_22_summary_report.pdf

²⁸ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0258+0+DOC+XML+V0//ES>

²⁹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:318:0101:01:ES:HTML>

El debate sobre el próximo Libro Blanco de Transportes

De igual manera, el Comité de las Regiones en su dictamen aprobado el 7 de octubre de 2009³⁰ apoyó la tercera opción si bien lamentó el hecho de que no aparecieran en el texto nociones de cohesión territorial, ya que uno de los fines de las RTE-T es contribuir a un mejor equilibrio entre regiones. Recordó que la noción de red global era muy importante para las regiones periféricas. Además, abogó por una participación de las ciudades y regiones en la definición de las Redes Transeuropeas para “garantizar la coherencia con los planes locales y regionales” relativos a infraestructuras.

El Consejo de Transportes de junio aprobó unas conclusiones donde acogía favorablemente el Libro Verde. Además, reafirmó la necesidad de invertir en las infraestructuras del transporte para asegurar el desarrollo de la RTE-T en todas las formas de transporte como base del mercado interno y la competitividad, la cohesión económica, social y territorial de la Unión y su conexión con los países vecinos, centrándose en el “valor añadido europeo”, teniendo a su vez en cuenta los objetivos medioambientales, cuando se defina el futuro de la política de RTE-T. El Consejo le recordó a la Comisión que debía asegurar una continuidad con el marco existente, **principalmente en la conclusión de los proyectos prioritarios**³¹, a la vez que una apertura a nuevos enfoques para responder a las oportunidades y desafíos políticos, económicos, medioambientales y tecnológicos. Asimismo, acordó que todos los proyectos RTE-T actuales prioritarios deberían ser parte integral de una red coherente y prioritaria que uniera la infraestructura ya completada o bajo construcción y los proyectos de interés común, y que fuera multimodal prestando atención a los nodos (puertos, aeropuertos) y conexiones intermodales.

Durante los pasados días 21 y 22 de octubre tuvo lugar en Nápoles una conferencia ministerial dedicada a las Redes Transeuropeas. La conferencia repasó el estado de ejecución de los proyectos prioritarios y supuso un primer intercambio de puntos de vista sobre las prioridades hasta 2020. Además, se discutió la mejora de las conexiones con regiones vecinas y se anunciaron las primeras inversiones para los proyectos de redes aprobados. Además, aprobaron las siguientes conclusiones en relación a las Redes Transeuropeas:

- Promover la cooperación entre socios para soluciones conjuntas.
- Consenso para decidir los intereses comunes y para asegurar una aproximación coherente y definir las prioridades.
- Identificar una red integrada en la UE y entre ésta y sus socios, con un sistema de transportes eficaz, seguro y sostenible.
- Desarrollar una red fundamental (core network) en la UE que permita un uso óptimo de los diferentes modos de transportes y el sistema logístico, que sea viable económicamente y sostenible.
- Eliminación de los cuellos de botella.

³⁰ http://coropinions.cor.europa.eu/CORopinionDocument.aspx?identifier=cdr\coter-iv\dossiers\coter-iv-025\cdr103-2009_fin_ac.doc&language=ES

³¹ No hay que olvidar el proyecto ferroviario prioritario n° 16 Sines-Algeciras- Madrid-Paris.

- Promoción de las nuevas tecnologías.
- Promoción de autopistas del mar seguras, eficaces que incluyan los países vecinos y que contribuyan a un transporte más verde.
- Desarrollar herramientas financieras innovadoras y flexibles que se adapten a la naturaleza de cada modo de transporte, como PPP o bonos sobre proyectos.
- Reforzar la coordinación de la contribución financiera al core network.
- Profundizar la interconexión entre el Mediterráneo, los Balcanes, Mar Negro y África.
- Mejorar la conexión con África, prestando atención al Mediterráneo, la construcción de infraestructura de alta calidad y el intercambio de conocimiento.

El concepto de core network ha ido ganando peso, aunque falta por precisar una definición clara. La Comisión presentará en mayo una metodología para la selección de proyectos, que darán contenido al pilar conceptual y al geográfico. En reuniones formales o informales, representantes de la Comisión han dado a entender que el pilar geográfico sigue estando vigente tal y como se conceptualizó en el Libro Verde. El pilar conceptual, sin embargo, se asocia cada vez más a que el proyecto ayude al desarrollo de conceptos procedentes de la política de transportes, como los corredores verdes, sin implicación en infraestructuras. Dicha metodología sería la base de la propuesta para 2011 de las nuevas Orientaciones Comunitarias para las redes transeuropeas. Hasta este momento, el planteamiento de la Comisión es que se pueden percibir fondos a través del pilar geográfico o a través del pilar conceptual, siendo como dos ventanillas para el core network. La Comisión ve complicado no considerar los proyectos prioritarios actuales como parte del futuro core network, pero puede pasar si no tienen un valor añadido (dimensión multimodal, volúmenes de tráfico etc...). Da la impresión que los deseos de la Comisión de conseguir un core network más preciso y con un número de proyectos más reducido, constituidos según criterios más objetivos y no políticos (a través de los dos pilares), para así focalizar los recursos TEN en ellos, se han topado de bruces con los Estados miembros que han defendido sus proyectos prioritarios existentes como parte del pilar geográfico. La única salida para contentar a ambas partes parece haber sido proporcionar dos vías de financiación alternativas (pilar geográfico o conceptual) cuando parecía que los proyectos requerían cumplir con los criterios de ambos para obtener fondos. Sin embargo, nada está seguro hasta mayo.

Por otra parte, si bien desde un punto de vista periférico se echa en falta en el Libro Verde menciones claras a la cohesión económica y social a la hora de marcar criterios de selección del core network, fuentes de la Comisión han afirmado en distintos foros que dichas nociones estarían en el corazón de dicho concepto novedoso, porque son uno de los “leitmotiv” de las redes transeuropeas³².

³² El artículo 170 del Tratado de la Unión establece lo siguiente: “A fin de contribuir a la realización de los objetivos contemplados en los artículos 26 y 174 y de permitir que los ciudadanos de la Unión, los operadores económicos y los entes regionales y locales participen plenamente de los beneficios resultantes de la creación de un espacio sin fronteras interiores, la Unión contribuirá al establecimiento y al desarrollo de redes transeuropeas en los sectores de las infraestructuras de transportes, de las telecomunicaciones y de la energía”. El artículo 174 versa sobre la cohesión económica, social y territorial. a

9. Conclusiones

En estas páginas se muestra el planteamiento de la Comisión y las respuestas institucionales que ha provocado a fecha de hoy en relación al futuro de la política de transportes, sus objetivos y sus herramientas. Que el lector se quede con la que sea más acorde con su credo. Estamos en el principio de un debate que no se puede desligar del futuro de las redes transeuropeas y del próximo debate presupuestario que empezará este año en relación a las perspectivas financieras de la UE para 2013-2020. La Comunicación de junio ha sido importante en cuanto que ha establecido las bases para una discusión que quizás no ha tenido en cuenta la necesidad de tiempo que requiere. El comisario saliente, Antonio Tajani, se propuso sentar las bases del diálogo pero será otro Comisario, el recién nombrado Siim Kallas quien dejará su impronta en el Libro Blanco. Durante este año 2010, el futuro de la política de transportes, una visión integral y ambiciosa que aúne protección ambiental, progreso económico y accesibilidad siendo factible con acciones concretas debe recibir un nuevo impulso con el nuevo Comisario de Transportes. En su audiencia parlamentaria previa a su aprobación por el Pleno como nuevo Comisario, Kallas defendió la libertad de movimiento en Europa y el transporte como contribución fundamental a dicha libertad. Bajo el lema de la “descarbonización” del transporte, defendió un transporte que combinara estándares ambientales y sociales con la competitividad de las empresas. Una mayor integración económica y un mayor crecimiento económico requieren mayor competitividad y supone un mayor crecimiento del transporte. Kallas defiende mayores aperturas de los mercados para lograr la expansión de la economía y los transportes. Al mismo tiempo, dichos transportes deberán ser sostenibles y seguros y accesibles, mediante una coherente aproximación económica, social y ambiental a todos los modos de transporte. Se ha creado un grupo de alto nivel sobre la “descarbonización” del transporte para el Libro Blanco que tendrá una serie de consultas con los Estados miembros. Ya existen medidas para lograrla (Directiva de energías renovables etc) pero se quieren abordar cuestiones relativas a los niveles de transporte (gestión de la demanda), la intensidad de la energía (eficiencia) y la intensidad de las emisiones (reduciendo los combustibles fósiles). Se pretende lograr la integración de la economía (que requiere más transporte), la “descarbonización” del transporte y la reducción del mismo, a través de una nueva política de transporte que se base en tecnología limpia y eficaz, en la integración de los modos y en las personas.

En definitiva, se trata de lograr un transporte para el ciudadano, la naturaleza y las empresas. En un contexto de crisis, donde es difícil hacer predicciones sobre tendencias en los transportes, y desde un punto de vista político, el contenido del Libro Blanco deberá aunar numerosos objetivos de, hasta ahora, difícil ensamblaje. Fácil tarea de plasmarlos en un documento programático. Difícil tarea de hacerlos realidad sin un compromiso de toda la sociedad a todos los niveles (local, regional, nacional, europea y global), con una clara apuesta público-privada y que conllevaría un cambio en la noción colectiva de la movilidad individual que existe en la actualidad.