

**COMENTARIOS AL DOCUMENTO DE TRABAJO DE LA COMISIÓN EUROPEA:
“CONSULTA SOBRE LA FUTURA POLÍTICA DE LA RED TRANSEUROPEA DE TRANSPORTE”**

1. METODOLOGÍA PARA LA PLANIFICACIÓN DE LA RTE-T

- ¿Son adecuados y viables los principios y criterios destinados al establecimiento de la Red Central expuestos en el documento? ¿Cuáles son sus puntos fuertes y débiles, qué otros factores deberían tenerse en cuenta?

A la hora de abordar la futura política de la red transeuropea de transporte, estimamos fundamental remarcar el papel que tienen las infraestructuras desde el punto de vista del crecimiento económico y bienestar social; tal y como se recoge en el documento de consulta de la Comisión Europea, procede destacar que *“aumentar la inversión en infraestructuras públicas equivale a respaldar la recuperación económica, ya que tiene un efecto multiplicador positivo a corto plazo y puede aumentar la competitividad de un país a largo plazo”*. Es por tanto esencial que la política de infraestructuras de transporte esté en el centro de atención y que se destinen a ella los recursos necesarios por parte de la Unión Europea.

Consideramos apropiada la planificación de la futura red transeuropea de transporte RTE-T en dos niveles:

- un nivel global,
- un nivel central o prioritario.

El objetivo de esta consulta pública es contar con criterios dirigidos a establecer la metodología para la planificación de la RTE-T en su nivel central, que estará compuesta de nodos y conexiones de la máxima importancia estratégica y económica para toda la UE.

Los principios contenidos en el documento objeto de este análisis y que informan la concepción de la RTE-T tales como la multimodalidad, la interconectividad y optimización de la red, la interoperabilidad y mejora de la eficiencia de todos los modos, la sostenibilidad mediante la descarbonización, la protección de la biodiversidad, la atención prestada a la calidad del servicio, la seguridad y protección, la aplicación de los STI, y la minimización de los costes de inversión, mantenimiento y funcionamiento, deben considerarse como adecuados. No obstante, existe el problema- al que se enfrenta la Comisión- de la viabilidad real a la hora de priorizar e intentar compatibilizar unos con otros sin entrar en contradicciones.

Lo mismo ocurre con los criterios a tener en cuenta para la configuración de la red tales como la integración territorial, los efectos de cohesión, las necesidades del mercado interior, los flujos comerciales exteriores y globales, el tráfico de personas y de mercancías y las necesidades de los usuarios, la interconectividad y multimodalidad de la red, y los aspectos relativos al cambio medioambiental y climático.

Y es que el problema para hacer viables y poder conjugar estos principios y criterios está en saber cuáles son los que priman en cada momento y poner en práctica una política europea que se ajuste a los mismos, ya que habría que consensuar las voluntades políticas de los distintos Estados miembros de la UE en cuanto a prioridades en los proyectos, determinación de nodos principales e intermedios, fuentes de inversión, generación y gestión de fondos, etc.

Consideramos que los puntos fuertes se centran en torno a la voluntad política de la Unión de avanzar en el diseño de una RTE-T Global y Central flexible que permita racionalizar las inversiones en infraestructuras conjugando los intereses particulares de los Estados con el interés global de la UE y crear una visión más amplia de la Red que permita conectar la UE con el resto del mundo de forma eficaz y compatible.

Como puntos débiles podemos mencionar, entre otros, los graves problemas financieros junto a las dificultades mencionadas en la capacidad de priorizar principios y criterios y compatibilizar las prioridades de la UE con las prioridades particulares de los Estados miembros, así como las dificultades para conseguir en un plazo razonable los objetivos marcados por la UE conjugando la política de las RTE-T con la política de transportes y otras políticas de contenido económico, social y medioambiental.

En todo caso, **consideramos fundamental que se tenga en cuenta la situación geográfica**, cuestión evidente en el caso de España por su condición periférica y peninsular y, por tanto, la necesidad de conexión con el resto de Europa a través de diversos modos. **Este elemento geográfico no está suficientemente recogido en la consulta**; es muy importante si realmente se quiere garantizar un vínculo entre el Este y Oeste de Europa y entre el Norte y Sur.

No debe por tanto olvidarse la problemática existente en los países periféricos, alejados de los grandes núcleos de población y de producción, que deben afrontar mayores costes de transporte y, como consecuencia de ello, de producción y comercialización de sus productos, derivados del efecto negativo de la perifericidad. Por tanto, consideramos que **la mejora de la accesibilidad debe ser un instrumento prioritario**, para incrementar la capacidad competitiva de un país o región y mejorar la cohesión territorial.

Por ello, **para el diseño de la futura RTE-T es necesario tener un enfoque geográficamente diferenciado**, ya que la UE es un territorio muy diverso con características orográficas, territoriales, demográficas, etc., muy diferentes, donde coexisten países centrales, dentro de los cuales se dan áreas con altos niveles de congestión y fuerte tránsito, y territorios periféricos muy extensos o rurales, sin esa presión constante sobre sus infraestructuras. Ambos modelos requieren un tratamiento distinto y singular en el ámbito de la política común de transportes.

En el caso concreto de España, **dentro de la red central deben estar incluidos los actuales proyectos prioritarios 3 y 16 para su completa ejecución, haciendo hincapié en la necesidad de dotar de mayor permeabilidad a Los Pirineos, así como la necesaria declaración como prioritario del Eje ferroviario mediterráneo.**

Un documento de consulta sobre la futura política de la Red Transeuropea de Transporte (RTE-T) no puede obviar el trascendental papel de las Regiones Ultraperiféricas (RUP) de la Unión Europea, reconocido en el artículo 299.2 del TCE, que pone el acento sobre la gran lejanía respecto al continente europeo, y en las recomendaciones de la Comisión Europea sobre la necesidad de reducir el déficit de accesibilidad de estas regiones.

La inadecuación de los instrumentos de intervención de la política de transportes exige la puesta en marcha de medidas que sean operativas y que tengan en cuenta la realidad de las RUP, garantizando los objetivos destinados a paliar la discontinuidad territorial y la falta de integración de estas regiones en su entorno geográfico.

El propio “Memorándum conjunto de las Regiones Ultraperiféricas – Las RUP en el horizonte 2020”, firmado en Las Palmas en octubre de 2009, y ratificado en mayo de 2010 por los Estados de pertenencia de las RUP, demanda mejoras respecto a las infraestructuras del transporte, ya que la situación actual de la RUP en el contexto de la planificación de las RTE-T es la siguiente:

- Las RUP están excluidas de la red de carreteras (salvo las conexiones con los puertos y aeropuertos de Gran Canaria y Tenerife).
- Las RUP están excluidas de la red de las autopistas del mar (salvo Azores, Canarias y Madeira en lo relativo a la extensión de los principales ejes de las RTE-T a los países terceros vecinos, aunque con muchas dificultades de aplicación);
- Los proyectos de interconexión entre las RUP y el continente europeo no han sido considerados prioritarios en la planificación de la RTE-T.

Por tanto, la futura política de la RTE-T deberá incluir las conexiones con los puertos y los aeropuertos en todas las RUP, y para todas las Islas en el caso de los archipiélagos. Además, en la red prioritaria, deberían integrarse los puertos marítimos y los aeropuertos de las RUP.

La Comunicación de la Comisión (COM (2009) 301 final, de 24 de junio, “*Conectar África y Europa*”), menciona explícitamente a las RUP y la necesidad de reforzar las conexiones entre estas regiones y los países terceros vecinos. Sin embargo, el hecho de que las RUP no se hayan tenido en cuenta suficientemente en la RTE-T, puede conllevar a que no se pueda materializar este importante objetivo.

La RTE-T deberá recoger expresamente que se le otorgará prioridad a los proyectos de las RUP, incluyéndolas en las redes prioritarias previstas.

Por último, consideramos necesaria la existencia de un claro compromiso de los Estados miembros, político y presupuestario, para llevar a cabo los proyectos que formen parte de la Red Central, así como que a la hora de acometer inversiones en infraestructuras se favorezcan prioritariamente los modos de transporte liberalizados.

La Red Central, además de tener en cuenta la cuestión geográfica apuntada, debe incorporar proyectos nuevos que den valor añadido a infraestructuras ya existentes, optimizando el uso de las mismas. Debe contemplarse desde la óptica de la multimodalidad, incluidas las conexiones intermodales, de manera que debe dar respuesta a las necesidades de movilidad de personas y mercancías y debe ayudar a eliminar las zonas congestionadas.

En el diseño de la RTE-T se debe tener en cuenta, como referencia básica, los principios de la UE de libertad de movimiento de personas y mercancías facilitando corredores europeos de libre tránsito, que permitan rentabilizar las infraestructuras ya existentes dentro de la Red, en aras a la mejora en la eficiencia de todos los modos, y racionalizando así el uso de la misma sin la necesidad de acometer nuevos y costosos proyectos de inversión alternativos que no sean estrictamente necesarios para el correcto funcionamiento de la intermodalidad y la cohesión territorial.

La planificación de la RTE-T -en cuanto se refiere sobre todo a la creación de nuevas infraestructuras- debiera también vincularse con la planificación de la expansión, transformación o nueva creación de los asentamientos urbanos.

Esta vinculación se establece naturalmente en los países de la UE a través de los planes regionales, que actualmente combinan desde una perspectiva estratégica los objetivos de desarrollo económico con la ordenación territorial.

La UE debería fomentar la realización de dichos planes regionales y la identificación en los mismos de aquellos componentes del sistema regional de infraestructuras de transporte que se considera podrían incorporarse a la Red Global y los que formarán parte de la Red Central, donde aún no se hubiesen redactado. Adicionalmente, en aquellas regiones que ya contasen con dichos planes, se trataría de revisar las redes de infraestructuras de transporte previstas desde esta nueva perspectiva.

- ¿Hasta qué punto contribuyen las medidas infraestructurales suplementarias a los objetivos de un sistema de transporte proyectado al futuro, y cómo podría fortalecerse esta contribución?

La innovación y las nuevas tecnologías constituyen también un elemento importante en el diseño, construcción, mantenimiento y operación de infraestructuras, potenciando su eficiencia y sostenibilidad. Por tanto, consideramos positivas posibles medidas que fomenten la inversión en I+D+i en el ámbito de las infraestructuras de transporte.

Se debe partir de que tanto la innovación y aplicación de nuevas tecnologías como los sistemas de transporte inteligente pueden ayudar en gran manera a optimizar el uso eficiente de las infraestructuras, dando un mayor grado de eficacia y calidad a todos los modos de transporte y permitiendo llevar a la práctica el principio de comodidad e integración modal.

El desarrollo de soluciones tecnológicas y la aplicación de las tecnologías de la información y la comunicación al transporte de mercancías por carretera serán esenciales para afrontar los desafíos ante los que se encuentra el sector y reducir la dependencia energética, las emisiones de los vehículos y la congestión de las redes. Por ello, convendría crear un marco claro para introducir nuevas tecnologías elaborando normas abiertas, garantizando la interoperabilidad e incrementando el gasto en I+D en el caso de las tecnologías que no hayan alcanzado la madurez necesaria para su comercialización. Estas tecnologías deben utilizarse también para reducir la frecuencia de los viajes en vacío mediante una mejor información aplicada a la logística. Pueden ser de gran interés para mejorar la seguridad de los transportes.

La contribución de estas medidas podría fortalecerse a través de incentivos positivos a las empresas de transporte de los distintos modos y a los usuarios de las infraestructuras para impulsar la utilización de las distintas herramientas y novedades tecnológicas que favorezcan la consecución de los objetivos marcados por la Comisión. Para ello, dichas medidas deben ser adaptables a la evolución de la política de transporte y sus necesidades.

- ¿Qué papel general podría desempeñar la planificación de la RTE-T a la hora de potenciar la contribución del transporte a los objetivos estratégicos de «Europa 2020»?

Si partimos de la consideración de que los objetivos estratégicos de “Europa 2020” se orientan a lograr un mayor crecimiento en la próxima década, basado en una mayor coordinación entre las políticas económicas nacionales y la europea, y que los mismos se centran en torno al aumento de la tasa de empleo, el aumento de los niveles de inversión pública y privada en políticas de investigación y desarrollo y la reducción de emisiones de gases efecto invernadero, debe concluirse que la planificación de la RTE-T desempeñará un papel importante en el objetivo final del crecimiento de la UE como ha ocurrido en las últimas décadas con el desarrollo de las comunicaciones y el transporte interior, que ha contribuido de forma decisiva a la consolidación de un mercado único europeo próspero y dinámico, con elevadas tasas de crecimiento interno del PIB y conectado al resto de los mercados mundiales.

De la misma manera, la planificación de la RTE-T contribuirá a la racionalización en el diseño de la Red Global y Central contribuyendo a una mejor conexión de los mercados y, por lo tanto, al intercambio de mercancías y al crecimiento económico.

Las inversiones públicas y privadas en las ITS y en proyectos de I+D con destino a mejoras en los vehículos, combustibles, infraestructuras, gestión, seguridad y medio ambiente, supondrán a su vez mejoras en la planificación de la RTE-T, y como consecuencia de ello, contribuirán también a cumplir con los objetivos estratégicos de “Europa 2020”.

En todo caso, debe concluirse señalando que si bien las infraestructuras de transporte desempeñan una función muy importante en el desarrollo socioeconómico y la cohesión regional, también constituyen la base de un sistema de transporte sostenible y respetuoso del medio ambiente.

En este punto no debería obviarse la importancia de mejorar la regulación en el sector del transporte a nivel europeo, de modo que ésta sea más simple, más accesible y menos costosa para las empresas, tal como se reconoció en el transcurso del Seminario Europeo celebrado en CEOE (Madrid), los pasados 23 y 24 de junio de 2010, y en el que quedó manifiestamente clara la necesidad de simplificar la normativa en materia de transportes dentro del territorio comunitario, de forma que las trasposiciones a los ordenamientos jurídicos nacionales se realicen de forma coordinada, contribuyendo realmente a la consolidación de la cohesión territorial.

No en vano, la Comisión Europea incluye a los transportes como una de las áreas prioritarias sobre las que actuar en el marco de la mejora de la regulación y simplificación

de cargas administrativas (*Better regulation*), puesto que la política de transportes europea se centra en la eliminación de fronteras entre los Estados miembros y por tanto, contribuye a la libre circulación de personas y de mercancías. Sus principales objetivos son completar el mercado interno y velar por el desarrollo sostenible, ampliar las redes de transporte en toda Europa, maximizar el uso del espacio, mejorar la seguridad, y promover la cooperación internacional, siendo un componente esencial de la Estrategia de Lisboa y contribuyendo a la cohesión social y territorial de la UE.

2. EJECUCIÓN DE LA RTE-T

- ¿De qué modo pueden coordinarse o combinarse mejor las diferentes fuentes de gasto de la UE para acelerar los resultados en la consecución de los proyectos de la RTE-T y de los objetivos de la política?

En la actual situación económica caracterizada por la crisis económica y elevado nivel de desempleo en los países miembros, el desarrollo de infraestructuras para el transporte debe ser un elemento prioritario de la Política Europea como mecanismo de activación económica y con efecto multiplicador en la generación de empleo.

A estos efectos, la UE debería prever una partida de financiación adecuada para la ejecución de los proyectos. Dicha partida debería tomarse en consideración de cara al establecimiento del próximo paquete presupuestario comunitario referido al periodo 2014-2020.

A fin de priorizar en el destino dado a los recursos de financiación, habrá que contemplar el mantenimiento de la Red existente más la inversión en nuevos proyectos que supongan un alto valor añadido para la UE. Para ello, la Comisión y la Agencia ejecutiva de la RTE-T deberían poder llevar a cabo una coordinación entre los instrumentos financieros de la UE y los presupuestos de los Estados miembros. En lo que se refiere al mantenimiento de la red y su financiación, se estima aconsejable avanzar en la consideración del principio de pago por uso de las infraestructuras. Asimismo, se debería partir de una idea clara de las infraestructuras de la Red actualmente en servicio y el grado de utilización de las mismas con el objeto de poder rentabilizar al máximo las inversiones. Para determinar la fórmula óptima de las fuentes de financiación, habría que analizar convenientemente los ingresos/beneficios de los proyectos que se ejecuten.

Finalmente, quizá resultara interesante definir un conjunto de indicadores objetivos que permitiesen la auto-evaluación por parte de las entidades responsables de los planes regionales, de la idoneidad de los “paquetes de proyectos infraestructurales” –o de tramos específicos de la red- para optar a fuentes de financiación europeas.

- ¿Cómo puede la estrategia de financiación de la UE coordinar o combinar las diferentes fuentes de financiación de la UE y la financiación nacional, pública y privada?

Observamos que la Europa ampliada tiene mayores necesidades de infraestructuras de transporte, y que conviene reflexionar sobre la adaptación de los instrumentos financieros existentes, e incluso sobre la creación de instrumentos nuevos. Todas esas reflexiones deben orientarse a la creación de infraestructuras sostenibles: asociación de financiación pública y privada, movilización de nuevos recursos no presupuestarios, etc.

A este respecto, y sin perjuicio de lo anteriormente señalado, se sugiere el fomento y apoyo europeo de “fondos de inversión en infraestructuras”, que podrían suponer un modo extensivo de incorporar al pequeño inversor a las fuentes de recursos ya más conocidas. En todo caso, las fórmulas de colaboración público-privada para el desarrollo de ciertas infraestructuras podría ser una posibilidad a explorar en el futuro.

Los nuevos instrumentos jurídicos deben servir para garantizar la financiación a muy largo plazo, ya que éste es uno de los problemas de financiación de proyectos RTE: Proyectos de larga maduración económica que sólo son rentables a muy largo plazo, por lo que es muy difícil conseguir desarrollarlos únicamente con financiación privada, a menos que haya una colaboración de mecanismos públicos muy clara.

Por otro lado, deben optimizarse todos los recursos financieros de la UE para la realización de las infraestructuras. En este sentido valoramos positivamente la creación de un Marco de Financiación europeo integrado que coordinara el programa de la RTE-T, el Fondo de Cohesión y el FEDER. De crearse tal Marco, debería verse cómo sería la coordinación con el BEI y la Agencia ejecutiva de la RTE-T.

El establecimiento de un grupo de coordinación interinstitucional compuesto por los responsables designados por la Comisión y los distintos Estados miembros, que sea capaz de llevar un control actualizado de los proyectos de inversión en curso así como de aunar los esfuerzos inversores transfronterizos destinados a la construcción y mantenimiento de la RTE-T, sería también interesante.

Asimismo, y dada la importancia que tienen las infraestructuras de transporte dentro de la UE, es necesario expresar nuestra inquietud por las dificultades de financiación y los retrasos experimentados en la construcción de las mismas, por lo que consideramos que ha llegado el momento de priorizar aquellos proyectos que deben ejecutarse de manera más inmediata.

Finalmente, las disposiciones específicas para las RUP reconocidas en las directrices comunitarias sobre financiación de aeropuertos y las ayudas de estado al lanzamiento de compañías aéreas con salida en aeropuertos regionales, deberán reforzarse, teniendo en cuenta la pequeña dimensión de las compañías aéreas regionales.

- ¿Podría la constitución de un Marco de Financiación europeo atender convenientemente a las lagunas que existen en la ejecución de los proyectos de la RTE-T y en la consecución de los objetivos de la política?

Con el objetivo de maximizar la eficiencia del sistema, consideramos positivo estudiar la posibilidad de constituir un Marco de Financiación europeo integrado que coordine los instrumentos de la UE de interés para el transporte, siempre que se determine claramente cuáles son sus competencias y se le dote del nivel de independencia necesario para desarrollarlas.

3. MARCO JURÍDICO

- ¿De qué modo podría aprovechar la política de la RTE-T los nuevos instrumentos y disposiciones jurídicas recogidas en el documento?

Aportando más claridad a los procesos decisorios en cuanto a las prioridades en la elección de proyectos, fuentes de financiación, ejecución y revisión de los mismos y responsabilidades de los distintos actores que intervienen en los proyectos.