

CONTRIBUCIÓN DE LOS CONSEJOS ECONÓMICOS Y SOCIALES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO Y DE AQUITANIA EN EL MARCO DE LA CONSULTA ABIERTA SOBRE LA REVISION DE LA POLITICA DE LAS RTE-T DOCUMENTO DE CONSULTA, 4 MAYO 2010

El Consejo Económico y Social Vasco y el Consejo Económico y Social Regional de Aquitania, como organismos que canalizan la participación de los agentes económicos y sociales en las políticas públicas de sus respectivas regiones, ubicadas en un enclave fronterizo estratégico clave para las comunicaciones entre la Península Ibérica y Europa, mantienen una preocupación permanente por la temática del transporte y un interés claro por el futuro de la política europea de transporte y de la política de Redes Transeuropeas. Ya lo demostraron en la consulta lanzada por la Comisión Europea sobre el Libro Verde en 2009, con la que se inicia la revisión de la política de RTE-T, en la que participaron, manifestando sus posicionamientos sobre los planteamientos en él expuestos. La aparición de un segundo documento de consulta en este proceso de configuración de la futura política, motiva nuevamente al CES Vasco y al CESR de Aquitania a participar, presentando esta nueva aportación.

En cuanto a los planteamientos efectuados por el Libro Verde, los puntos de vista clave expresados por el CES Vasco y el CESR de Aquitania en su correspondiente aportación pueden sintetizarse así:

- Acogida positiva a la iniciativa de la Comisión de plantear una revisión de la globalidad de la Política de RTE-T, motivada tanto por la necesidad de reconducir una política con importantes puntos débiles, como de incorporar la consideración de nuevos elementos como los nuevos objetivos estratégicos de la Unión, la ampliación, el cambio climático, la sostenibilidad... .
- Se destacaba entre sus principales aportaciones la necesidad de integrar en el desarrollo de la futura política de RTE-T un nuevo impulso al transporte de mercancías.
- Se pronunciaba claramente a favor de una estructura de planificación de dos niveles, en el que primaría el concepto de red sobre el de proyecto, con una red global y una red central, juntamente con un denominado *pilar conceptual*.

- Abogaba por el mantenimiento íntegro del listado de proyectos prioritarios, y por la accesibilidad de las regiones periféricas a los grandes ejes de transporte europeos.
- Consideración de la financiación de la RTE-T como una cuestión clave para la realización de la misma, para la que, sin embargo, no se aportaba propuesta alguna.

En esta ocasión, tras el análisis de los resultados de la consulta del Libro Verde, y de ulteriores reflexiones internas y de grupos de expertos, la Comisión Europea presenta un segundo documento de consulta, que se centra específicamente en las cuestiones metodológicas de la planificación de los dos nuevos niveles de red de la RTE-T, en la financiación y en la gobernanza y la ejecución

El examen realizado por los Consejos Económicos y Sociales del País Vasco y de Aquitania del nuevo documento, merecen a ambos Consejos las **valoraciones y observaciones de carácter general** que a continuación se recogen:

- El Documento, sobre todo en su capítulo metodológico, se sitúa en un plano excesivamente teórico y genérico. Este tono de abstracción nos plantea dificultades para adoptar una posición y trasladar un punto de vista sobre los criterios de planificación de la RTE-T. Entendemos, también, que, en general, este tono de abstracción supone un obstáculo para la aportación de opiniones de las partes interesadas en el proceso de revisión de la RTE-T, dado que en buena medida sus inquietudes por las RTE-T están basadas en experiencias prácticas de la realidad del transporte, muy mediatizadas por su ámbito local, y difíciles de trasladar al discurso genérico del documento. Por otro lado, el planteamiento teórico y abstracto de la reflexión tampoco parece permitir, al contrario de lo que sería deseable, un nivel de definición y de selección en los criterios que pueda orientar eficazmente el trazado concreto de la Red a través de la multiplicidad de intereses contrapuestos que se suscitarán.
- La política de RTE-T debe proporcionar la base infraestructural que garantice el buen funcionamiento de los servicios de transporte en el mercado interior, y reflejar, al mismo tiempo, los objetivos fijados a nivel europeo en el ámbito del transporte, así como también en el contexto político, socioeconómico, ambiental e institucional. En el documento se observa, sin embargo, una total ausencia de un diagnóstico de necesidades de transporte al que la política de infraestructuras haya de dar respuesta y de objetivos político-estratégicos a los que deba de servir.

En estas condiciones, el tono de generalidad en el que discurre la exposición de la metodología resulta inevitable, así como la indefinición en cuanto a las finalidades a las que se orienta la futura RTE-T y a las características que consecuentemente ha de adoptar. La imposibilidad de establecer la adecuación de los criterios y principios que han de regir la planificación de la RTE-T con el cumplimiento de los objetivos que la RTE-T ha de perseguir ha de ser igualmente señalada.

Es por ello que, como pauta de elaboración de la metodología de planificación de la RTE-T, entendemos necesario comenzar con el establecimiento de los objetivos de la RTE-T, para poder articular, a continuación, el conjunto de principios y de criterios de planificación de la RTE-T, adecuados y coherentes con los objetivos a los que esta RTE-T haya de dirigirse, y que constituyen su marco básico; ello incluso cuando los objetivos que se imponen a la RTE-T se definen en documentos legales o estratégicos independientes, recogiendo éstos en el documento de revisión de la política de RTE-T y en el futuro instrumento jurídico regulador de la política de RTE-T.

De forma análoga, la determinación de las necesidades que la política de infraestructuras ha de atender, requiere de estudios previos que analicen la evolución del transporte con una perspectiva temporal importante, que indiquen tanto sus aspectos cuantitativos, como los principales factores de incidencia en la misma, y los distintos escenarios resultantes. Aunque nos consta su realización en el contexto de la definición del futuro de la Política de Transporte, la falta de elementos sobre estas cuestiones en las reflexiones del documento de consulta nos conduce a llamar la atención sobre la necesidad de incorporar al proceso de revisión de la política de RTE-T los elementos básicos sobre la futura evolución y necesidades del transporte en la UE, con los que la política de infraestructuras RTE-T se habrá de corresponder.

Aunque en la Unión Europea el transporte y las infraestructuras de transporte se constituyan en dos políticas con orígenes y entidad propia diferenciadas, la evidente interrelación entre las mismas ha de encontrar alguna suerte de espacio de encuentro y de reflejo en sus instrumentos programáticos.

Un avance en este documento respecto al Libro Verde es la mayor claridad en la presentación del papel del denominado *pilar conceptual* en la planificación de la RTE-T, que en el Libro Verde se presentaba rodeado de excesiva ambigüedad, y cuyo significado y función no se alcanzaba a comprender. Ello permite que en esta fase podamos emitir un juicio positivo sobre su incorporación, en tanto que hace posible introducir un primer nexo de unión imprescindible entre las políticas de transporte y la política de infraestructuras, así como una potencialidad evolutiva a la configuración de la Red Transnacional de Transporte, cuyas necesidades pueden ir

modificándose en función de los objetivos de la política de transporte, y factores como los avances tecnológicos, y la innovación.

- Elementos que ocupaban un carácter central en los planteamientos del Libro Verde y que el CES Vasco y CESR de Aquitania destacaron como aportaciones más importantes del mismo, como el particular impulso al transporte de mercancías, y la incorporación de consideraciones energéticas y de cambio climático, prácticamente desaparecen o figuran de forma muy difuminada en el nuevo documento. Resulta paradójico cuando cabría esperar del nuevo documento un estado de reflexión más avanzado que el Libro Verde, y, por consiguiente, elaboraciones más precisas sobre dichos elementos. Resulta indispensable recuperar en la reflexión sobre la futura RTE-T la lucha contra el cambio climático, la consecución de una economía con bajas emisiones de carbono, y la eficiencia energética toda vez que se incardinan en los compromisos estratégicos de la Unión Europea, y, como tales, incorporados a los objetivos de la Estrategia Europea 2020; y que la Comisión Europea ha expresado en este marco la trascendencia y su compromiso con un transporte sostenible que avance en la menor dependencia de los combustibles fósiles. Asimismo, si hasta ahora la financiación comunitaria hacia proyectos RTE-T se ha destinado principalmente a grandes proyectos ferroviarios de alta velocidad para viajeros, el transporte de mercancías requiere medidas urgentes para superar dificultades como la congestión, el aumento de las emisiones de CO₂, y las deficiencias de infraestructura y de organización. Nada se dice de los corredores verdes del Libro Verde, que a pesar de la dificultad de definición, servirán para distinguir rutas de transporte medioambientalmente más respetuosas, como claramente pueden ser los tramos marítimos que captan tráfico de mercancías de la carretera al mar, y que podrían recibir formas específicas de reconocimiento.
- En línea con la propuesta del documento, y el punto de vista expresado en la consulta anterior, los Consejos Económicos y Sociales Vasco y Aquitano están de acuerdo con el mantenimiento del listado actual de proyectos prioritarios, y que en la nueva planificación deberán de integrarse en una red.
- A diferencia del Libro Verde, complace comprobar cómo en esta ocasión se dedica a la financiación, de incidencia determinante sobre la ejecución de la RTE-T, la atención que merece en la reflexión sobre la revisión de las RTE-T, lo que supone un avance importante, aunque no suficiente, sobre el Libro Verde, en el que esta cuestión no recibía ni la importancia ni la atención que le corresponde.

Metodología de Planificación

En términos generales, se comparte la visión sobre la metodología de planificación de la red, sustentada en un tejido mallado que comunique toda la UE, garantizando la incorporación a la misma de los nuevos países miembros, y las conexiones con países vecinos y terceros, evite periferias y puntos de estrangulamiento por saturación o por barreras naturales, y que se base en corredores trazados entre nodos principales, e intermedios, incluidos los puertos y los espacios logísticos, de carácter intermodal y cuyos trazados puedan, también, acoger destinos o enlaces regionales para garantizar la cohesión territorial.

Los actuales proyectos prioritarios, representativos de los grandes ejes ferroviarios, de carreteras, vías navegables y marítimas, de especial relevancia para encauzar los flujos de tráfico transnacionales y para la consecución de los objetivos de cohesión y de desarrollo sostenible, han de mantenerse, si bien habrán de establecerse las diferentes conexiones para su continuidad y entrelazamiento, integrándose en un sistema en red multimodal, eficiente y medioambientalmente sostenible.

No obstante, ya nos hemos referido a la falta de concreción y ausencia de objetivos y de principios orientadores que caracteriza el planteamiento de la metodología de planificación de la RTE-T revisada, y a la necesidad de remediar el grado de indefinición que resulta. No solo en lo que respecta a la planificación de la Red Central, sino también en lo que se refiere a la Red Global, cuyo grado de coincidencia o diferenciación con la Red Global actual no resulta clarificada, y que consideramos de gran interés habida cuenta de que garantiza la indispensable accesibilidad de las regiones.

Es en este punto donde queremos incidir, apuntando líneas de actuación de mayor concreción y en la dirección que, de acuerdo con las actuales necesidades del transporte, y del contexto socioeconómico, político y medioambiental europeos, emergen como necesarias.

El funcionamiento de la Unión Europea requiere de unas infraestructuras de transporte que permitan un transporte ágil, fiable, competitivo, y no contaminante, mientras que la realidad del transporte de mercancías en la UE es el de una abrumadora supremacía de la carretera, ejes viarios congestionados, crecientes emisiones de CO₂ incompatibles con los compromisos de lucha contra el cambio climático, e incertidumbre sobre el precio y disponibilidad del petróleo. La política de RTE-T deberá apoyar la reconducción de esta situación mediante la provisión de la dotación de infraestructura que permita una intermodalidad real y la optimización de las capacidades y uso de cada modo de transporte, para que cada modo de transporte intervenga en su ámbito de mayor eficiencia, y permita el trasvase

de tráficos de carretera hacia modos de transporte menos contaminantes, tales como el ferrocarril y el marítimo.

Tras casi una década de apoyo de las RTE-T al tráfico de viajeros de alta velocidad es imperativo que la dotación de infraestructura atienda las deficiencias existentes en el tráfico ferroviario de mercancías, y se atiendan las diferentes necesidades respecto a los viajeros en términos de ritmos de crecimiento, distancias de desplazamiento y diferentes exigencias en la interconexión intermodal, dándose también solución a los problemas de congestión con líneas dedicadas a las mercancías. En este último punto las líneas convencionales liberadas por la creación de las nuevas infraestructuras de alta velocidad podrán jugar su papel. Las medidas infraestructurales puras deberán acompañarse de medidas que permitan la interoperabilidad, la homologación de estándares técnicos y la gestión conjunta de corredores transfronterizos.

En cuanto al transporte marítimo europeo, siendo el modo de transporte energéticamente más eficiente, disponiendo de tecnología para responder a legislaciones más restrictivas en términos de emisiones y de contaminación, y existiendo múltiples infraestructuras portuarias preparadas y con capacidad a lo largo de las costas europeas, no ha materializado las iniciativas de promoción del transporte marítimo de corta distancia y de establecimiento de proyectos prioritarios de *Autopistas del Mar* previstas por el Libro Blanco del Transporte y por las RTE-T.

La revisión de la política de RTE-T propicia la ocasión para introducir las modificaciones que resuelvan los obstáculos que estas iniciativas han encontrado durante estos últimos años:

- Es necesario clarificar el concepto y requisitos de *autopista del mar*, que se ha entendido únicamente como un transporte marítimo entre dos puertos, soslayando el hecho de que constituye un complejo servicio integrado en una cadena logística de transporte que excede el transporte marítimo.
- Precisamente, en atención a la complejidad de su establecimiento, con intervención de diversidad de empresas prestatarias de servicios en un entorno de competencia, los procedimientos y convocatorias para el otorgamiento de financiación de RTE-T deberían verse simplificados.
- Las conexiones terrestres de los puertos de cabecera son claves en la extensión de su hinterland y en la conexión con las redes de transporte, por lo que habrían de ser tenidas muy presentes en la planificación de la RTE-T.

- Finalmente, sería conveniente que el régimen de financiación RTE-T de *autopistas del mar* se adecuara a fin de limitar el apoyo económico a la consolidación de carga de, únicamente, servicios viables, y a fin de no producir distorsiones en las condiciones de competencia, para lo que resulta más adecuado apoyar económicamente la demanda (p.e. ecobonos) en lugar de subvencionar al prestatario del servicio.

Financiación

La envergadura financiera de los proyectos RTE-T a acometer, junto con las limitaciones presupuestarias de los Estados, y la palmaria insuficiencia de la dotación de los instrumentos financieros comunitarios han supuesto un hándicap fundamental en la efectiva y puntual realización de la Red.

En este contexto, y como ya hemos señalado anteriormente, apreciamos positivamente la preocupación de la Comisión Europea en este nuevo documento de consulta por abordar esta problemática clave. Sin embargo, la profunda crisis económica actual, las severas medidas de reducción de los déficits de los presupuestos nacionales, y la ausencia de nuevos recursos financieros comunitarios no permiten vislumbrar en los próximos años sino un empeoramiento de la situación vivida hasta el presente. Las opciones a explorar pasan ineludiblemente por la utilización racional e imaginativa de todos los recursos y fuentes disponibles (diferentes fondos de financiación comunitaria, fondos nacionales, partenariado público-privado, BEI, cánones por uso), la optimización de la gestión de los mismos, y por una estricta priorización de las necesidades, tal y como recoge el documento, pero que a falta de la concreción del abanico de medidas posibles a adoptar, no permite apreciar avances tangibles respecto a la situación actual. Es necesario hacer un esfuerzo adicional, y descender al detalle de las opciones prácticas de financiación que en este contexto es posible articular en favor de la realización de la futura RTE-T.

Bilbao y Burdeos, 15 septiembre 2010