



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 18.10.2007
COM(2007) 606 final

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN

**Agenda de la Unión relativa al transporte de mercancías:
reforzar su eficiencia, su integración y su sostenibilidad en Europa**

{SEC(2007) 1351}
{SEC(2007) 1367}

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN

Agenda de la Unión relativa al transporte de mercancías: reforzar su eficiencia, su integración y su sostenibilidad en Europa

1. CONTEXTO Y NECESIDAD DE MEDIDAS

El transporte de mercancías (desde las materias primas hasta los productos acabados) es esencial para la actividad económica y la calidad de vida de la UE, ya que al posibilitar la división del trabajo y las economías de escala y crear ventajas comparativas resulta fundamental para la competitividad europea.

Un transporte de mercancías bien organizado también contribuye a reducir el consumo energético de las operaciones y a hacerlas más sostenibles, y a reforzar la cohesión, permitiendo a las empresas de toda la UE, incluidas las regiones periféricas, tener mejor acceso y extraer más beneficios del mercado interior.

La evaluación intermedia del Libro Blanco de 2001 de la Comisión Europea prevé un crecimiento del 50 % de la actividad en el transporte de mercancías para la EU-25 (en t/km) entre los años 2000 y 2020. Sin embargo, esto significa que el transporte de mercancías también plantea varias cuestiones políticas que deben abordarse si se quiere asegurar su eficiencia y sostenibilidad:

- La congestión en determinados puntos del sistema de transporte europeo incide negativamente tanto en los costes y el tiempo de transporte como en el creciente consumo de combustible.
- El transporte de mercancías debe contribuir a los objetivos de la UE relacionados con el cambio climático¹ y a reducir las emisiones contaminantes y el ruido.
- El transporte de mercancías depende en gran medida de los combustibles fósiles, gran parte de los cuales son importados.
- Deben continuar mejorándose la fiabilidad y la seguridad del transporte.
- Hay signos de que los sectores industriales relacionados con el transporte y la logística están teniendo dificultades para atraer personal cualificado.

A menos que se tomen medidas mitigadoras, estos problemas se verán exacerbados por el aumento previsto del transporte de mercancías.

Sin embargo, junto a estos retos, hay también oportunidades que no deben desaprovecharse:

- El carácter heterogéneo de la UE se ha intensificado con las sucesivas ampliaciones, por lo que el nuevo mercado continental requiere la rápida

¹ Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas del 8 y el 9 de marzo de 2007.

aplicación de técnicas de logística actualizadas y de las mejores prácticas en toda la Unión.

- La logística del transporte de mercancías se ha convertido en un mercado global cada vez más integrado y concentrado en el que varias empresas europeas se han erigido en líderes mundiales.
- Las perspectivas de aumento de las relaciones comerciales con terceros países son considerables, por lo que las iniciativas propuestas tienen también en cuenta la necesidad de aumentar la eficacia de las operaciones de transporte, especialmente con los países vecinos.
- El progreso acelerado en el campo de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) está revolucionando la organización de la logística del transporte de mercancías.

2. RESPUESTA POLÍTICA

Para responder a estos retos, la Comisión Europea ha lanzado simultáneamente una serie de iniciativas políticas acordes con la revisión intermedia² del año pasado del Libro Blanco sobre los transportes de 2001. Estas medidas son el resultado de intensas consultas con las partes interesadas celebradas a lo largo de 13 seminarios y conferencias, de la asistencia a más de 30 actos ajenos a la Comisión y de casi 160 escritos recibidos. Por otro lado, la Comisión ha recibido más de 500 informes sobre los puntos de estrangulamiento que existen en la logística del transporte.

La revisión del Libro Blanco toma nota del cambio de contexto desde 2001, caracterizado por la aceleración de la globalización de la producción, la inseguridad del abastecimiento energético, el incremento del calentamiento global y la dimensión continental de la UE tras la ampliación a Europa Central y del Este. Dados estos cambios, la revisión sugiere ampliar los objetivos y los instrumentos de la política de transportes para responder a los nuevos retos, y subraya especialmente la necesidad de mejorar la eficiencia de los diversos modos de transporte, tanto los utilizados individualmente como los utilizados en combinación (comodalidad). La finalidad del paquete actual de medidas es contribuir a este objetivo.

Las iniciativas políticas presentadas incluyen:

- El plan de acción para la logística del transporte de mercancías³, que sugiere una serie de medidas para fomentar la gestión del transporte de mercancías y del tráfico, la calidad y la eficiencia sostenibles, la simplificación de los trámites administrativos, la revisión de las normas de carga y el examen, con vistas a una posible revisión, de la Directiva 96/53/CE sobre las dimensiones y los pesos de los vehículos (teniendo en cuenta, al mismo tiempo, las consecuencias en los otros modos de transporte).

² «Por una Europa en movimiento - Movilidad sostenible para nuestro continente» COM (2006) 314 final.

³ COM(2007) 607 final.

- La Comunicación sobre una red ferroviaria con prioridad para las mercancías⁴, que hará el transporte ferroviario de mercancías más competitivo, asegurando tiempos de tránsito más cortos y aumentando la fiabilidad y la capacidad de respuesta del ferrocarril a las exigencias de sus clientes.
- La Comunicación sobre una política portuaria europea⁵, que proporcionará un objetivo claro y una serie de herramientas para reforzar el rendimiento de los puertos como ejes esenciales del sistema de transporte europeo, y ayudará a atraer nuevas inversiones, facilitando un diálogo estable entre todas las partes y mejorando su imagen. Esta Comunicación aplica la Comunicación recientemente adoptada sobre una política marítima integrada de la Unión Europea⁶ que establezca un enfoque holístico y transectorial de los asuntos marítimos;

así como

- El documento de trabajo de la Comisión «Hacia un espacio europeo de transporte marítimo sin barreras»⁷, que iniciará un proceso de consulta para que el transporte marítimo de corta distancia se beneficie plenamente del mercado interior facilitando y simplificando los procedimientos administrativos y documentales, lo que pondrá al transporte marítimo de mercancías en pie de igualdad con los otros modos de transporte.
- El documento de trabajo sobre las autopistas del mar⁸, que describe los avances registrados en el desarrollo de las autopistas del mar y sugiere otros elementos de calidad.

3. SINERGIAS

Las iniciativas políticas mencionadas se refuerzan mutuamente y constituyen una agenda política para la mejora de la eficiencia del transporte de mercancías en Europa. Conjuntamente, ayudarán a hacer el transporte de mercancías de la UE más eficaz y sostenible, ya que aunque cada una aborda problemas específicos de su ámbito, lo hacen desde un planteamiento común caracterizado por

- centrarse en los corredores y la conexión de las cadenas de transporte a y desde los países vecinos y de ultramar;
- fomentar las tecnologías y prácticas innovadoras en la infraestructura, los medios de transporte (como vehículos, vagones y buques) y la gestión del transporte de mercancías;
- simplificar y facilitar las cadenas de transporte de mercancías y los correspondientes procedimientos administrativos; y
- reforzar la calidad.

⁴ COM(2007) 608 final

⁵ COM(2007) 616 final.

⁶ COM(2007) 575 final.

⁷ SEC(2007) 1351.

⁸ SEC(2007) 1367.

3.1. Un planteamiento basado en los corredores

Al aprovechar las economías de escala, los corredores ofrecen oportunidades técnicas y económicas únicas para optimizar el uso de los diversos modos de transporte. Resulta esencial que tanto los diversos modos de transporte como los propios corredores puedan combinarse en un servicio homogéneo de puerta a puerta, utilizando, en su caso, terminales diseñadas adecuadamente, condición imprescindible para que las mercancías pasen de un modo a otro de forma sencilla, fiable y rentable. Las Comunicaciones sobre una política portuaria y una red ferroviaria con prioridad para las mercancías abordan, por tanto, la disponibilidad y la accesibilidad de las plataformas de transbordo mientras que el plan de acción para la logística del transporte de mercancías se centra en la calidad y la eficiencia de los movimientos de mercancías, así como en garantizar que la información sobre las mercancías se transfiera fácilmente de un modo a otro.

Para aumentar la sostenibilidad del transporte de mercancías, deben dedicarse esfuerzos a minimizar el consumo de energía y las emisiones sonoras, los agentes contaminantes y los gases de efecto invernadero que dicho transporte produce.

Teniendo esto en cuenta, el plan de acción para la logística introduce la noción de «corredores verdes», es decir, corredores de transporte de mercancías caracterizados por su bajo impacto en el entorno humano y el natural. Los modos de transporte por ferrocarril y por vía navegable serán componentes esenciales de estos corredores verdes.

3.2. Infraestructuras, medios de transporte y gestión del transporte de mercancías

La infraestructura de transporte actual debe acoger el sustancial crecimiento del transporte de mercancías previsto para los próximos años. Uno de los elementos de la estrategia para lograr este objetivo es la Red Transeuropea de Transportes (RTE-T), en la que los trabajos en curso incluyen el desarrollo de varios corredores transnacionales de gran importancia estratégica. Otro elemento será el uso eficaz de la infraestructura disponible, incluido el uso de sistemas basados en la tecnología de la información para mejorar la gestión del tráfico y las mercancías transportadas. La aplicación de los sistemas ERMTS (Sistema Europeo de Gestión del Tráfico Ferroviario) y TAF (aplicaciones telemáticas para el transporte de mercancías por ferrocarril) en el sector ferroviario, el sistema RIS (Servicios de Información Fluvial) en el transporte fluvial, y SafeSeaNet, VTMIS (Sistemas de información y gestión del tráfico de buques), AIS (Sistema de Identificación Automática de Buques) y LRIT (Sistema de Identificación y Seguimiento de Largo Alcance de los Buques) en el transporte marítimo, dan muestra de los esfuerzos realizados en este sentido. El plan de acción para la logística indica que deben emprenderse nuevos esfuerzos para desarrollar sistemas de transporte inteligente (STI) en el transporte por carretera con objeto de lograr la interoperabilidad. Asimismo, reclama una labor hacia el seguimiento y la localización integrados y, a más largo plazo, el encaminamiento de la carga a través de los distintos modos. A este respecto, la Comisión está preparando una importante iniciativa en materia de STI para 2008, que fijará un plan de trabajo detallado para el desarrollo y despliegue de estos sistemas en Europa, abordando también las principales aplicaciones tecnológicas pertinentes para la logística del transporte de mercancías. El despliegue de sistemas europeos de navegación por satélite como EGNOS y Galileo es la piedra angular de esta política.

Pero, además, el transporte de mercancías tiene también una dimensión urbana. La distribución de las mercancías en zonas urbanas requiere interfaces eficaces entre las entregas interurbanas en distancias más largas y la distribución al destinatario final en distancias más cortas. Este problema se aborda en el Libro Verde de la Comisión Europea sobre la movilidad urbana, que producirá acciones futuras en este campo.

Otro requisito previo para mejorar la eficiencia de la infraestructura de transporte es la supresión de las barreras operativas y comerciales que obstruyen el acceso a la infraestructura. Este problema se abordó en la Comunicación sobre una red ferroviaria con prioridad para las mercancías, debido a que la falta de coordinación al asignar las franjas hace los trámites del tráfico transfronterizo innecesariamente complejos y se añade a los obstáculos físicos que dificultan las operaciones ferroviarias.

3.3. Simplificación

Con el tiempo, los servicios y las normativas han evolucionado según el modo de transporte y, a menudo, según el país, lo que ha creado normas diversas sobre documentación, responsabilidad u otros requisitos y procedimientos administrativos.

Las medidas para simplificar el medio administrativo del transporte de mercancías se centran, en primera instancia, en las cadenas de transporte multimodal. El plan de acción para la logística del transporte de mercancías subraya la importancia de avanzar hacia el interfaz único para los requisitos administrativos del transporte de mercancías y aborda la cuestión de la documentación y la responsabilidad en el transporte multimodal. Paralelamente, la Comunicación sobre una red ferroviaria con prioridad para las mercancías aborda el problema de la armonización de las normas a lo largo de los corredores ferroviarios.

La complejidad administrativa y documental del transporte marítimo de corta distancia es un caso especial, en parte debido a las características inherentes de este tipo de transporte, pero también porque se considera que los buques que navegan entre dos puertos de la UE salen del territorio aduanero de la UE en el puerto de salida para volver a entrar en él en el puerto de destino, lo cual obliga a seguir una serie de procedimientos. Este aspecto está siendo examinado en el documento de trabajo de la Comisión sobre un espacio marítimo europeo sin barreras.

3.4. Calidad del transporte de mercancías

La calidad del servicio en el transporte de mercancías necesita mejoras, especialmente si se quiere hacer más atractivos los modos alternativos a la carretera. El ferrocarril, concretamente, debe esforzarse por mejorar su rendimiento; por otra parte, debe reforzarse la integración de los modos por vía navegable en la cadena de logística de transporte. El plan de acción para la logística del transporte de mercancías sugiere formas de mejorar el rendimiento de las cadenas de logística y contempla específicamente los niveles del servicio en los ejes multimodales de transbordo.

4. COMETIDO DE LA COMISIÓN EUROPEA

Para mejorar la eficiencia y la sostenibilidad del transporte de mercancías, las autoridades deben crear las condiciones marco adecuadas y apoyar la evolución hacia la comodidad y la sostenibilidad. Esto supone la adopción de medidas legislativas apropiadas, la obligatoriedad de la normalización técnica, el suministro de ayuda política y financiera, y el fomento de las mejores prácticas. La Comisión Europea está abordando las acciones necesarias a nivel de la UE mediante el plan de acción para la logística del transporte de mercancías, la Comunicación sobre una red ferroviaria con prioridad para las mercancías, la Comunicación sobre una política portuaria europea y los documentos de trabajo de la Comisión «Hacia un espacio marítimo europeo sin barreras» y sobre las autopistas del mar, que constituyen la agenda del transporte de mercancías de 2007.

Los esfuerzos de la UE para apoyar los corredores de transporte, la mejora de la gestión del tráfico y el transporte de mercancías, la simplificación y la calidad son especialmente necesarios teniendo en cuenta la naturaleza transnacional de los corredores, la proporción creciente del transporte de mercancías transfronterizo según avanza el mercado interior, y las oportunidades de crecimiento y comercio más allá de las fronteras exteriores de la UE. Además, en una industria que se basa en gran medida en la innovación, la ausencia de un planteamiento europeo llevaría a la fragmentación de mercados y dificultaría la introducción de nuevas tecnologías o soluciones innovadoras, particularmente para las PYME. Por último, las inquietudes ecológicas que despierta el transporte de mercancías requieren un esfuerzo común.

5. NUEVO IMPULSO

La adopción simultánea de iniciativas que abordan el transporte de mercancías demuestra la importancia de este ámbito para la sostenibilidad y la competitividad de las economías de Europa. Las propuestas que contienen son el resultado de un largo proceso de consulta que ha tenido como efecto el lanzamiento del diálogo social europeo sobre la política portuaria y puede fomentar un diálogo social intenso a los niveles local y regional.

El grupo de iniciativas políticas introducidas en el presente documento indica el camino hacia una política europea de transporte de mercancías basada en los principios de la comodidad, los sistemas de transporte inteligente, los corredores verdes y la orientación hacia el usuario:

- la comodidad requiere mejorar la eficiencia, la interoperabilidad y la interconectividad del transporte ferroviario, por vía navegable, por vía aérea, por carretera y los ejes correspondientes para lograr su integración completa en un servicio puerta a puerta homogéneo;
- los sistemas de transporte inteligente ofrecen una posibilidad de mejora de la gestión del transporte y la carga, y de aumento de la utilización de la infraestructura disponible;
- el concepto de corredores verdes consolida el objetivo de integrar las preocupaciones ecológicas y sobre la seguridad y la protección del transporte en el

diseño y el funcionamiento de la infraestructura de la red transeuropea de transporte;

- por último, los requisitos del usuario deben convertirse en un objetivo central en el futuro.

Estos principios dirigirán la aplicación de las medidas y de las iniciativas ahora propuestas por la Comisión Europea.