



Comisión Europea
DG Energía y Transportes
RTE-E
1049 BRUSELAS

Valencia, 30 de abril de 2009

ASUNTO: APORTACIONES DE LA AUTORIDAD PORTUARIA DE VALENCIA A
CUESTIONES LIBRO VERDE

Muy Sres. Nuestros:

Adjunto remitimos a ustedes las aportaciones de esta Autoridad Portuaria a las cuestiones expuestas en el Libro Verde RTE: Revisión de la política HACIA UNA RED INTEGRADA AL SERVICIO DE LA POLÍTICA COMÚN DE TRANSPORTES COM/2009/0044.

Atentamente,

El Director General,

Ramón Gómez-Ferrer Boldova

LIBRO VERDE
RTE-T: Revisión de la política HACIA UNA RED
TRANSEUROPEA DE TRANSPORTE MEJOR
INTEGRADA AL SERVICIO DE LA POLÍTICA COMÚN
DE TRANSPORTES
COM/2009/0044

Aportaciones de la Autoridad Portuaria de Valencia

Abril de 2009

INDICE

1. Introducción.
2. Pilares de la futura política de la RTE-T
3. Restos del futuro desarrollo de la RTE-T
4. Posibles opciones para el futuro desarrollo de la RTE-T
5. Información para las personas que respondan al Libro Verde

1. INTRODUCCIÓN

La política de la Red Transeuropea de Transporte (RTE-T) tiene como objetivo proporcionar la infraestructura necesaria para el funcionamiento adecuado del mercado interior y para la consecución de los objetivos de la Agenda de Lisboa en favor del crecimiento y el empleo. Asimismo, pretende contribuir a garantizar la accesibilidad y a reforzar la cohesión socioeconómica y territorial. Defiende el derecho de los ciudadanos de la UE a desplazarse libremente por el territorio de los Estados miembros, además de incorporar requisitos de protección medioambiental con el fin de fomentar el desarrollo sostenible.

Los 400 000 millones de euros invertidos hasta ahora en la red creada en 1996 mediante una Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo, que se modificó por última vez en 2004, han ayudado a finalizar numerosos proyectos de interés común, interconectando redes nacionales y superando barreras tecnológicas a través de las fronteras nacionales. Sin embargo, aún queda un largo camino por recorrer para llevar a término los planes iniciales, debido, por un lado, a que se trata de proyectos intrínsecamente a largo plazo y, por otro, a los considerables retrasos acumulados en la realización de muchos de ellos.

Casi un tercio de los fondos invertidos hasta la fecha procedían de fuentes comunitarias. No obstante, puede que el ciudadano europeo no siempre perciba fácilmente los resultados de la política de la RTE-T en conjunto ni el valor añadido europeo que generan las contribuciones de la Comunidad. Los objetivos han sido bastante amplios, lo que ha impedido cumplirlos íntegramente con los instrumentos disponibles. En determinados aspectos, puede que también haya faltado concreción, con la dificultad consiguiente de centrar la acción y generar un impacto real y resultados visibles. Así pues, la Comisión considera que ha llegado el momento de preguntarse, por un lado, por qué los objetivos sólo se han logrado parcialmente, y, por otro, si dichos objetivos siguen siendo suficientes para anticipar las respuestas a los problemas que se plantearán, y qué medios son necesarios para alcanzar plenamente los futuros objetivos de la política de la RTE-T.

Si bien la política de transporte aspira a fomentar la seguridad, la protección y la eficiencia, en términos económicos y medioambientales, de los servicios de transporte en el mercado interior y más allá, la política de la RTE-T debe garantizar el funcionamiento óptimo de los mismos, basándose en una infraestructura integrada e innovadora, acorde con los avances tecnológicos en los sectores de la energía, la infraestructura y los vehículos. Debe reflejar, más que hasta ahora, los objetivos europeos fijados, no sólo en el sector del transporte, sino también en el contexto político, socioeconómico, ambiental e institucional más general.

El papel cada vez más importante de Europa obliga, además de a reforzar el papel de la RTE-T en el contexto de la Agenda de Lisboa, a tener debidamente en cuenta el desarrollo de la futura política de la RTE-T. El crecimiento económico y la creación de empleo en Europa también dependen de su competitividad internacional, que debe basarse en unas buenas conexiones de transporte con el resto del mundo. La existencia de buenas conexiones con todos los vecinos inmediatos de Europa, incluida África, resulta también vital desde un punto de vista económico, político y de la seguridad.

Pero, por encima de todo, la lucha contra el cambio climático exige que se adopten medidas a escala europea para reforzar el protagonismo de Europa en el mundo. El transporte y la infraestructura de transporte son ámbitos que ofrecen un considerable potencial de

aportaciones positivas. Los objetivos de la lucha contra el cambio climático deberían ocupar un lugar central en la futura política de la RTE-T y reflejarse en un enfoque verdaderamente europeo. A través de un proceso que integre objetivos económicos y medioambientales, que se oriente claramente hacia las necesidades de unos servicios eficientes de transporte comodal de mercancías y pasajeros y que implique innovación, la futura política de la RTE-T debería constituir una base sólida para la contribución efectiva a los objetivos comunitarios frente al cambio climático.

Todo ello justifica una revisión a fondo de la política de la RTE-T, más que limitarse a examinar o, en su caso, actualizar los planes generales y los proyectos prioritarios. Inspirándose en la experiencia adquirida y en los resultados logrados hasta la fecha, el enfoque político debe ser objeto en primer lugar de una amplia revisión. Habida cuenta de la magnitud de esta tarea, en términos políticos, socioeconómicos, medioambientales, institucionales, geográficos y técnicos, la Comisión desea asociar a la misma al mayor número posible de interesados, a fin de que se tengan en cuenta debidamente los conocimientos, la experiencia y los puntos de vista de los expertos. Por todo ello, la Comisión inicia la revisión de la política de la RTE-T con un Libro Verde, en el que resume sus reflexiones actuales e invita a aportar contribuciones, antes de presentar posibles propuestas legislativas y de otro tipo.

2. PILARES DE LA FUTURA POLÍTICA DE LA RTE-T

2.1. El Tratado CE

Los artículos 154 a 156 del Tratado CE definen la política de las redes transeuropeas y su contribución a la realización de los objetivos en materia de mercado interior y de cohesión económica y social en beneficio de todos sus ciudadanos, operadores económicos y entes regionales y locales, en particular orientando la acción comunitaria a la promoción de la interconexión y la interoperabilidad de las redes nacionales, y al acceso a dichas redes. Además, el desarrollo sostenible debe integrarse en esta política. Posteriormente, se elaboraron las Orientaciones relativas a la RTE-T para ayudar a aplicar las disposiciones del Tratado que establecen que dichas orientaciones deberán identificar proyectos de interés común y que la Comunidad podrá apoyar proyectos de interés común que reciban el apoyo de los Estados miembros. Para facilitar en mayor medida la aplicación, la Comisión también podrá tomar iniciativas a fin de fomentar la coordinación entre los Estados miembros.

2.2. Disposiciones específicas

Las Orientaciones relativas a la RTE-T prevén, como objetivo político último, el establecimiento de una única red multimodal que incluya tanto estructuras terrestres tradicionales como equipos (entre ellos, los sistemas de transporte inteligentes) que permitan un tráfico seguro y eficiente. Ello implica también, cada vez más, la implantación de sistemas innovadores que, además de las ventajas que pueden aportar al transporte, encierran un potencial importante de innovación industrial.

Los proyectos de interés común en el ámbito de la RTE-T difieren entre sí considerablemente en múltiples aspectos: los procesos de planificación, la extensión geográfica y el coste, los períodos de ejecución y su vida útil, así como las estructuras de inversión, aplicación y funcionamiento. La política de la RTE-T tiene que atender a una amplia gama de enfoques en los cuales los Estados miembros desempeñan un papel de primer orden en la oferta de infraestructuras tradicionales y colaboran con el sector privado. Por consiguiente, la naturaleza de la red propiamente dicha confiere una responsabilidad especial a todos los actores implicados, que deben compartir objetivos y desempeñar el papel que les corresponde en pro de los mismos.

2.3. Logros

Los cambios positivos derivados de la aplicación de la política de la RTE-T son ya visibles. Las redes nacionales de carreteras y ferrocarril se han interconectado en muchos puntos y los ferrocarriles empiezan a ser interoperables a través de las fronteras. La financiación comunitaria se ha dirigido sobre todo a grandes proyectos ferroviarios de alta velocidad, dando paso a una nueva generación de tráfico de viajeros que puede competir con éxito con el transporte aéreo y los vehículos privados. En el marco del Fondo de Cohesión, los recursos se han canalizado hacia grandes proyectos cuyo objetivo es conectar países y regiones con niveles de desarrollo diferentes, contribuyendo de esta forma a reducir las disparidades. Ello ha tenido un importante efecto catalizador y ha permitido llevar adelante algunos de los proyectos más difíciles y complejos (desde el punto de vista geológico, técnico, financiero, jurídico y administrativo). Ha favorecido proyectos piloto de asociación entre los sectores público y privado, muy aleccionadores en términos de financiación y gestión de proyectos.

La política de la RTE-T también ha impulsado el desarrollo de sistemas de transporte inteligentes. Aparte de Galileo, este sector ha registrado avances importantes, en los ámbitos del transporte por carretera, ferroviario, aéreo y marítimo, gracias a los proyectos financiados en el marco de la RTE-T a nivel europeo o eurorregional, muchos de los cuales no habrían podido ponerse en marcha o ejecutarse sin estos apoyos.

La política de la RTE-T ha empezado a dar respuesta a los problemas que se plantean en el transporte de mercancías, un sector en el que debido al crecimiento previsto (un 34 % entre 2005 y 2020) resulta sumamente importante introducir soluciones cómodas reales para superar dificultades como la congestión, el aumento de las emisiones de dióxido de carbono, o las deficiencias infraestructurales y organizativas. El concepto de autopistas del mar, de naturaleza verdaderamente multimodal, merece una atención mucho mayor en el desarrollo futuro de la RTE-T. Fomenta un transporte de mercancías «más limpio» y cómodo, además de conectar a la UE con el resto del mundo.

2.4. Evaluación de los puntos fuertes y débiles

2.4.1. Planificación de la red

Las Orientaciones relativas a la RTE-T son ante todo un instrumento comunitario para la definición de la política y la planificación de la red. Los proyectos de interés común señalados en estas Orientaciones pueden definirse por su situación en los planes generales y/o por sus características.

Las Orientaciones, aprobadas en 1996 y modificadas por última vez en 2004, incluyen dos niveles de planificación: el primer nivel se refiere a una red global (planes generales para las redes de ferrocarril, carreteras, vías navegables, transporte combinado, aeropuertos y puertos) y un segundo nivel que comprende 30 proyectos prioritarios, es decir, proyectos de interés común seleccionados.

La red global incluye en total: 95 700 km de enlaces por carretera, 106 000 km de enlaces ferroviarios (incluidos 32 000 km de enlaces de alta velocidad), 13 000 km de vías navegables interiores, 411 aeropuertos y 404 puertos marítimos. La mayoría de estos enlaces y nodos ya existen. No obstante, faltan por construir o modernizar sustancialmente (por un coste estimado de 500 000 millones de euros, según cálculos recientes de los Estados miembros casi 20 000 km de enlaces por carretera, más de 20 000 km de enlaces ferroviarios (la inmensa mayoría, líneas de alta velocidad) y 600 km de enlaces por vías navegables interiores.

La «planificación» de esta red comunitaria ha consistido básicamente en unir tramos importantes de las redes nacionales, para los diferentes modos de transporte, y conectarlos entre sí en las fronteras nacionales. Si bien este enfoque resultó sin duda adecuado en los inicios de la política de la RTE-T, su idoneidad se ha ido debilitando con cada ampliación. La planificación de la RTE-T no se ha guiado por objetivos auténticamente europeos que

garanticen que el todo es mayor que la suma de sus partes. Con independencia de la responsabilidad soberana de los Estados miembros en el ámbito de la planificación y la realización de las infraestructuras en sus territorios, la cuestión de cómo combinar la planificación nacional con un nivel europeo de planificación, que tenga en cuenta objetivos distintos de la perspectiva individual de cada Estado miembro, es cada vez más pertinente a medida que la UE se amplía y las redes adquieren una mayor complejidad.

En general, los proyectos prioritarios de la RTE-T incluyen los grandes ejes ferroviarios, de carreteras y de vías navegables que recorren varios Estados miembros. Elegidos en 2004 por su especial relevancia para los flujos de tráfico transnacionales y para la consecución de los objetivos de cohesión y desarrollo sostenible, han sido objeto de una evaluación socioeconómica común. Sin embargo, se siguen debatiendo cuestiones como, por ejemplo, la validez de los métodos de selección aplicados, el potencial de interconexión y extensión (tanto en términos geográficos como modales) de los proyectos, el enfoque a seguir para unas normas coherentes de calidad y de capacidad, y la manera de estimular su finalización dentro de los plazos previstos.

Además de definir los proyectos de interés común, situándolos en los planes generales e incluyéndolos en la lista de proyectos prioritarios, las Orientaciones establecen «características» y fijan objetivos y criterios para seleccionar estos proyectos. En el ámbito de los sistemas de transporte inteligentes, este tipo de enfoque conceptual ha constituido la base para la definición de los proyectos de interés común.

2.4.2. Realización de la red

Las Orientaciones relativas a la RTE-T están ligadas a instrumentos destinados a facilitar la ejecución de los proyectos considerados de interés común. Se trata de a) diversos instrumentos financieros basados en la legislación pertinente, entre ellos el Reglamento financiero de la RTE y el Fondo de Cohesión, el FEDER y los préstamos del Banco Europeo de Inversiones, y b) instrumentos no financieros, como las iniciativas de coordinación adoptadas por la Comisión.

Hasta ahora, los instrumentos disponibles no han sido suficientes para permitir la conclusión de los proyectos de interés común dentro de los plazos acordados en las Orientaciones. Es lo que ocurre sobre todo con la red global. La responsabilidad de finalizar el gran número de proyectos afectados recae casi exclusivamente en los Estados miembros, cuyas decisiones de inversión dependen esencialmente de objetivos nacionales. La financiación comunitaria del Fondo de Cohesión ha sufragado la ejecución de proyectos en los Estados miembros que pueden optar a la misma, y, de esta manera, ha contribuido a la función de acceso (incluido el acceso a las regiones ultraperiféricas); la financiación de la RTE-T solamente ha podido responder parcialmente a los objetivos políticos. En conjunto, los recursos comunitarios utilizados hasta ahora apenas han permitido a los ciudadanos y agentes económicos «apreciar la diferencia», es decir, el valor añadido europeo, de la acción comunitaria en relación con la RTE-T en conjunto. Los esfuerzos de inversión de los Estados miembros en sus territorios respectivos se consideran sobre todo inversiones nacionales, más que contribuciones a un objetivo comunitario.

La situación es diferente en el caso de los proyectos prioritarios, que han estado en el centro de los esfuerzos comunitarios, tanto desde el punto de vista financiero como de la coordinación. Aunque los recursos financieros comunitarios disponibles siguen siendo insuficientes para satisfacer íntegramente las necesidades de estos proyectos, la acción, dirigida hacia objetivos más limitados y adoptados de común acuerdo, ha sido mucho más eficaz y visible. La próxima finalización de algunos de estos proyectos ilustra los beneficios potenciales de los objetivos de la política de la RTE-T establecidos en el Tratado. Un proyecto prioritario clave de la RTE-T, como la conexión ferroviaria de alta velocidad entre París, Bruselas, Colonia/Frankfurt, Ámsterdam y Londres, no sólo ha interconectado redes nacionales y supuesto el nacimiento de una nueva generación de tráfico ferroviario transfronterizo, sino que también ha permitido a los ciudadanos que se desplazan en viajes particulares o de negocios experimentar las ventajas de la libre circulación en Europa.

El proyecto prioritario «Autopistas del mar» (que abarca infraestructura, instalaciones, procedimientos, tecnologías y servicios) tiene como objetivo impulsar servicios de transporte (con un tramo marítimo) multimodales puerta a puerta integrados, de gran capacidad y calidad. Se define en las Orientaciones relativas a la RTE-T mediante un enfoque conceptual que expone los objetivos y los procedimientos para identificar los proyectos de interés común. La Comunidad ha podido de esta forma desarrollar una aplicación práctica de una solución de transporte comodal destinado a mejorar la accesibilidad y a reducir las emisiones procedentes del transporte de mercancías por carretera. Existen diversos instrumentos comunitarios y nacionales, incluido el presupuesto de la RTE-T, que aborda principalmente la superestructura y la infraestructura de los puertos y sus conexiones con el interior. No obstante, la complejidad de los procedimientos de obtención de subvenciones públicas y la falta de objetivos y criterios claros han impedido hasta ahora cualquier aplicación general del concepto.

Por lo que se refiere a los sistemas de transporte inteligentes, la política de la RTE-T ha contribuido en particular a preparar los proyectos Galileo y SESAR (programa de investigación sobre la gestión del tráfico aéreo del cielo único europeo) que, una vez operativos, se espera mejoren la eficiencia del uso de las infraestructuras de transporte. En el transporte terrestre, ferroviario y aéreo, como en la gestión del tráfico marítimo y los servicios de información fluvial, se han desarrollado proyectos STI de manera flexible, sobre la base de las características establecidas en las Orientaciones de la RTE-T. Este enfoque conceptual permite incorporar los avances tecnológicos, las necesidades del mercado y las iniciativas de cooperación entre los socios de diferentes Estados miembros; junto con la posibilidad de obtener hasta el 50 % de financiación para la preparación de los proyectos, ha tenido un impacto significativo en el desarrollo de proyectos transfronterizos que, de otra forma, no habrían podido llevarse a cabo. Este tipo de enfoque flexible para el desarrollo de los proyectos, basado en objetivos y criterios preestablecidos, debería prestarse también a la realización de otros objetivos de la política de transporte (por ejemplo, la prestación de servicios de transporte eficientes, tanto desde el punto de vista económico como ambiental, seguros, fiables y de calidad).

2.5. Demanda prevista de transporte

La planificación de la futura infraestructura de transporte está estrechamente ligada a las previsiones de la demanda, tanto a nivel nacional como de la UE. Sin embargo, aunque el objetivo es ofrecer una infraestructura de transporte que responda plenamente a la futura demanda, las autoridades responsables de la planificación se enfrentan a múltiples incertidumbres relacionadas con los factores que condicionan la demanda, como las tendencias económicas y demográficas, los precios de la energía, la tarificación y la fiscalidad del transporte, el desarrollo de estructuras urbanas y territoriales, los cambios de comportamiento, y los progresos tecnológicos. En la vertiente política, las medidas de gestión de la demanda están adquiriendo una importancia creciente y deberían tenerse también en cuenta a la hora de planificar la infraestructura. Entre dichas medidas cabe citar en particular los cánones por utilización de infraestructuras, la internalización de los costes externos y la utilización de sistemas de transporte inteligentes.

El desarrollo de servicios de transporte con una orientación empresarial en un mercado interior en evolución debería fomentar igualmente el uso eficiente de la infraestructura, e influir en el desarrollo de la demanda. Inspirados en un enfoque comodal, que implica tanto una coordinación transfronteriza efectiva como aplicaciones STI, este tipo de servicios está creciendo rápidamente. La política de transporte de la UE se centra en una serie de iniciativas en este ámbito, por ejemplo el plan de acción para la logística del transporte de mercancías, la propuesta de Directiva relativa a los corredores ferroviarios para el transporte de mercancías y la política del Cielo Único Europeo.

Es posible que, a más corto plazo, las actividades comerciales puedan expandirse en el marco de la infraestructura existente, pero, a medida que estas actividades evolucionen,

deberán evolucionar también las respuestas ofrecidas por la política de transporte, lo que podría incidir tanto en la oferta de infraestructuras de transporte como en su «implantación progresiva». La futura política de la RTE-T deberá ser suficientemente flexible para establecer un vínculo entre la política de transporte y el desarrollo de infraestructuras de transporte a corto, medio y largo plazo.

P.1 En su evaluación sobre el desarrollo de la RTE-T hasta la fecha, ¿debería la Comisión tener en cuenta otros factores?

Se debería tener en cuenta que pequeños proyectos de infraestructura pueden aportar mayor continuidad y eficiencia la red de transporte con menor coste. También, que la planificación global es compleja y lenta, pudiendo darse el caso que una vez terminada ya esté desfasada. Este desfase entre la planificación inicial y la demanda real ha afectado sobre todo a regiones periféricas como es el caso del Corredor Mediterráneo, en el que se encuentran los puertos de la Autoridad Portuaria de Valencia. Atendiendo a la consecución del mercado único con la importante relocalización de la producción derivada de la globalización en que se encuentra la economía mundial, la planificación debe ser lo suficientemente flexible como para incorporar nuevos proyectos prioritarios independientemente del esquema temporal previsto.

Dado que el Canal de Suez es un eje de paso de grandes flujos de mercancías, habría que priorizar inversiones que ayuden a desarrollar los puertos del Mediterráneo Occidental y sus conexiones con el hinterland tanto por carretera como por ferrocarril.

Adicionalmente, los niveles de demanda presentes y futuros garantizan la adecuada rentabilidad del esfuerzo inversor inherente al corredor, generando asimismo conectividad con otras regiones ultraperiféricas y con países vecinos.

3. RETOS DEL FUTURO DESARROLLO DE LA RTE-T

La revisión de la política de la RTE-T, con la cuestión central de cómo configurar la futura red multimodal y cómo garantizar que se finalice en los plazos previstos, requiere una combinación compleja, en los diferentes niveles implicados, de métodos de planificación, capacidades de aplicación y conocimientos técnicos. Respetando debidamente los derechos soberanos de los Estados miembros en los proyectos que afectan a su territorio, la dificultad creciente, la naturaleza innovadora y el ámbito geográfico de las tareas en juego también requieren que la Comunidad desempeñe un papel destacado.

Tomando como base la evaluación de la política expuesta anteriormente, se explican a continuación una serie de retos de cara al futuro.

3.1 Planificación de la red

3.1.1. El futuro de la red global

La red global actual ha sido decisiva para cumplir la «función de acceso» mencionada en el Tratado, y ha demostrado su valor como base para las ayudas concedidas en el marco del Fondo de Cohesión. Además, es un fundamento importante para la aplicación de la legislación comunitaria en el sector del transporte, por ejemplo la interoperabilidad ferroviaria y la seguridad de los túneles de carretera. Como defectos, por otra parte, cabe citar la divergencia entre las ambiciones de la planificación general y los medios disponibles para estimular y supervisar la aplicación, y también la falta de perspectiva europea.

Mantener el nivel «red global» de la RTE-T implicaría revisar los métodos de actualización y supervisión de la misma, y reexaminar los instrumentos necesarios para su finalización en

los plazos previstos; los Estados miembros deberían asumir sin duda una responsabilidad más vinculante. Por otra parte, abandonarlo requeriría, por ejemplo, prestar una atención especial a la función de acceso de la red.

P.2 ¿Qué otros argumentos existen a favor o en contra de mantener la red global? ¿Cómo podrían superarse los inconvenientes de cada planteamiento?

La red global es un concepto que debe mantenerse, coexistiendo los intereses de la Unión Europea junto con los individuales de los países miembros, pero debe complementarse con proyectos de menor envergadura que requieran una planificación inferior y que contribuyen finalmente al desarrollo de las RTE-T globalmente. Estos proyectos deberían enmarcarse dentro de una red con nodos de atracción y generación de mercancías como son los puertos y garantizando su continuidad con los sistemas de transporte.

3.1.2. Posible incorporación de una «red prioritaria»

El enfoque actual basado en proyectos prioritarios refleja los grandes flujos de tráfico entre un punto de partida y un punto final, sin tener en cuenta su continuidad, y no consigue por lo tanto recoger los «beneficios adicionales de la red». Para ello, y para mejorar también los aspectos económicos de los proyectos de la RTE-T de alto interés comunitario, el enfoque actual basado en proyectos prioritarios podría evolucionar hacia un enfoque basado en redes prioritarias. Este tipo de enfoque permitiría a la vez una incorporación más sistemática de los nodos (que son a menudo la principal fuente de congestión y otras ineficiencias), los puertos y los aeropuertos, como puntos de entrada de la red y principales puntos de conexión intermodal que permiten una estrecha integración de la red. Combinando en una sola red los nodos y las conexiones de infraestructura existentes con la infraestructura prevista, los anteriores logros de la política de la RTE-T podrían también generar valor añadido.

Para aplicar un enfoque de red de este tipo, convendría, en primer lugar, basarse en objetivos claros consensuados y en una metodología transparente y objetiva de planificación, teniendo en cuenta en particular los principales flujos de tráfico, tanto en el interior de la Comunidad como con otras partes del mundo, los objetivos de cohesión a través de conexiones entre regiones con diferentes niveles de desarrollo y características territoriales, la conexión con polos de desarrollo económico, el «valor del trabajo realizado» para el desarrollo de la RTE-T, los objetivos medioambientales, otros objetivos de las políticas comunitarias (por ejemplo, competencia), los esfuerzos crecientes con vistas a una utilización más eficiente de la infraestructura, la diversidad de situaciones de los Estados miembros, y el reparto de las responsabilidades en materia de planificación a nivel comunitario y nacional.

Una red prioritaria, delimitada geográficamente, debería garantizar la continuidad de los proyectos prioritarios actuales e inspirarse en ellos cuando se justifique. Los objetivos del cambio climático deberían orientar cualquier enfoque basado en el desarrollo de una red prioritaria. Este tipo de red debería por tanto ser verdaderamente multimodal y permitir que los grandes flujos de tráfico de viajeros y mercancías recorran la Unión Europea de la forma más eficiente posible (en términos económicos y ambientales), sobre una base comodal. Ello exige la interconexión óptima de los modos de transporte, por ejemplo, a través de las conexiones de los puertos marítimos y las vías navegables con el interior o a través de conexiones ferroviarias con los aeropuertos, así como la inclusión de los grandes proyectos en los sistemas de transporte inteligentes. En un intento de contribuir de forma significativa a los objetivos comunitarios en la lucha contra el cambio climático (20/20/20), conviene que la política de la RTE-T también tenga en cuenta la necesidad de adaptarse a las posibles consecuencias del cambio climático (como el aumento del nivel del mar o los cambios de

temperatura). Así pues, debería evaluarse la vulnerabilidad de la RTE-T al cambio climático y las posibles medidas de adaptación, y plantearse la cuestión de cómo conseguir que las nuevas infraestructuras sean «resistentes al clima». Por otro lado, con el fin de evaluar todas las consecuencias medioambientales de la RTE-T, deberían cumplirse los requisitos establecidos en el Protocolo de la CEPE/ONU sobre la evaluación estratégica del medio ambiente de la Convención de Espoo.

La red prioritaria debería distinguirse por su plena interoperabilidad (es decir, la aplicación del Sistema de Gestión del Tráfico Ferroviario Europeo y las demás especificaciones técnicas del sector ferroviario; la aplicación de la política del Cielo Único Europeo y el plan director ATM; la interoperabilidad en otros sectores STI) y, además, normas acordadas específicas sobre capacidad para todos los componentes de la infraestructura en cuestión (actualmente, las Orientaciones relativas a la RTE-T solamente incluyen normas específicas en el sector de las vías navegables interiores). También deberían tenerse en cuenta otras medidas comunitarias relacionadas con el diseño de infraestructuras, como la posible introducción de vehículos de carretera más grandes y pesados o las autopistas inteligentes.

Una red prioritaria acercaría los logros del pasado de la política de la RTE-T a los desafíos actuales y futuros. En este marco, la UE podría racionalizar la designación de proyectos de interés común y determinar más objetivamente el apoyo ofrecido a través de instrumentos comunitarios, a condición de que los proyectos se evalúen sobre una base armonizada. Se combinarían así medidas de infraestructura de escalas diversas, desde grandes proyectos a largo plazo hasta proyectos de menor envergadura que pueden ejecutarse en un plazo más breve, con lo que aumentaría la eficacia y la visibilidad de la acción comunitaria.

P.3 Este tipo de enfoque basado en redes prioritarias, ¿sería preferible al enfoque actual basado en proyectos prioritarios? En caso negativo, ¿por qué? ¿Cuáles serían las ventajas de este último enfoque? En caso afirmativo, ¿qué (otras) ventajas aportaría? ¿Cómo debería desarrollarse?

El enfoque de redes prioritarias con la incorporación sistemática de los nodos portuarios como puntos de entrada y salida de mercancías y centros de conexión modal es preferible al actual.

La potenciación de estos nodos portuarios por donde se canaliza una buena parte de las mercancías, el desarrollo de conexiones desde los puertos a las redes de transporte tanto por carretera como por ferrocarril con su hinterland, y el desarrollo de las autopistas del mar como forma de reparto de la mercancía a los países de la Unión Europea y mares ribereños, son estructuras que permanecen a lo largo de los años y que están insertas en una red de transporte global.

3.1.3. Un «pilar conceptual»

El planteamiento conceptual de la RTE-T podría ampliarse considerablemente para dar respuesta a las necesidades de infraestructura resultantes de las medidas orientadas a las empresas en los diferentes sectores de los servicios de transporte. Los objetivos y criterios sectoriales, establecidos en las Orientaciones relativas a la RTE-T, podrían guiar a los operadores a la hora de elaborar proyectos de interés común. Este enfoque, cuyo objetivo inicial sería optimizar el uso de las capacidades de infraestructura existentes, podría, a más largo plazo, adaptarse a las nuevas necesidades de infraestructura, así como al aumento de la demanda. Asimismo, podría introducir una mayor flexibilidad en el concepto de proyectos de interés común, permitiendo de esta manera responder a la evolución del mercado, actualmente difícil de prever. Establecería un vínculo directo entre los objetivos de la política de transporte de la Comunidad (como la promoción del transporte de mercancías sostenible mediante diversas medidas legislativas y políticas o un transporte aéreo eficaz y sostenible

mediante la política del Cielo Único y el proyecto SESAR) y su política de infraestructuras, con lo que la RTE-T se orientaría hacia su principal objetivo, que es servir de base para los servicios de transporte que cumplan objetivos comunitarios establecidos.

P.4 Este tipo de enfoque flexible para la identificación de proyectos de interés común, ¿sería adecuado para una política que, tradicionalmente, se basa en gran parte en las decisiones de inversión en infraestructuras de cada Estado miembro? ¿Qué otras ventajas e inconvenientes podría tener? ¿Cuál sería la mejor manera de reflejarlo en la planificación a nivel comunitario?

El uso de herramientas de comparación de proyectos lo más objetivas posible es imprescindible, metodologías como el análisis multicriterio en el que se tengan en cuenta no sólo variables económicas sino energéticas y medioambientales así como estudios de impacto económico y social es fundamental para la creación del pilar conceptual.

Un ejemplo de optimizar el uso de las capacidades de infraestructura existentes es el caso de la conexión de los puertos de la Autoridad Portuaria de Valencia a través del Corredor Mediterráneo con el resto de Europa.

3.1.4. Cuestiones relacionadas con la infraestructura de especial relevancia para el futuro desarrollo de la RTE-T

Independientemente de la futura «configuración» de la RTE-T, hay una serie de cuestiones específicas que deben abordarse debidamente en la futura planificación de la RTE-T. En opinión de la Comisión, son las siguientes:

a. Necesidades divergentes del tráfico de viajeros y el tráfico de mercancías

El tráfico de viajeros y el tráfico de mercancías presentan características diferentes. Se prevé que el tráfico de mercancías crecerá más rápidamente que el tráfico de viajeros, las distancias medias del transporte son más largas para las mercancías que para los viajeros y los puntos de conexión intermodal y entre el tráfico de larga distancia y el tráfico local requieren medidas diferentes. Los problemas de congestión en algunos tramos de infraestructura pueden obligar a separar las líneas ferroviarias de transporte de viajeros de las de transporte de mercancías. En los puertos y aeropuertos, las infraestructuras necesarias para los viajeros son diferentes de las que precisan las mercancías, tanto en los propios nodos como en el acceso a los mismos. El acceso de las mercancías en camiones a las ciudades obliga cada vez más a tener en cuenta los aspectos medioambientales y de planificación urbana. Considerando que cada caso debe evaluarse desde un punto de vista económico y medioambiental, cabe plantearse si deben aplicarse, y en qué medida, enfoques distintos a la hora de planificar el tráfico de mercancías y el de viajeros en el marco de la política global de la RTE-T. En ambos casos, los nodos, como puntos de transferencia entre el tráfico de larga distancia y el urbano, deberán tomarse en consideración en la futura política de la RTE-T.

b. Aeropuertos y puertos como puntos de conexión de Europa con el mundo

Los aeropuertos desempeñan un papel clave en el tráfico de pasajeros (en particular, teniendo en cuenta el papel cada vez más destacado de Europa en la escena mundial) y están adquiriendo también mayor importancia en el transporte de mercancías, en el marco de la comodalidad y de la cadena logística. Se prevé que deberán hacer frente a importantes dificultades de capacidad en los próximos años. El transporte aéreo es particularmente sensible al precio de los carburantes, a la seguridad y al desarrollo económico, por lo que el tipo y la magnitud de los «proyectos de interés común» que afectan a los aeropuertos pueden variar.

Como puntos de origen y destino de la inmensa mayoría de los flujos comerciales internacionales de la Comunidad y componentes clave de las cadenas logísticas de mercancías, los puertos marítimos han registrado un crecimiento constante del tráfico en los últimos 30 años. El desarrollo de las infraestructuras portuarias, incluida la creación de una infraestructura de acceso marítimo adecuada, implica, no obstante, largas fases de preparación y un coste elevado, lo que plantea problemas a muchos puertos. Las insuficientes conexiones con el interior, en especial las ferroviarias, también se han señalado como principal obstáculo para la integración adecuada de los puertos en las cadenas logísticas. Los problemas de capacidad de las infraestructuras en determinados puertos y el acceso terrestre a los mismos pueden repercutir en los flujos de transporte terrestre a través de Europa, puesto que, por ejemplo, los flujos comerciales entrantes podrían concentrarse únicamente en algunos puertos importantes. La distribución de las mercancías a través de rutas terrestres podría agravar en ese caso los problemas de congestión y tener un impacto negativo en las emisiones generales procedentes del transporte.

c. Transporte por vías navegables en la UE

Por otra parte, la red de vías navegables interiores dispone de grandes capacidades no utilizadas que pueden explotarse de forma inmediata o que serían utilizables con recursos financieros relativamente limitados. Conecta los grandes puertos marítimos y los principales centros industriales del interior, muchas veces a lo largo de corredores de transporte sumamente congestionados. Sin embargo, la posibilidad de utilizar plenamente y de manera eficiente las vías navegables interiores se ve obstaculizada por una serie de puntos de estrangulamiento y de carencias.

Por lo que respecta al desarrollo de las autopistas del mar, éstas deben definirse en términos de objetivos, alcance y criterios para la concesión de ayudas públicas, a fin de estimular las iniciativas públicas y privadas. Debería hacerse hincapié en la «dimensión verde» de las autopistas del mar, posiblemente en el marco del concepto de corredores «verdes» para el transporte de mercancías. Asimismo, debería destacarse su viabilidad económica, y racionalizarse su financiación a través de diversos instrumentos (a nivel nacional y comunitario).

d. Logística del transporte de mercancías

La logística del transporte de mercancías resulta crucial para que la Comunidad responda a las necesidades de transporte de la economía de una manera sostenible. Basándose en el principio de que cada modo se utiliza en función de sus ventajas comparables en cadenas eficientes de transporte comodal, la logística desempeña un papel importante para ayudar a la Comunidad a lograr sus objetivos en la lucha contra el cambio climático. Favorece el crecimiento económico, a la vez que mejora la eficiencia del transporte de mercancías, tanto desde una perspectiva económica como ambiental. Para que la logística del transporte de mercancías pueda explotar plenamente su potencial de crecimiento, la política de la RTE-T debe garantizar una base adecuada de infraestructuras, en particular por lo que se refiere a las terminales intermodales, la capacidad ferroviaria y portuaria (puertos marítimos y fluviales), incluido el acceso terrestre a los puertos marítimos, las zonas de aparcamiento para vehículos comerciales y los sistemas de transporte inteligentes, que son a la vez componentes de la infraestructura y medios de seguimiento y localización de mercancías. Se espera que el desarrollo de corredores verdes, en el marco del concepto de logística del transporte de mercancías, refuerce las dimensiones medioambientales e innovadoras. No obstante, la comodalidad es también un aspecto importante para el transporte de viajeros, ya que deben garantizarse flujos continuos entre los diferentes medios de transporte público (por ejemplo, transporte ferroviario-aéreo), entre el transporte público y por carretera y entre el tráfico de larga distancia y el tráfico urbano.

P.5 ¿Cuál es la mejor manera de tener plenamente en cuenta los aspectos expuestos anteriormente dentro del concepto general del futuro desarrollo de la RTE-T? ¿Qué otros aspectos deberían considerarse?

Parece razonable apoyar infraestructuras independientes para pasajeros y mercancías. Por ejemplo, en el caso del ferrocarril, en ocasiones los surcos se conceden dando prioridad al paso de trenes de viajeros, lógico, penalizando así los horarios de los trenes de mercancías que se ven obligados a utilizar los surcos libres para su acceso al recinto portuario. Esto provoca congestión en algunos surcos y holgura en otros, de modo que no se puede laminar la demanda de las infraestructuras ferroportuarias como sería deseable.

La utilización de los diversos modos de forma óptima, al servicio de una logística del transporte de mercancías eficiente, requiere dar cabida a las conexiones de los puertos y aeropuertos con las redes de transporte así como la creación de nodos logísticos que alimenten esa red.

Por otra parte, la Comunidad Valenciana ha desarrollado una Estrategia Logística vinculada a al Corredor Mediterráneo y a sus puertos de interés general, entre los que se encuentran los puertos de la Autoridad Portuaria de Valencia, la creación de grandes nodos logísticos entorno a los grandes puertos y aeropuertos es uno de sus objetivos totalmente alineado con los apartados b y d de este punto.

e. Sistemas de transporte inteligentes

Los sistemas de transporte inteligentes son aplicables a todos los modos de transporte, ya que ayudan a optimizar la utilización de los diferentes modos y contribuyen a una conexión sin solución de continuidad. Los STI encierran un claro potencial para mejorar la eficiencia de las operaciones y la seguridad, la protección y la comodidad del usuario; cuando sean plenamente operativos EGNOS en 2009 y Galileo en 2013, estos efectos se acentuarán. Representan el vínculo entre la infraestructura física y los vehículos cada vez más inteligentes que la utilizan. Pero lo que es más importante es que los STI también son esenciales para alcanzar los principales objetivos de la política comunitaria de transporte y de otras políticas, en el ámbito de la seguridad (usuarios mejor informados y con más apoyo), la protección (seguimiento, identificación), la eficiencia de las operaciones, la lucha contra la congestión (gestión eficaz de la demanda y equilibrio de la red intermodal a través de la tarificación y la aplicación de disposiciones legales) y contra el cambio climático (eficiencia energética, conducción ecológica, corredores verdes y un sistema de transporte comodal europeo más eficaz y eficiente mediante el flete electrónico y el programa marítimo electrónico). En el sector aéreo, por ejemplo, un enfoque europeo basado en sistemas de redes es esencial para lograr los objetivos de eficiencia, seguridad y sostenibilidad ambiental del tráfico.

Dado el coste relativamente bajo de estos sistemas en comparación con la construcción de infraestructura, y la posibilidad de combinar y optimizar las inversiones de los sectores público y privado, los beneficios sociales y el rendimiento de las inversiones son considerables, a condición de que su implantación se realice de manera concertada, intersectorial y a nivel europeo.

P.6 ¿Cómo pueden los STI, en el marco de la RTE-T, mejorar el funcionamiento del sistema de transporte? ¿Cómo pueden traducirse las inversiones en Galileo y EGNOS en una mejora de la eficiencia y un equilibrio óptimo de la demanda de transporte? ¿Cómo pueden los STI contribuir al desarrollo de una RTE-T multimodal? ¿Cómo reforzar las posibilidades que existen en el marco de la financiación de la RTE-T para apoyar de la mejor manera posible la aplicación del

plan de despliegue europeo del ERTMS durante el período cubierto por las próximas perspectivas financieras?

El desarrollo de una verdadera red prioritaria de transporte marítimo que conecte los puertos europeos con servicios competitivos con el modo alternativo de la carretera sólo sería verdaderamente impulsada a través de la consecución de proyectos de sistemas inteligentes de transportes que garanticen el tráfico fluido entre puertos sin obstáculos administrativos derivados de controles aduaneros y otros organismos oficiales de inspección.

La consecución de la trazabilidad de la mercancía constituiría un requisito obligado en la perspectiva de un auténtico mercado único.

Asimismo, los proyectos de port community systems en red garantizan la adecuada rentabilidad de las inversiones en los mencionados sistemas inteligentes de transporte.

3.1.5. Innovación

La infraestructura de transporte, incluidos los STI, y el sector de los vehículos presentan un considerable potencial de innovación, y, así, las fronteras tradicionales entre infraestructura y vehículos podrían modificarse. Por lo que respecta al desarrollo de la RTE-T durante los próximos decenios, cabe plantearse de qué forma deberá adaptarse la infraestructura a las nuevas generaciones de STI y de vehículos (por ejemplo, qué repercusiones tendrán para la infraestructura los vehículos inteligentes) y qué consecuencias puede tener la innovación de la infraestructura en el material rodante.

La utilización de nuevas formas de energía en el transporte podría obligar a adaptar la infraestructura (por ejemplo, las estaciones de servicio). Las recientes investigaciones sobre vehículos eléctricos e híbridos son alentadoras, por la posibilidad de desplazar el problema de las emisiones de CO₂ de los vehículos a las centrales eléctricas, donde puede tratarse más eficazmente. A más largo plazo, las tecnologías del hidrógeno podrían resultar sumamente útiles para la aviación y la navegación.

El objetivo de optimizar el uso de la infraestructura podría requerir, además de innovaciones tecnológicas, innovaciones organizativas.

P.7 El desplazamiento de las fronteras entre la infraestructura y los vehículos o entre la oferta de infraestructura y la forma de utilizarla, ¿obliga a ampliar el concepto de proyecto (de infraestructura) de interés común? En caso afirmativo, ¿cómo debería definirse este concepto?

Sí que amplía el concepto de proyecto, pues se incluyen propuestas de futuro que hay que tener en cuenta desde el principio. Por ejemplo, en el caso de los puertos, se debería tener en cuenta la tendencia de implantar en un futuro el uso de electricidad en los muelles, siguiendo la Recomendación de la Comisión Europea del 8 Mayo 2006 relativa al fomento de la electricidad en las costas para el uso de los buques en los atracaderos de los Puertos Comunitarios. De este modo se conseguiría reducir considerablemente el impacto sonoro debido a dicha fuente, ya que los buques, junto con el tráfico rodado, son una de las principales fuentes de emisión de ruido y contaminación atmosférica de las actividades portuarias.

El concepto debería puntuarse a la hora de evaluar el proyecto como innovaciones que se aportan al proyecto de infraestructura.

3.1.6. ¿Una «red básica»?

A fin de que la RTE-T sea una base útil para todos los objetivos pertinentes de la política de transporte y se resalte su valor añadido como parte integrante de la Política Común de Transportes, los diferentes «pilares» mencionados anteriormente podrían combinarse para formar una RTE-T básica. Esta red podría incluir tanto una red prioritaria como un pilar conceptual, lo que reflejaría la necesidad de flexibilidad y de orientación al mercado. Asimismo, podría evolucionar con el tiempo, garantizar la integración óptima de todas las infraestructuras («físicas» e inteligentes) y la conexión intermodal, y servir de vector de innovación, tanto tecnológica como organizativa. Esta red podría también convertirse en la base para el despliegue de diferentes enfoques innovadores, por ejemplo en materia de tarificación del transporte. Una red básica, con objetivos europeos claros y la máxima prioridad en el campo del transporte y de otras políticas de la UE (mercado interior, cohesión, desarrollo sostenible, cambio climático, etc.), podría convertirse así en la piedra angular de la acción comunitaria en relación con la política de la RTE-T.

P.8 ¿Sería viable este tipo de red básica a nivel comunitario? ¿Cuáles serían sus ventajas y sus inconvenientes? ¿Qué métodos deberían aplicarse para su concepción?

Desde la Autoridad Portuaria de Valencia resulta interesante apoyar el concepto de red básica a nivel comunitario, de modo que sus puertos formarían parte de la red prioritaria como nodos de la misma, junto con los pilares que tengan en cuenta variables como la población, ahorros energéticos o ambientales así como las innovaciones que pudieran aplicarse en el sistema portuario.

Compartimos la necesidad de establecer un “pilar conceptual” que articule un método de selección de aquellos proyectos de provisión de infraestructuras, pero es importante recordar la insuficiencia de las bases de datos estadísticas relativas a la oferta y demanda de transporte de mercancías a nivel comunitario y que en tanto en cuanto no quede resuelta esta limitación, dificulta sobremanera la construcción de dicho “pilar”.

3.2. Nivel de ejecución

La política de la RTE-T solamente tendrá credibilidad para el ciudadano europeo si las opciones de planificación van acompañadas de las correspondientes capacidades de ejecución. La opción de planificación elegida deberá por tanto adecuarse a los instrumentos para llevarla a cabo.

3.2.1. Financiación global de los proyectos de interés común previstos en los planes de la RTE-T

A pesar de todos los esfuerzos realizados para mejorar notablemente la eficiencia del uso de la infraestructura y responder a la demanda de la forma más eficaz y sostenible posible, la realización de la RTE-T sigue siendo una empresa financiera importante.

Si se mantuviera la red global, las implicaciones financieras de su finalización serían inmensas. Los instrumentos financieros comunitarios en su forma actual no han conseguido llevar a término en los plazos previstos todos los proyectos en cuestión. Para que la Comunidad pueda garantizar que, a pesar de estas dificultades, cualquier futura decisión del Parlamento Europeo y del Consejo a este respecto se aplicará correctamente, los propios Estados miembros deberían garantizar la realización de la parte principal de los proyectos. Ante los retrasos registrados en el pasado para la finalización de esta red, podría instarse a los Estados miembros a asumir una responsabilidad más vinculante. Asimismo, es posible que la responsabilidad de la «función de acceso» de la RTE-T, mencionada en el Tratado, tuviera que ser plenamente asumida por los Estados miembros.

Los proyectos incluidos en la red básica, que sería menos extensa que la red global y se concentraría en elementos especialmente pertinentes para la realización de los objetivos de la política de la RTE-T, tendrían obviamente un coste elevado. Sin embargo, cada proyecto de interés común debería justificarse en función de los objetivos comunitarios establecidos y contribuir a aumentar la pertinencia del coste total estimado de la ejecución de la RTE-T.

La planificación de la RTE-T debería permitir una estimación lo más precisa posible del coste de toda la red. Los objetivos de aplicación y las estimaciones de costes de las Orientaciones de la RTE-T, que generalmente se refieren a un período de 15 a 20 años, podrían dividirse en perspectivas a corto, medio y largo plazo. Se dispondría así de una base sólida para las negociaciones sobre la financiación global de la RTE-T, en la que los Estados miembros, las subvenciones comunitarias y el Banco Europeo de Inversiones seguirían teniendo un importante papel que desempeñar. Dada la naturaleza a largo plazo de los proyectos de más envergadura de la RTE-T, conviene también mirar más allá de los períodos de las perspectivas financieras comunitarias, con el fin de ofrecer a los inversores mayor seguridad durante todo el período de ejecución de los proyectos.

La ejecución de la RTE-T hasta la fecha se ha caracterizado por grandes incrementos de costes, debido a la dificultad de las condiciones geológicas, la complejidad de las soluciones técnicas, los cambios de trazado por motivos de aceptación pública, la incertidumbre inicial sobre los niveles de capacidad, las medidas destinadas a garantizar el cumplimiento de la legislación ambiental o medidas ambientales proactivas, retrasos en la ejecución y otros problemas. Si se fijan los niveles de capacidad de la RTE-T en la fase de planificación, podría reducirse la incertidumbre sobre este punto. La ayuda proactiva de la Comisión, a través de su función de coordinación, podría resolver los diferentes problemas y favorecer el intercambio de mejores prácticas, lo que mejoraría la fiabilidad de las estimaciones y facilitaría la ejecución de los proyectos.

La variedad de proyectos relacionados con el desarrollo de la RTE-T requiere soluciones de financiación diferentes. Habida cuenta de la orientación al mercado cada vez mayor del sector del transporte y de los esfuerzos realizados para optimizar las infraestructuras, debería surgir ahora un número creciente de proyectos con capacidad de autofinanciarse plenamente. La aplicación de la legislación comunitaria en materia de cobro de cánones por el uso de la infraestructura y de internalización de los costes externos debería brindar a los Estados miembros nuevas posibilidades tanto de mejorar la gestión de las capacidades disponibles y de optimizar el sistema de transporte, como de financiar nuevas infraestructuras y tecnologías. Cuando proceda, el papel del sector privado en la realización de los proyectos también podría intensificarse. Siempre que sea posible obtener una mayor eficiencia, los instrumentos comunitarios de apoyo a las asociaciones público-privadas deberían desarrollarse en mayor medida. Cabe esperar que el nuevo Centro de Asesoramiento Europeo sobre las Asociaciones entre el Sector Público y el Privado ayude a difundir la experiencia adquirida y a fomentar un mayor desarrollo de los mecanismos de asociación público-privada.

P.9 ¿Cómo pueden determinarse las necesidades financieras de la RTE-T en conjunto a corto, medio y largo plazo? ¿Qué forma de financiación (pública o privada, comunitaria o nacional) se adapta mejor a cada aspecto del desarrollo de la RTE-T?

Desde el punto de vista portuario, conviene recordar la asimetría inherente al proceso de financiación y tarificación de los diferentes modos de transporte. En particular, los puertos se autofinancian en mucha mayor medida de lo que sucede en otros modos terrestres. El partenariado público-privado desarrollado por los puertos en sus esquemas concesionales debería iluminar el debate global sobre financiación de infraestructuras.

P.10 ¿Qué asistencia puede ofrecerse a los Estados miembros para ayudarles a financiar y realizar los proyectos de los que son responsables? ¿Debería alentarse en mayor medida la participación del sector privado en la realización de infraestructuras? En caso afirmativo, ¿cómo?

La participación mixta privada/pública es una tendencia cada vez más utilizada.

Los puertos han pasado de un modelo de puerto servicio (operating o service port) donde la totalidad de los servicios e instalaciones que requieren los buques y las mercancías e incluso la manipulación de estas corría a cargo de la Autoridad Portuaria, a un modelo de puerto propietario (landlord port) donde la Autoridad Portuaria se limita a poner a disposición de los usuarios los elementos necesarios de infraestructura, servicios generales (carreteras, vías férreas, alumbrado, servicio contra incendios...) y algunos otros de interés común de modo que el resto corre a cargo de empresas privadas.

3.2.2. Instrumentos financieros comunitarios en apoyo de la realización de la RTE-T

Las subvenciones, en particular las procedentes de la línea presupuestaria de la RTE-T, del Fondo de Cohesión y del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, desempeñan un papel importante en la preparación y en la ejecución de los proyectos. Las subvenciones se asignan a los estudios (desde estudios de viabilidad hasta estudios técnicos y medioambientales completos y a exploraciones geológicas costosas), y contribuyen por tanto a superar las dificultades en las fases iniciales de los proyectos, y en la fase de obras. Una cuestión clave para el futuro de la aplicación de la política de la RTE-T será racionalizar la concesión de subvenciones y supeditarla al valor añadido europeo de los proyectos, a fin de asegurar que los fondos comunitarios se utilicen de la forma más rentable posible.

Todos los proyectos de interés común podrían por tanto someterse a un análisis armonizado y comúnmente reconocido de costes-beneficios para determinar su valor añadido europeo. Este análisis debería referirse tanto a los costes externos como a las ventajas de la red o de la cohesión, y tener en cuenta las asimetrías geográficas entre las ventajas y el coste financiero de las inversiones (por ejemplo, puede que un Estado miembro tenga que afrontar costes particularmente elevados para la ejecución de un proyecto en su territorio, y que otros Estados miembros obtengan beneficios desproporcionados de esta inversión). Permitiría asignar las subvenciones con cargo al presupuesto comunitario de manera equitativa y objetiva, y limitarlas a los proyectos que presentan un valor añadido comunitario acreditado. Por otra parte, para obtener el máximo efecto multiplicador de la financiación comunitaria en relación con los objetivos de la RTE-T, es preciso coordinar mejor la gestión de todos los recursos presupuestarios disponibles (presupuesto de la RTE-T, Fondo de Cohesión, FEDER y préstamos del BEI).

Además de las subvenciones, otros instrumentos, como el instrumento de garantía de préstamos, introducido en 2007, y el instrumento de capital-riesgo (una iniciativa piloto para la aportación de capital con cargo al presupuesto de la RTE-T), ofrecen vías innovadoras y prometedoras de apoyo a los proyectos de la RTE-T. También cabría la posibilidad de considerar la diversificación de la cartera de instrumentos, en un intento de aumentar el efecto multiplicador del apoyo comunitario, adaptar las ayudas a las necesidades específicas de cada proyecto y estructurar eficazmente los proyectos. Entre los instrumentos innovadores podrían incluirse los eurobonos.

P.11 ¿Cuáles son los puntos fuertes y débiles de los actuales instrumentos financieros comunitarios? ¿Se necesitan otros nuevos (incluidos instrumentos «innovadores»)? ¿Cómo podría racionalizarse el uso combinado de fondos

procedentes de diferentes recursos comunitarios para apoyar la realización de la RTE-T?

La discriminación en la financiación de infraestructuras según modos de transporte es claramente manifiesta. En particular, la política de autopistas del mar resulta especialmente tímida, puesto que no se comprometen inversiones cuantiosas por parte del sector público derivando hacia el sector privado la mayor parte del inmovilizado necesario para su implementación. Esto constituye, no sólo una restricción para derivar toneladas kilómetro desde la carretera hacia el modo marítimo, sino un factor de desventaja competitiva muy claro en las exportaciones de los países periféricos hacia el centro de Europa.

3.2.3. Instrumentos no financieros comunitarios en apoyo de la realización de la RTE-T

a. Coordinación - Coordinadores europeos y «coordinación por corredores»

Los coordinadores europeos, nombrados por la Comisión para ayudar a preparar y ejecutar determinados proyectos prioritarios, han resultado ser sumamente eficaces en algunos casos. Su papel podría ampliarse para que contribuyan a la ejecución de otros grandes proyectos de la RTE-T (en combinación con una financiación específica de los instrumentos financieros de la UE). A este respecto, las secciones transfronterizas críticas deberían seguir siendo especialmente importantes, lo que reforzaría las perspectivas de todo el proyecto.

La coordinación podría desempeñar un papel decisivo si se adopta un enfoque basado en una red básica. Aparte de la coordinación «tradicional» de los proyectos prioritarios por parte de los coordinadores europeos, los proyectos «ascendentes», orientados a las empresas, como el transporte de mercancías por ferrocarril y los corredores verdes, también requieren claramente una sólida coordinación transfronteriza. Este tipo de «enfoque basado en la coordinación por corredores» debería implicar a todos los interesados pertinentes (proveedores de infraestructura, operadores, usuarios y autoridades locales y regionales) para desarrollar soluciones que sean a la vez aceptables para todos y viables desde el punto de vista técnico, económico y financiero. Para que estas soluciones sean sostenibles, deberían incluir a todos los componentes pertinentes de la infraestructura (por ejemplo, en el caso de los corredores de transporte de mercancías por ferrocarril: supresión de los puntos de estrangulamiento, creación de terminales intermodales, conexiones con los puertos, equipos ERMTS y STI). A efectos de la financiación comunitaria, dichos proyectos podrían considerarse un nuevo tipo de «proyecto europeo», que se subvencionaría globalmente, en vez de recibir ayudas fragmentadas.

El enfoque por corredores podría aplicarse tanto a los corredores en los que las implicaciones para la infraestructura son relativamente limitadas, pero en los que podrían lograrse a corto plazo beneficios importantes, como a los corredores que incluyen proyectos importantes a largo plazo, como los proyectos transalpino y transpirenaico. En estos últimos casos, podría recurrirse a soluciones intermedias en materia de infraestructura, lo que contribuiría a mejorar los aspectos económicos de todo el proyecto.

b. Método abierto de coordinación

La aplicación del método abierto de coordinación (MAC) a la RTE-T podría ayudar a establecer un marco de trabajo común para la Comisión, la Agencia Ejecutiva de la RTE-T y los Estados miembros, y proporcionar una base común de conocimientos sobre la RTE-T. Aplicado a través del sistema de información TENtec y su portal, el MAC permitirá a los principales grupos de usuarios consultar y actualizar los datos almacenados en la base de datos TENtec y los mapas SIG con datos relativos a la RTE-T. Permitir el acceso público (por ejemplo a los informes y a los mapas con información sobre la red) podría ser también un instrumento útil de comunicación para facilitar información sobre el trabajo de la Comisión en relación con la RTE-T. Para sensibilizar a los ciudadanos sobre las ventajas de la RTE-T,

es importante difundir información más sistemática y exhaustiva sobre el desarrollo de la política en este ámbito.

La evaluación comparativa también podría considerarse un medio de animar a los Estados miembros a invertir en la RTE-T. El establecimiento de normas de rendimiento, por ejemplo, podría ser útil para determinar las capacidades de los diferentes tipos de infraestructura y servir de base para optimizar el uso de la misma y detectar los puntos de estrangulamiento. A este respecto, ya se cuenta con la experiencia positiva del sector de la gestión del tráfico aéreo; en cambio, ha resultado muy difícil determinar la capacidad de la infraestructura en el sector ferroviario. El intercambio de mejores prácticas ofrece posibilidades de facilitar la ejecución de los proyectos (en el ámbito de la gestión de grandes proyectos, las estrategias de asociación entre el sector público y el privado, y la consideración de los aspectos medioambientales a la hora de planificar la infraestructura).

P.12 ¿Cómo podrían mejorarse los instrumentos no financieros existentes? ¿Qué nuevos instrumentos podrían introducirse?

El enfoque basado en la coordinación de corredores parece muy acertado. De este modo todos los interesados en el desarrollo del proyecto pueden aportar sus ideas y se puede llegar a un consenso aceptado por todos los implicados.

4. POSIBLES OPCIONES PARA EL FUTURO DESARROLLO DE LA RTE-T.

De los aspectos abordados en el punto 3, la Comisión baraja tres posibles opciones para el futuro desarrollo de la RTE-T:

1. Mantener la actual estructura de dos niveles, con una red global y proyectos prioritarios (no relacionados);
2. reducir la RTE-T a un solo nivel (proyectos prioritarios, posiblemente conectados dentro de una red prioritaria);
3. estructura de dos niveles, con una red global y una red básica que comprenda una red prioritaria, definida geográficamente, y un pilar conceptual que ayude a integrar los diferentes aspectos de la política de transporte y de la infraestructura de transporte.

P.13 ¿Cuál de estas opciones es la más idónea? ¿Por qué?

Desde el punto de vista de la Autoridad portuaria de Valencia, la opción más idónea es la estructura a dos niveles, con una red global y una red básica que comprenda una red prioritaria, definida geográficamente, y un pilar conceptual que ayude a integrar los diferentes aspectos de la política de transporte y de la infraestructura de transporte. De este modo, dado que los puertos son elementos esenciales del sistema de transporte, así como puntos de importancia estratégica para el desarrollo de la economía productiva y el comercio exterior particularmente en un país como España de carácter periférico respecto a los grandes centros europeos de producción y consumo, la inclusión de los mismos como nodos de la red prioritaria resulta esencial. Todo ello teniendo en cuenta su pertenencia a la red global de transporte europeo.

Tal y como recoge la Ley 48/2003 de 26 de noviembre, de régimen económico y de prestación de servicios de los puertos de interés general en España, *“existe hoy más que nunca la convicción de que los puertos comerciales no son únicamente un espacio de dominio público marítimo-terrestre en el que desarrollar cualquier tipo de actividad económica relacionada con el tráfico marítimo, sino infraestructuras que se integran como parte*

fundamental en un sistema general de transporte de carácter intermodal, sostenible y competitivo, constituyendo nodos de interconexión modal y plataformas logísticas con un importante papel tanto en la cadena de transporte como en la cadena de valor.”

5. INFORMACIÓN PARA LAS PERSONAS QUE RESPONDAN AL LIBRO VERDE

La consulta sobre las cuestiones expuestas en el presente Libro Verde estará abierta hasta el 30/04/2009.

Las contribuciones pueden enviarse a la dirección siguiente:

Comisión Europea

DG Energía y Transportes

RTE-T

B - 1049 BRUSELAS

Dirección de correo electrónico: TREN-B1-GREEN-PAPER-TEN-T@ec.europa.eu

La Comisión Europea analizará los resultados de esta consulta y los utilizará en sus trabajos de desarrollo de este ámbito político. Debe tenerse en cuenta que podrán publicarse las contribuciones y los nombres de sus autores, salvo que estos últimos denieguen explícitamente su consentimiento para la publicación al enviar la contribución.