Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento (CE) nº …/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo de … que modifica el Reglamento (CE) nº 1692/2006 por el que se establece el segundo programa Marco Polo para la concesión de ayuda financiera comunitaria a fin de mejorar el comportamiento medioambiental del sistema de transporte de mercancías (Marco Polo II)»

COM(2008) 847 final — 2008/0239 (COD)

(2009/C 228/18)

El 12 de febrero de 2009, de conformidad con los artículos 71.1 y 80.2 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«*Propuesta de Reglamento (CE) nº …/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo de … que modifica el Reglamento (CE) nº 1692/2006 por el que se establece el segundo programa Marco Polo para la concesión de ayuda financiera comunitaria a fin de mejorar el comportamiento medioambiental del sistema de transporte de mercancías (Marco Polo II)*»

El 13 de enero de 2009, la Mesa del Comité encargó a la Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información la preparación de los trabajos en este asunto.

Dada la urgencia de los trabajos, en su 452º Pleno, celebrado los días 24 y 25 de marzo de 2009 (sesión del 24 de marzo de 2009), el Comité Económico y Social Europeo ha nombrado ponente general a Nikolaos LIOLIOS y ha aprobado por 97 votos a favor y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité expresa su apoyo a la política de la Comisión destinada a posibilitar la transferencia del inevitable y previsible aumento del transporte de mercancías por carretera hacia otros modos transporte, y señala al mismo tiempo la ausencia de planes ambiciosos o la insuficiencia de los recursos disponibles.

1.2 El CESE está de acuerdo con las medidas propuestas para modificar el Reglamento, a saber:

1.2.1 confiar la gestión del programa a la Agencia Ejecutiva de Competitividad e Innovación (AECI);

1.2.2 reducir y simplificar los umbrales de subvencionabilidad de los proyectos;

1.2.3 duplicar la intensidad máxima de la financiación, que pasará de 1 a 2 euros por 500 toneladas/kilómetro evitadas o transferidas fuera de las carreteras;

1.2.4 fijar un umbral especialmente bajo para los proyectos en vías navegables interiores;

1.2.5 permitir que las empresas se constituyan en solicitantes de ayuda individualmente;

1.2.6 suprimir el umbral específico del 10 % para los proyectos destinados a evitar el tráfico;

1.2.7 incluir el componente transportador en el cálculo de la transferencia modal;

1.2.8 simplificar las condiciones de financiación para las infraestructuras auxiliares.

1.3 El Comité considera que el programa Marco Polo no alcanza plenamente los objetivos que inicialmente se habían fijado, de modo que no funciona al máximo rendimiento. Observa en particular que el presupuesto asignado al programa (60 millones de euros) puede que no sea suficiente para generar una transferencia de 25 000 millones de toneladas/kilómetro. Habida cuenta del elevado importe (9,15 euros) del ahorro de costes externos realizado de esta forma, considera que conviene prestar más atención a lograr los recursos necesarios para transferir hacia otros modos de transporte la mayor cantidad posible de toneladas/kilómetro y cumplir los objetivos inicialmente fijados. En cualquier caso, queda claro que el coste alternativo (*opportunity cost*) ante la sociedad en su conjunto supera con creces el nivel de la subvención directa concedida a las empresas. Tal como subraya en sus dictámenes 842/2002 y 247/2005, el Comité opina que la Comisión debería proponer en el transcurso del programa la revisión de este presupuesto al alza para disponer de financiación complementaria si los proyectos de acciones pertinentes son más numerosos de lo previsto.

1.4 El Comité manifiesta su sorpresa por el hecho de que, aunque en la evaluación de impacto se propone y se hace referencia a la concesión de una ayuda y un reembolso a las pequeñas empresas que presenten propuestas, en el nuevo Reglamento no se prevé nada al respecto. Lamenta que no se haya aceptado esta recomendación y, al mismo tiempo, propone que la medida se extienda a las pequeñas empresas, ya que juzga que, en su caso, se aplican las mismas consideraciones y que la elaboración de las propuestas también genera para ellas gastos importantes.

1.5 El Comité observa con satisfacción que la Comisión parece dispuesta a reducir el plazo requerido para la aprobación y financiación de una propuesta. Opina, no obstante, que en un entorno empresarial en rápida evolución, donde el tiempo de respuesta a las evoluciones del mercado reviste una importancia decisiva, convendrá velar muy especialmente por acortar el tiempo necesario para evaluar, aprobar y subvencionar cada proyecto, mediante iniciativas como, por ejemplo, efectuar una evaluación previa de las propuestas o estandarizar parcialmente el proceso de evaluación.

1.6 El Comité opina que la distribución geográfica de los proyectos seleccionados y financiados no ha sido óptima, de modo que no sirve a los objetivos de la UE ni contribuye al necesario fomento del transporte intermodal de manera equilibrada entre los Estados miembros. Por esta razón, propone desarrollar más proyectos, teniendo en cuenta los problemas de los países meridionales y de la zona del Mediterráneo Considera asimismo que deben tenerse en cuenta las debilidades inherentes de algunos países (como la ausencia de una red ferroviaria extensa, la gran longitud costera o la insularidad, etc.), a fin de que las empresas establecidas en ellos tengan la posibilidad de presentar propuestas.

1.7 El Comité reitera su posición anteriormente expuesta y cree procedente realizar un estudio sobre las «existencias cero» y las «existencias circulantes», con el fin de analizar sus repercusiones en la promoción o no promoción de modos de transporte sostenibles. La práctica de las «existencias cero» fomenta el transporte de mercancías por carretera, que tiene repercusiones en el consumo de energía y la protección del medio ambiente. En este contexto, es preciso analizar la totalidad de la cadena de abastecimiento.

1.8 El CESE considera que es preciso aprovechar el conocimiento acumulado por las empresas de transporte de mercancías por carretera asociándolas activamente a los programas relacionados con la transferencia del transporte por carretera hacia otros medios. A tal efecto, propone que se les informe de manera permanente y se les preste apoyo para que modifiquen los modelos adoptados y empleados en sus procesos de producción.

1.9 El Comité considera que, dado que no se han aprovechado todos los recursos disponibles, la Comisión tendrá que prever un aumento del límite máximo de financiación (del porcentaje actual del 35 % para las acciones de transferencia entre modos de transporte, navegación interior, efecto catalizador, autopistas del mar y evitación de tráfico, y del 50 % para el aprendizaje común, es decir, un aumento al 50 % y 75 % respectivamente). Esto parece necesario en el caso de las pequeñas empresas, que, en comparación con las grandes empresas, tienen gastos fijos más elevados con relación a sus gastos variables. En especial, con respecto a las acciones de efecto catalizador, el Comité sugiere aumentar la ayuda de 2 euros por tonelada/kilómetro a 3 euros, ya que se trata de soluciones innovadoras que ejercerán un efecto positivo en la transferencia del transporte de mercancías por carretera hacia otros modos de transporte y tendrán incidencia en la opinión pública.

1.10 El CESE pide a la Comisión que redacte, para el conjunto de los usuarios, más de una «guía europea» en todas las lenguas comunitarias, enumerando la totalidad de las terminales intermodales de la UE junto con sus características, y despliegue todos los esfuerzos necesarios para dar más a conocer tanto los mecanismos de financiación como los efectos de los proyectos realizados y los beneficios que ofrecen a los usuarios en el nivel intermedio o final de la cadena. Por otra parte, el Comité considera que la Comisión debería elaborar planes específicos para promover el programa y aumentar su visibilidad. Con este fin, propone colaborar con la Comisión y organizar conjuntamente conferencias, jornadas de sensibilización y giras de información (*roadshows*).

1.11 El Comité recomienda que se examine la posibilidad de tener en cuenta, entre los proyectos seleccionables para el programa Marco Polo, acciones que integren los transportes de fluidos por medio de canalizaciones o gasoductos hacia terminales de distribución o plataformas multimodales.

1.12 El Comité subraya que debería examinarse de manera más pormenorizada la situación actual en el sector del transporte marítimo (vías navegables interiores), dado que la adopción de sistemas intermodales se considera difícil a causa de la compartimentación del mercado. Prueba de esta situación es el escaso atractivo ejercido por las acciones referentes a las autopistas del mar (tan solo un 9 % de las propuestas en 2007 y un 4 % en 2008), debido a lo cual solo se aprueba un número muy reducido, a veces incluso nulo (como sucedió en 2008).

1.13 El CESE se reitera en su opinión de que el plazo de 36 meses es demasiado breve para las acciones de transferencia hacia otros medios de transporte y propone aumentar su duración mínima a 48 meses.

1.14 El Comité considera que debería examinarse la posibilidad de subvencionar proyectos de escala nacional que tengan por objeto mejorar la aceptación de la intermodalidad y la transferencia modal del transporte de mercancías por carretera hacia otras vías. En efecto, en su opinión pueden emprenderse acciones locales que solamente afecten a un único Estado miembro, pero cuyas repercusiones puedan beneficiar a todos los usuarios de los medios de transporte que transiten por su territorio.

1.15 El Comité reafirma su conformidad con la ampliación del ámbito de aplicación del programa a terceros países (sean o no candidatos a la adhesión a la UE), y señala que los gastos vinculados a las acciones realizadas en su territorio no deberán sufragarse con cargo al programa, excepto en caso de que generen ventajas inmediatas y mensurables para un Estado miembro concreto.

1.16 El Comité considera conveniente publicar, lo antes posible, un balance de los proyectos que se hayan llevado a cabo con éxito y de los recursos que se haya podido realmente ahorrar gracias a los proyectos subvencionados. Esta iniciativa dará la posibilidad de fomentar el programa y de difundir los resultados conseguidos hasta la fecha.

1.17 El Comité reitera su opinión de que la Comisión debe invitar a los Estados miembros a inventariar todas las redes abandonadas o escasamente utilizadas que podrían rehabilitarse para servir al transporte de mercancías. Esto afecta en particular a las vías ferroviarias y las de transporte marítimo y fluvial, con el fin de hallar, en la medida de lo posible, soluciones al transporte por carretera más rápidas y más conciliables con el desarrollo sostenible.

2. **Observaciones generales**

2.1 *Recordatorio de las conclusiones del CESE sobre los programas Marco Polo I y Marco Polo II.*

2.1.1 En sus dictámenes 842/2002, de 17 y 18 de julio de 2002, y 247/2005, de 9 de marzo de 2005, referentes a las propuestas de Reglamento «Marco Polo I» y «Marco Polo II», el Comité destacaba las debilidades del programa, juzgando que no permitiría cumplir el objetivo de la Comisión de realizar el cambio hacia otros modos de transporte, por lo que proponía que el programa se completara con medidas específicas. En los dictámenes 842/2002 y 247/2005 se incluían, entre otras, las siguientes propuestas:

2.1.1.1 financiar con la ayuda de fondos públicos las infraestructuras de transferencia modal (terminales, accesos, etc.);

2.1.1.2 confiar a un comité de gestión el seguimiento continuo de las acciones iniciadas, para aportar, en una evaluación intermedia del programa, las adaptaciones útiles;

2.1.1.3 autorizar la financiación de los proyectos que impliquen acciones localizadas incluso en el territorio de un único Estado miembro, siempre que su impacto beneficie a todos los usuarios de transportes internacionales que transiten por este territorio;

2.1.1.4 prever la posibilidad de tener en cuenta, en los proyectos seleccionables para el programa Marco Polo, las acciones que integran circunstancialmente el transporte aéreo y el transporte por canalizaciones si van asociados a otros modos de transporte;

2.1.1.5 reducir los umbrales mínimos de intervención para cada acción;

2.1.1.6 aumentar el plazo máximo para la realización de las acciones de transferencia modal;

2.1.1.7 crear para todos los usuarios una «Guía europea» de todas las plataformas multimodales de la UE que recoja sus características y fije unas normas mínimas;

2.1.1.8 crear una categoría particular con un umbral mínimo de 500 000 euros, dado que el transporte fluvial no puede compararse con el transporte marítimo, para el que las inversiones necesarias son proporcionales al tamaño de los buques.

2.1.2 El Comité señalaba también su deseo de participar junto con la Comisión en una reflexión sobre el abandono progresivo de la práctica de las «existencias cero», para adoptar la de las «existencias circulantes» cuando las entregas no revistan un carácter urgente.

2.2 *Informe de evaluación*

El Comité acoge con satisfacción el trabajo de evaluación confiado por la Comisión a un experto independiente [1] y desea subrayar algunos puntos que no se abordaron en él de manera detallada.

— Las propuestas que se presentan están en constante disminución (pasando de 92 en 2003 a 63 en 2004, de 62 en 2005 a 48 en 2006), mientras que el número de las que se aprueban y se financian es bastante estable, entre 12 y 15.

— Resulta interesante constatar que, de los proyectos financiados, finalmente se llevó a cabo un 75 % de la transferencia modal inicialmente prevista; los proyectos de transporte ferroviarios arrojan un porcentaje de éxito del 99 %, mientras que el de los proyectos de navegación interior sólo alcanza un 45 % del objetivo inicial.

— La realización del 64 % de los objetivos del programa Marco Polo I por lo que se refiere a la transferencia modal del transporte de mercancías por carretera sólo representa un 5,8 % de la carga total transportada en el transporte internacional de mercancías por carretera en la Unión Europea, lo cual, en términos globales, constituye un cambio relativamente modesto.

— Se considera que el procedimiento de evaluación de las propuestas, incluida la fase de la firma del contrato, es complejo, falto de transparencia y requiere mucho tiempo (en particular, el plazo que transcurre entre las negociaciones y el momento de la firma). Cabe señalar que muchas personas consideran que, así como los criterios de selección de los proyectos son claros y transparentes, no ocurre lo mismo con el procedimiento para determinar la calificación concedida conforme a estos criterios y la propuesta final de los proyectos seleccionados.

— Los umbrales mínimos requeridos son especialmente elevados para las pequeñas y medianas empresas y no fomentan el lanzamiento de nuevos transportes intermodales. Esta situación tiene como consecuencia que se favorece un número reducido de proyectos de grandes empresas en lugar de un amplio número de proyectos de pequeñas y medianas empresas. Por consiguiente, adoptar un enfoque orientado hacia las microempresas podría contribuir a luchar contra la congestión del tráfico en las carreteras a nivel local y regional.

— En vista de la falta de propuestas de proyectos para el sector de las autopistas del mar, se sugiere efectuar un seguimiento de los proyectos de este tipo y fomentar la participación en su realización.

— Se sugiere hacer más visible el apartado de cómo contribuir a la reducción de la congestión del tráfico de las carreteras

[1] Evaluation of the Marco Polo Programme (2003-2006), Ecorys. Fuente (solo en inglés): http://ec.europa.eu/dgs/energy_transport/evaluation/activites/reports_en.htm.

3. **Observaciones particulares**

El Comité lamenta que la Comisión no haya tenido en cuenta la mayoría de las propuestas formuladas en sus dos dictámenes sobre el tema, que habrían contribuido a aumentar la eficacia del programa, como resulta de la evaluación externa, y se felicita de que sus propuestas reciban ahora apoyo, aunque con retraso. Más en concreto, el Comité señala lo siguiente:

3.1 «Desde el 1 de marzo de 2008, la gestión del programa, como la de otros, está siendo confiada a la Agencia Ejecutiva de Competitividad e Innovación (AECI)». El Comité suscribe esta medida, que no obstante deberá acompañarse de todas las acciones e iniciativas que permitan reducir las cargas burocráticas y atraer otros posibles candidatos a las ayudas.

3.2 «De conformidad con el procedimiento previsto en el Anexo I, punto 2, letra d) del Reglamento 1692/2006, la Comisión duplicará la intensidad máxima de la financiación, que pasará de 1 a 2 euros por 500 toneladas/kilómetro evitadas o transferidas fuera de las carreteras». El Comité considera que la duplicación de esta subvención es necesaria si se quiere desarrollar más el programa Marco Polo, en la medida en que el beneficio social que representa la reducción de los costes externos y las repercusiones sociales y medioambientales del tráfico compensan con creces el nivel de esta financiación.

3.3 «Permitir que las empresas se constituyan en solicitantes de ayuda individualmente. Dar la posibilidad de que una única empresa presente proyectos aclararía y simplificaría las condiciones de subvencionabilidad de los beneficiarios». El Comité suscribe esta iniciativa y repite que convendría prever la posibilidad de tener en cuenta proyectos que incluyan solamente a un único Estado, en la medida en que ello contribuye a reducir el transporte por carretera.

3.4 «Fijar un umbral especialmente bajo para los proyectos en vías navegables interiores. Se fijará un umbral especialmente para los proyectos que transfieran transporte de mercancías de la carretera a vías navegables interiores», conforme a lo siguiente:

Tipo de proyecto	Umbrales actuales		Umbrales propuestos
Transporte por navegación interior	—	—	*17 millones tkm*

El Comité se alegra de que finalmente se hayan aceptado sus propuestas sobre la reducción de los umbrales de subvencionabilidad, en particular para los transportes por vías navegables interiores, y considera que esta modificación contribuirá a atraer un mayor número de proyectos.

3.5 «Subvencionar los gastos de preparación de las propuestas a las microempresas. Para impulsar las solicitudes presentadas por las microempresas, que caracterizan a los sectores del transporte por carretera y por vía navegable interior, se subvencionarán mediante un importe a tanto alzado los gastos de preparación de propuestas». El Comité manifiesta su sorpresa por el hecho de que, aunque en la evaluación de impacto se propone y se indica la concesión de una ayuda a las pequeñas empresas que presenten propuestas, en el nuevo Reglamento no se prevé nada al respecto.

3.6 «La disminución y simplificación los umbrales de subvencionabilidad de los proyectos. Simplificando y disminuyendo algunos umbrales se conseguirá atraer más proyectos de pequeño tamaño, contribuyendo así a la consecución de los objetivos del programa», conforme al siguiente cuadro:

Tipo de proyecto	Umbrales actuales		Umbrales propuestos
Transferencia entre modos de transporte	250 millones tkm	EUR 500 000	80 millones tkm
Transporte por navegación interior	—	—	*17 millones tkm*
Efecto catalizador	—	2 millones de euros	30 millones tkm
Aprendizaje común	—	EUR 250 000	EUR 250 000
Autopistas del mar	125 000 millones tkm	2,5 millones de euros	250 millones tkm
Evitación de tráfico	500 millones tkm	1 millón de euros	80 millones tkm

El Comité, que propuso esta medida, manifiesta su acuerdo sobre la reducción de los umbrales de subvencionabilidad de los proyectos propuestos, así como sobre la adopción de la tonelada/kilómetro como base para la comparación de las distintas propuestas.

3.7 «Supresión del umbral relativo a los proyectos de evitamiento de tráfico». El Comité está de acuerdo con la supresión de dicho umbral y piensa que la medida tendrá como efecto atraer más propuestas en este ámbito.

3.8 «La inclusión de componente transportador en el cálculo de la transferencia modal». El Comité considera acertada la propuesta de que se contabilicen las distancias recorridas por cada medio de transporte. Convendrá, no obstante, examinar cómo favorecer los proyectos que exploten lo mejor posible los transportes intermodales, como, por ejemplo, la expedición de cargas que no se efectúen con transbordo rodado.

3.9 «Conceder una ampliación excepcional de seis meses de la duración del proyecto en los casos debidamente justificados por el beneficiario». El Comité está de acuerdo con esta propuesta, dado que tal medida puede tranquilizar a los beneficiarios garantizándoles que la subvención comunitaria les compensará de las pérdidas que hayan sufrido en los inicios.

3.10 «Simplificación de las condiciones de financiación para las infraestructuras auxiliares». El Comité está de acuerdo con la supresión de los umbrales para la realización de proyectos de infraestructuras auxiliares y estima que esta simplificación elimina restricciones que se habían impuesto de manera inútil e injustificada.

3.11 «Simplificación de los procedimientos administrativos del programa». El Comité aplaude toda acción destinada a mejorar los procedimientos y reducir los plazos que exige la realización de los trámites administrativos para cada ayuda concedida, tanto más cuanto que la experiencia hasta ahora en este ámbito es negativa. No obstante, para emitir una opinión al respecto con mayor seguridad, espera la información sobre las situaciones experimentadas por los participantes en estas iniciativas.

3.12 «En el apartado 2 del artículo 5 se suprime la segunda frase: "Las condiciones para la financiación de las infraestructuras auxiliares en el sentido del artículo 2, letra h), figuran en el anexo II"». El Comité suscribe esta propuesta y considera que la experiencia práctica planteaba dificultades para aplicar con éxito las propuestas, en particular las destinadas al uso de las autopistas del mar.

3.13 «La ayuda total concedida en forma de ayuda estatal y de asistencia financiera comunitaria en relación con la infraestructura auxiliar no excederá del 50 % de los costes elegibles». Esta disposición se suprime. El Comité considera correcta esta acción concreta y estima que los gobiernos nacionales participarán más activamente en los proyectos en este ámbito.

3.14 «El apartado 2 del artículo 14 se sustituye por el siguiente texto: "El 30 de junio de 2011 a más tardar, la Comisión deberá presentar al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones un informe de evaluación sobre los resultados conseguidos por el programa Marco Polo en el período 2003-2009"». El Comité expresa su reserva en cuanto al plazo propuesto, pues en su opinión, dado que el informe no servirá para adoptar medidas correctoras del programa vigente, sería más adecuado conceder más tiempo para efectuar una evaluación más completa del Reglamento modificado.

Bruselas, 24 de marzo de 2009.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI