

**CONTRIBUCIÓN DE LA FUNDACIÓN TRANSPIRENAICA A LA COMUNICACIÓN  
DE LA COMISIÓN: “UN FUTURO SOSTENIBLE PARA LOS TRANSPORTES:  
HACIA UN SISTEMA INTEGRADO, TECNOLÓGICO Y DE FÁCIL USO”**

**Zaragoza, 11 de agosto de 2009**

La Comisión Europea adoptó el pasado 17 de junio una Comunicación titulada “Un futuro sostenible para los transportes: hacia un sistema integrado, tecnológico y de fácil uso”. Dicha comunicación contiene las principales conclusiones de un proceso de reflexión sobre las políticas de transporte llevadas a cabo por la Unión Europea hasta ahora, y las futuras estrategias a seguir, teniendo en cuenta los largos plazos de ejecución de una política estructural como es ésta sobre los transportes.

Asimismo, abrió un periodo en el que los interesados pueden presentar aportaciones a este proceso de reflexión. La Fundación Transpirenaica, como entidad interesada, ha decidido a este respecto elaborar el presente documento.

La Fundación Transpirenaica es un organismo creado a iniciativa del Gobierno de Aragón, y compuesto por los principales agentes sociales y económicos aragoneses. Su patronato está compuesto por:

- El Gobierno de Aragón
- Las Diputaciones Provinciales de Huesca, Teruel y Zaragoza
- El Consejo Aragonés de Cámaras de Comercio e Industria (Integrado por las Cámaras de Huesca, Teruel y Zaragoza)
- El Sindicato Comisiones Obreras
- El Sindicato Unión General de Trabajadores
- La Confederación Regional de Empresarios de Aragón
- La Confederación de la Pequeña y Mediana Empresa en Aragón
- La Federación Aragonesa de Municipios, Comarcas y Provincias
- La Asociación Aragonesa de Municipios

Su objeto principal es el promover la mejora de todas las redes de infraestructuras de transporte que atraviesen el macizo pirenaico, en una perspectiva de desarrollo sostenible. En este contexto está muy involucrada en el proyecto prioritario número 16 de las redes transeuropeas de transporte, el eje Sines-Algeciras/Madrid/París, que incluye una travesía ferroviaria central en los Pirineos, a través de un túnel de baja cota que enlace España con Francia por Aragón. Se daría así solución al transporte de mercancías fronterizo entre la Península Ibérica y el continente europeo, salvando el obstáculo que supone a día de hoy el Pirineo.

El macizo pirenaico adolece de infraestructuras eficaces suficientes, y está al borde del colapso por los flujos que cada día pasan por las carreteras actuales. Esto es insostenible, tanto desde el punto de vista económico como medioambiental, sin contar con los graves problemas para la seguridad que esta situación conlleva.

Se trata por tanto de una cuestión de importancia indudable para el crecimiento económico y el desarrollo sostenible de todo el Sudoeste europeo, y la sociedad aragonesa en su conjunto y unánimemente apoya su puesta en marcha. En este sentido, la contribución realizada, representa la opinión y la voluntad de todas y cada una de las instituciones mencionadas anteriormente.

## **INTRODUCCIÓN – LA POLÍTICA EUROPEA DE TRANSPORTES EN LA PRIMERA DÉCADA DEL SIGLO XXI**

Es innegable el efecto que la política europea de transporte ha tenido en los procesos de liberalización de los mercados, sobre todo en lo que a mercancías se refiere. Sin embargo, todavía queda mucho camino por recorrer, sobre todo en lo que se refiere a una verdadera integración a escala europea.

Es cierto que las Redes Transeuropeas de Transporte han resultado un instrumento de planificación, pero no ha conseguido todos los efectos esperados en cuanto a su puesta en marcha por parte de los Estados. Si se quieren lograr infraestructuras verdaderamente europeas, que tengan un valor añadido para la Unión, es necesario reforzar el papel de la Comisión para interceder ante los Estados para la ejecución de infraestructuras transeuropeas. Este hecho es particularmente complicado para las infraestructuras transfronterizas, donde es imprescindible la máxima coordinación entre los Estados afectados y donde la UE tendría un verdadero papel de gestor por desarrollar.

Siguen existiendo problemas graves desde el punto de vista medioambiental y energético. Se avanza demasiado lentamente en la búsqueda de soluciones, y una de las más adecuadas es el desarrollo de infraestructuras menos contaminantes como el ferrocarril o el modo marítimo. No sólo es necesaria una voluntad clara de apoyo a estos modos por parte de los gobiernos nacionales y la UE, son necesarias medidas económicas y fiscales, un esfuerzo inversor por parte de los Estados que puede multiplicar sus efectos si se buscan colaboraciones público-privadas.

El documento no menciona claramente, como un factor decisivo en el contexto actual, la crisis generalizada que la UE y el mundo entero están viviendo en la actualidad. Es importante tener en cuenta este factor, puesto que puede modificar sustancialmente los modelos de conducta futuros y las decisiones políticas de las administraciones públicas. Es el caso de la disociación del crecimiento del transporte del crecimiento del PIB, las tendencias actuales mostrarán si este objetivo del Libro Blanco de 2001, que

hasta ahora no se había producido en lo que al transporte de mercancías se refiere, acaba por realizarse.

Por otro lado, es en estos momentos difíciles donde resulta más interesante la inversión en infraestructuras, porque no sólo crean empleo de forma inmediata, sino que fomentan el crecimiento económico a largo plazo. En épocas como ésta es necesario hacer un esfuerzo de reflexión sobre la mejor forma de invertir el dinero público, y en este sentido las inversiones en infraestructuras son prioritarias.

Dada la limitación de los recursos y además del tiempo disponible – que no es infinito – si la Unión quiere pervivir como potencia consolidada en el contexto mundial, debe establecer cuáles son sus prioridades. Quizás acciones de menor envergadura como la superación de una barrera física concreta (una vez más repetimos como ejemplo el problema pirenaico) puede, en sí misma, traer más efectos beneficiosos y de cohesión a medio plazo que una ambiciosa, extensa y por tanto, menos abarcable.

Por otro lado, nos obliga a no perder de vista un objetivo primordial de estas políticas: es necesario lograr un desarrollo sostenible, haciendo frente al grave problema que supone hoy el deterioro medioambiental, incluso los propios consumidores exigen y exigirán cada vez más un transporte sostenible. Pero de la misma forma es necesario garantizar la competitividad de las empresas, asegurando comunicaciones eficaces y adecuadas a cada tipo de transporte, tanto de viajeros como de mercancías.

La intermodalidad se ha convertido en un concepto esencial para el desarrollo de las futuras políticas de transporte. La correcta utilización de cada infraestructura para el tipo de transporte para el que sea más adecuado, y la implantación de nodos que faciliten los intercambios para adaptar las diferentes modalidades de transporte parece ser la mejor solución para la situación actual, donde es necesario diferenciar entre el transporte de mercancías y el de viajeros, ya que aunque pueden compartir la misma infraestructura, tienen problemas diferentes y necesidades distintas.

Es necesario lograr un diálogo eficaz con todos los ámbitos y sectores del transporte, tanto de viajeros, de mercancías, como urbano, para lograr una visión transversal que permita encontrar la mejor solución para cada tipo de transporte, utilizando de la mejor manera todos los modos existentes y facilitando su intercambio mediante plataformas logísticas y nodos de intercambio modal.

El transporte de mercancías es uno de los tipos de transporte más difíciles de coordinar y gestionar en el seno de la Unión Europea, en primer lugar, porque todavía adolece de falta de infraestructuras eficaces. Es necesaria todavía una gran inversión en este sector. Como los recursos son limitados, es interesante la reflexión sobre corredores prioritarios para mercancías, que conecten elementos clave y se organicen en torno a accesos. Los corredores permiten determinar claramente las prioridades en la actualidad, donde a diferencia del pasado, se visualizan puntos de saturación. Cuando se producen cuellos de botella, es necesario definir la utilización de la infraestructura presente o futura y priorizar su uso para un tipo de transporte u otro. Esto no significa exclusión, sino preferencia, evitando así que, en particular, el transporte de mercancías se vea penalizado.

Es importante, a la hora de planificar infraestructuras, tener en cuenta la interconexión de los corredores, la creación de mallas que vertebran el territorio, y lograr puntos de referencia para el intercambio que superen los cuellos de botella actuales.

## **TENDENCIAS Y DESAFÍOS**

Hay ciertas tendencias marcadas en la Comunicación de la Comisión que indudablemente condicionarán la evolución de los transportes en Europa. Por un motivo u otro, parece claro que los recursos que se podrán destinar a las infraestructuras de transporte en el futuro van a ser cada vez más reducidos. Por ese motivo la búsqueda de otras opciones de financiación se vuelve fundamental. La colaboración con el sector privado, las fórmulas mixtas y la creación de instrumentos

de financiación con garantías estatales o europeas debe seguir desarrollándose para no frenar la necesaria ejecución de infraestructuras esenciales para la cohesión europea.

Resulta también de la mayor importancia la apertura de la UE hacia el resto de continentes, sobre todo hacia el norte de África y las regiones vecinas del Este. Los intercambios, no sólo migratorios, sino de mercancías y flujos económicos harán necesario el desarrollo de nuevas infraestructuras, y el desarrollo de los corredores que se convertirán en “extra-europeos”. Es previsible que los flujos de intercambio, tanto de personas como de mercancías, va a aumentar significativamente los próximos años, y por eso es necesario garantizar un sistema de conexiones eficaz con este territorio, tanto marítimo como terrestre, a través del Estrecho de Gibraltar y pasando por la Península Ibérica.

Los problemas energéticos y medioambientales siguen presentes. El calentamiento del planeta y la subida del nivel del mar plantean nuevos problemas para el futuro.

Es importante destacar el factor de “resistencia al clima” en las nuevas infraestructuras que se planteen. Ello se traducirá en la eliminación de los riesgos en la ejecución de costosas infraestructuras en zonas como el litoral, que podrían verse afectadas por el cambio climático. Las nuevas redes deben discurrir por territorios “seguros” a estos y otros efectos.

Otra característica de estas zonas costeras es que sufren en general una saturación de la ocupación en sus territorios, no sólo humana, sino también urbanística y de infraestructuras que esta produciendo nuevas barreras físicas cuyo crecimiento es preciso controlar, no sólo por cuestiones prácticas, sino también medioambientales.

Desde un punto de vista de ordenación del territorio las nuevas redes, los grandes corredores europeos, para ser eficientes deben ser también compatibles con los espacios urbanos que ocupan u ocuparán; es decir, además de espacios “seguros” y medioambientalmente sostenibles deben ser compatibles con las aglomeraciones

urbanas. En este sentido, para una correcta ordenación deberían fijarse criterios de ocupación del territorio a favor de aquellos espacios liberados de presión urbana, para el establecimiento de los ejes transeuropeos de gran capacidad. Se evitarán así problemas de organización, de seguridad y de aceptación por parte del ciudadano.

## **OBJETIVOS POLÍTICOS HACIA UN TRANSPORTE SOSTENIBLE**

Se aprecia una tendencia generalizada hacia la optimización de cada uso de transporte por medio de la logística y la intermodalidad. Es recurrente la referencia al concepto de logística y de intermodalidad, pero de forma transversal, sin tener un reflejo claro y ejecutivo en las políticas europeas. La planificación de nuevas infraestructuras debe considerar la existencia de áreas logísticas como un condicionante igual de importante que la intermodalidad.

Esta necesidad se hace aún más patente en aquellas áreas transfronterizas separadas no por una distancia kilométrica, ni por su capacidad logística ni de flujos, sino simplemente por la existencia de una barrera física (que técnicamente se puede solventar con los medios técnicos actuales) como es el caso de los Pirineos.

La intermodalidad por sí misma no se verá optimizada si no lleva consigo una alta capacidad logística. Es evidente la utilidad marginal de interconectar dos áreas logísticas con plena capacidad modal, especialmente si se logra la superación de un cuello de botella o un tramo transfronterizo. Tal sería el caso de una conexión eficaz entre el área de Zaragoza y su enorme plataforma logística y la conurbación de Toulouse, ambas con plena capacidad modal pero desconectadas por la ausencia de una conexión bajo los pirineos.

La Península Ibérica constituye una auténtica plataforma polinuclear y multimodal, es decir, un vasto territorio especialmente dotado para recibir y emitir mercancías a todo el mundo de manera eficiente y segura. Cuenta con un buen sistema portuario, aéreo,

e incluso las infraestructuras ferroviarias liberadas por las nuevas líneas de alta velocidad van a permitir un sistema ferroviario para mercancías. Sin embargo todo esto queda limitado y no se ve plenamente optimizado como instrumento de desarrollo para el conjunto de la Unión Europea porque no se cuenta con una interconexión adecuada, que supere la barrera de los Pirineos.

Es necesario trabajar en la eliminación de Cuellos de botella. En el caso de la Península Ibérica, para fomentar su competitividad, Portugal y España se han ido adaptando a los nuevos flujos provenientes de América, África y Asia, que llegan a los puertos y luego son distribuidos mediante la constitución de modernas áreas logísticas como por ejemplo en Madrid, Aragón, etc. Sin embargo, estos flujos acaban encontrando siempre el mismo problema: la falta de una salida de gran capacidad y eficaz, contando hasta ahora únicamente con las infraestructuras en los extremos este y oeste del macizo pirenaico.

Además los cuellos de botella no sólo se producen por concentraciones excesivas de tráfico en determinados puntos, también se producen por la desigual calidad y estado de las infraestructuras de transporte de carácter transfronterizo y los corredores por los que continúa su recorrido. Esta situación es precisamente la que caracteriza a los Pirineos, donde a menudo la calidad de los viales tanto carreteros como ferroviarios no se corresponde con la infraestructura existente al otro lado de la frontera.

La comunicación hace una referencia expresa a las comunicaciones entre los aeropuertos y las redes de alta velocidad, que facilitan la movilidad de viajeros. Para el caso de las mercancías, la conexión de los puertos con corredores ferroviarios lograría canalizar mediante flujos continuos las cargas que llegan a las costas europeas para distribuir las en toda Europa, si se logran solucionar, tal y como se ha comentado anteriormente, los cuellos de botella existentes.

Las nuevas tecnologías son en la actualidad un factor decisivo que permite optimizar las infraestructuras actuales y futuras, mejorando la gestión, la comunicación y el mejor uso posible. La investigación es esencial, así como la existencia de centros

tecnológicos como el Zaragoza Logistics Center, un Instituto de Investigación creado por el Gobierno de Aragón junto con la Universidad de Zaragoza y el Instituto de Tecnología de Massachusetts. Por su calidad y su repercusión internacional, se ha convertido en un centro internacional de excelencia para la educación y la investigación en logística y la gestión de la cadena de suministro, además de coordinar el Centro Nacional de Competencia para la investigación en el área de la logística y de la gestión de la cadena de suministro y la Plataforma Tecnológica en Logística Integral, Intermodalidad y Movilidad, Logistop. Esto hace que el ZLC desarrolle un papel determinante para definir y para coordinar las iniciativas de la investigación, del desarrollo y de la innovación de este sector en España.

Una correcta valoración de los costes de transporte, y su repercusión en los precios al consumidor, contribuirá a un uso más inteligente desde el punto de vista medioambiental y de los costes externos, pero siempre y cuando se haga de forma global, a escala europea, sin permitir distorsiones en el mercado, y favoreciendo la puesta en marcha infraestructuras sostenibles pero eficaces que no perjudiquen la actividad corriente de las empresas europeas.

Insistimos en el momento crucial en que se encuentra la política de transportes europea, y compartimos con la Comisión el especial cuidado a la hora de planificar puesto que las infraestructuras se prolongan a lo largo de mucho tiempo. Por eso nos ratificamos en que una inversión en tramos especialmente conflictivos y con mayor valor añadido europeo, como los transfronterizos, pueden contribuir en mayor medida a solucionar los problemas actuales del transporte, desarrollar auténticos corredores y facilitar la integración de los diferentes modos de transporte.

## **POLÍTICAS EN PRO DE UN TRANSPORTE SOSTENIBLE**

### **Infraestructuras**

Una vez más se resalta la importancia de contar con centros de intercambio modal. Cuando trata la logística y el transporte de mercancías, se habla de la importancia de la comodidad para el transporte de viajeros y la necesidad de garantizar flujos continuos entre diferentes medios de transporte público y entre el tráfico de larga distancia y el tráfico urbano.

No se incide en ningún momento sobre la relación entre el transporte de larga distancia de mercancías y el transporte urbano de mercancías. El transporte urbano de mercancías juega un papel esencial, siendo la “última milla” un proceso de transferencia de carga de la misma relevancia que todo el transporte de larga distancia y la creación de redes de alta capacidad para soportarlo.

Deberían crearse infraestructuras logísticas, tales como microplataformas logísticas en zonas cercanas a los núcleos urbanos, que permitan un mayor ordenamiento de la logística de transporte y distribución de mercancías a los núcleos urbanos. Estas plataformas permitirán conectar los núcleos urbanos con los grandes corredores de intercambios, que pueden discurrir por zonas menos congestionadas, evitando así la saturación de las grandes aglomeraciones.

Aragón conoce bien esta necesidad y por eso ha desarrollado estos últimos años un esquema logístico que vertebra a todo el territorio de la Comunidad Autónoma, y aprovechando la excelente posición geoestratégica de Aragón, la posiciona como punto de referencia para la actividad logística en el Sudoeste europeo.

En este sentido corredores como el 16 de las RTE-T se corresponden a la perfección con las orientaciones marcadas en la Comunicación, ya que se crea un corredor ferroviario que atraviesa todo el Sudoeste europeo con la Europa del Norte y del Este, dando continuidad a los importantes puertos de la Península Ibérica y conectando los principales nodos logísticos de la Península Ibérica y Francia.

Sin embargo, la conexión de las diferentes redes de transporte no garantiza al 100% el correcto funcionamiento de la red, puesto que en muchos casos las discontinuidades de la red de transporte conllevan problemas de capacidad y cuellos de botella. Por lo tanto, no solamente resulta viable interconectar las redes de transporte, sino también estudiar las capacidades en relación a la demanda y vislumbrar la necesidad de complementar estas redes con otras alternativas que permitan una fluidez y agilidad a mercancías y pasajeros.

Es necesario analizar la rentabilidad y la viabilidad de las infraestructuras planificadas, y optimizar el uso de lo existente para reducir costes. Pero la limitación a este tipo de actuaciones puede hacer que no se lleven a cabo infraestructuras que por su naturaleza y su efecto de desahogo sean fundamentales para la vertebración y la cohesión de la Unión Europea.

La Comisión debería, a nuestro parecer, ser más competente y tener una mayor influencia en el diseño y ejecución de las redes transeuropeas de transporte.

Apoyamos firmemente la propuesta de la Comisión para desarrollar corredores diferenciados con preferencia para viajeros o para mercancías. De esta manera se pueden optimizar las infraestructuras existentes y planificadas, dejando los corredores más densamente poblados para los servicios necesarios para viajeros, tanto en Alta Velocidad como cercanías y regionales, y posibilitando que las zonas más libres y con infraestructuras menos saturadas puedan dedicarse con mayor prioridad a los tráficos de mercancías. Ambos servicios deben interconectarse y garantizar el abastecimiento de los núcleos urbanos e industriales mediante el desarrollo de espacios logísticos y de distribución.

Apoyamos el desarrollo de las autopistas del mar, pero esta actuación debe planificarse y realizarse de una forma eficiente: es necesario solucionar también y como requisito previo los problemas en los sistemas de gestión actuales, en la capacidad de carga, minimizando los riesgos que conlleva el transporte de mercancías peligrosas, etc. Para optimizar su uso es necesario también consolidar un sistema moderno, seguro y eficaz de transporte ferroviario que sea complementario a este modo de transporte, que permita la conexión con los territorios de interior y además sirva como elemento de ordenación y de cohesión del territorio.

## **Financiación**

Compartimos con la Comisión que es necesario hacer cumplir el principio de “quien contamina, paga”. Pero tal y como hemos señalado anteriormente, ese principio debe aplicarse de forma homogénea y común al conjunto del territorio europeo, para evitar distorsiones en la competencia y en el mercado.

Las medidas de financiación mediante tasas e internalización de los costes externos están abocadas a seguir desarrollándose e imponiéndose en el territorio de la UE, actuando como instrumentos de regularización de los transportes y de equilibrio a favor de los modos más sostenibles.

Nos ha resultado muy interesante la idea de utilizar la tasa de congestión, que representa el coste de la escasez de la infraestructura. El pirineo es un territorio europeo que adolece desde hace mucho tiempo de una gran falta de infraestructuras adecuadas y medioambientalmente sostenibles, y debido a eso sufre la saturación del transporte por carretera, con los problemas de accidentabilidad y contaminación que eso genera. La utilización más temprana de este concepto podría haber llevado a la puesta en marcha de soluciones que quizá ya estarían funcionando.

## **Tecnología**

Es un factor esencial para el desarrollo de una política eficaz de transportes. En particular, en materia ferroviaria, se está avanzando mucho en la búsqueda de soluciones innovadoras tanto en comunicación, señalización, control, etc. como en nuevos materiales móviles que solucionan muchos problemas de la carga. En cualquier caso, esta actividad debe redundar en un transporte medioambientalmente más sostenible.

## **Marco jurídico**

Compartimos con la Comisión la opinión sobre el peligro que supone la liberalización parcial de los mercados, que puede dar lugar a subvenciones encubiertas.

Son muy interesantes los instrumentos de apoyo a los modos más sostenibles, con iniciativas como Marco Polo, que deberían generalizarse y aplicarse no sólo a nivel europeo, sino nacional o regional, con más asiduidad.

Es importante también asegurar el acceso generalizado a la infraestructura. En este sentido, es muy interesante la propuesta de la Comisión sobre la creación de administradores de infraestructura transnacionales.

## **Comportamiento**

En este capítulo se trata un problema que no siempre se tiene en cuenta y que es esencial a la hora de poner en marcha nuevas infraestructuras, como es la información al ciudadano. Es especialmente importante en entornos sensibles como el pirineo, donde las actuaciones tienen consecuencias medioambientales importantes, y donde hay que tener especial cuidado y consultar continuamente con la población afectada. Por eso es importante la existencia de organismos como la Fundación Transpirenaica,

que hace una labor de información y comunicación al ciudadano y a las instituciones socioeconómicas del territorio, promoviendo la permeabilidad del Pirineo desde un punto de vista medioambientalmente sostenible.

## **Gobernanza**

Siempre es importante la coordinación de los diferentes niveles de planificación, contando en especial con los organismos locales y regionales, ya que muchas veces son los que mejor conocen el territorio y pueden aportar las soluciones más adecuadas.

## **Dimensión Exterior**

Insistimos en la importancia de contar con conexiones eficaces hacia la Europa del Este y el Norte de Africa, ya que las relaciones tanto de viajeros como de mercancías van a seguir creciendo en los próximos años.

Una red eficaz de transportes, mediante el uso eficaz de cada infraestructura y el desarrollo de plataformas de intercambio, puede hacer que espacios como la Península Ibérica se conviertan en enormes plataformas logísticas para las relaciones económicas de la UE con el resto del mundo.