C/2024/2488

23.4.2024

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican la Directiva 92/106/CEE del Consejo en lo que respecta a un marco de apoyo al transporte intermodal de mercancías y el Reglamento (UE) 2020/1056 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta al cálculo del ahorro de costes externos y la generación de datos agregados»

[COM(2023) 702 final — 2023/0396 (COD)]

(C/2024/2488)

Ponente: **Pierre Jean COULON**

Consulta	Parlamento Europeo, 14.12.2023
	Consejo, 16.2.2024
Base jurídica	Artículo 91, apartado 1, letras c) y d), del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección responsable	Sección de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en sección	26.1.2024
Aprobado en el pleno	14.2.2024
Pleno n.º	585
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	171/0/1

1. **Conclusiones y recomendaciones**

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) apoya en líneas generales la revisión de la Directiva 92/106/CEE del Consejo, de 7 de diciembre de 1992, sobre el transporte combinado, así como el paquete «Ecologización del transporte de mercancías», objeto de dos Dictámenes aprobados en julio de 2023 ([1]) y octubre de 2023 ([2]).

1.2. Su éxito depende de la implicación de la sociedad civil y de la participación del CESE.

1.3. El Comité reitera que es preciso encontrar un equilibrio entre las consideraciones económicas, sociales y medioambientales si se quiere lograr una transición justa.

1.4. También afirma la necesidad de la intermodalidad en todos los transportes de mercancías, teniendo siempre presente la obligación de coordinar y optimizar cada uno de los modos de transporte a escala europea.

1.5. El éxito de esta política depende del máximo respeto de las normas sociales, así como de una política sistemática de formación específica para el personal y los directivos de las empresas, y lamenta que no se haga mención de ello en el texto de la Directiva.

2. **Observaciones generales**

2.1. Como señala la propuesta de Directiva presentada por la Comisión Europea, cada vez se hace más evidente que los modos de transporte utilizados en la actualidad para el transporte de mercancías en la Unión Europea (UE) presentan importantes deficiencias y no favorecen el desarrollo sostenible.

2.2. El CESE es consciente del papel central que desempeña el transporte en el crecimiento económico y de que la demanda de movilidad se ha visto exacerbada por las presiones derivadas de la necesaria ecologización del transporte, la competitividad del transporte intermodal de mercancías frente al transporte realizado exclusivamente por carretera y la aplicación del Pacto Verde.

([1]) DO C 349 de 29.9.2023, p. 12.
([2]) DO C, C/2024/890, 6.2.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/890/oj; DO C, C/2024/891, 6.2.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/891/oj.

2.3. En efecto, la conciencia social influye en la política de transporte, ya que la preocupación por el medio ambiente y los costes sociales de los actuales sistemas de transporte están a la vista de todos. Por tanto, el transporte no se considera únicamente desde una estricta perspectiva económica y convencional, sino también en términos de sus repercusiones, tanto en los sistemas medioambientales y ecológicos como en la sociedad en su conjunto, y en particular en los colectivos pobres de las zonas rurales.

2.4. La propuesta de Directiva pretende hacer más sostenible el transporte de mercancías mejorando la competitividad del transporte intermodal de mercancías —es decir, el transporte de mercancías que utiliza al menos dos modos de transporte— frente al transporte exclusivamente por carretera.

2.5. Actualiza la Directiva 92/106/CEE del Consejo ([3]) sobre el transporte combinado, actualmente en vigor, y completa —si bien con retraso—— el paquete «Ecologización del transporte de mercancías» aprobado en julio de 2023, sobre el que el CESE ya ha tenido ocasión de pronunciarse.

2.6. En ella se señala que el transporte por carretera es responsable de la mayoría de las externalidades negativas del transporte en la UE: en primer lugar, porque es, con diferencia, el modo de transporte más utilizado (en 2020 representó el 74,4 % del transporte terrestre intracomunitario y el 53,3 % de todo el transporte intracomunitario) ([4]); en segundo lugar, porque actualmente genera más externalidades por tonelada-kilómetro de carga que el ferrocarril, la navegación interior o el transporte marítimo de corta distancia.

2.7. Por consiguiente, se concluye que una transición del transporte por carretera al transporte intermodal contribuiría a reducir las externalidades negativas del transporte, garantizando al mismo tiempo la flexibilidad necesaria para que los servicios de transporte de mercancías cubran cualquier punto del territorio de la UE gracias a los tramos de carretera de enlace entre la terminal y el punto de carga y descarga.

2.8. Sin embargo, el documento también reconoce que el transporte intermodal no es capaz de competir con el transporte exclusivo por carretera en las distancias medias y cortas, a causa de los obstáculos administrativos, los costes de transbordo y la internalización incompleta de los costes externos. La propuesta de Directiva sobre el transporte combinado pretende remediar esta situación creando un marco de apoyo destinado a reforzar la competitividad del transporte intermodal y combinado, fomentando así el abandono del transporte exclusivamente por carretera.

2.9. La propuesta consta de dos secciones, una general y otra dedicada específicamente al transporte combinado. La sección general armoniza el transporte intermodal con el unimodal liberándolo de todo régimen de contingentación y autorización.

Exige a los Estados miembros que adopten un marco de acción nacional para facilitar el uso del transporte intermodal y tiene en cuenta la información de los clientes sobre los servicios e instalaciones disponibles, lo que impone una obligación de transparencia a las terminales de transbordo intermodal.

2.10. La sección específica introduce una exención a escala de la UE a las prohibiciones de circulación por la noche, en fin de semana y en días festivos en los tramos cortos de carretera utilizados por el transporte combinado, además de establecer para los Estados miembros el objetivo de reducir el coste medio puerta a puerta de las operaciones de transporte combinado en al menos un 10 % en un plazo de siete años.

3. **Observaciones específicas**

3.1. La intermodalidad es una condición necesaria, pero no suficiente, para la ecologización del transporte, puesto que cabe perfectamente imaginar un sistema de transporte intermodal que sea realmente eficiente y a prueba de fallos sin que por ello cumpla todos los criterios de sostenibilidad.

3.2. Según el CESE, un sistema de transporte sostenible debe ser eficaz en relación con sus costes, respetuoso con el medio ambiente, fiable y seguro, y contribuir asimismo al desarrollo social. Cada uno de estos imperativos se compone de tres dimensiones que deben tenerse en cuenta para que un sistema intermodal cumpla el objetivo de la sostenibilidad: la tecnología, la planificación y el desarrollo de políticas y de una ética social.

([3]) Directiva 92/106/CEE del Consejo, de 7 de diciembre de 1992, relativa al establecimiento de normas comunes para determinados transportes combinados de mercancías entre Estados miembros (DO L 368 de 17.12.1992, p. 38).

([4]) Preguntas y respuestas relativas a la propuesta de Directiva sobre el transporte combinado.

3.3. La creación de un sistema de transporte intermodal presupone que la ciudadanía esté informada de las interesantes perspectivas que ofrece: dicho sistema se concibe para servir al público, que es quien debe influir en las decisiones del sector y quien determinará en última instancia la eficacia de un nuevo sistema de transporte. Como se indica en la evaluación de impacto, el nuevo marco común de la UE para la contabilidad de las emisiones de gases de efecto invernadero en el transporte y la logística permitirá mejorar la transparencia, la responsabilidad en materia de transporte y la información sobre los costes externos.

3.4. El CESE señala que una tarificación inteligente basada en la distancia, con diferentes tarifas para los distintos tipos de vehículos, tal como prevé la Directiva «Euroviñeta» revisada ([5]), podría fomentar opciones sostenibles y eficaces en relación con sus costes, gestionar el tráfico y reducir la congestión.

3.5. Como recalca la evaluación de impacto ([6]), el transporte intermodal presenta diversas complejidades inherentes al sector —entre ellas las ligadas a la interacción entre las políticas nacionales y europeas—, pues siempre intervienen numerosas partes, contratos de diversa índole y diferentes leyes y normas. Las empresas de logística y los transitarios deben resolver el problema de los costes en beneficio de los expedidores.

No es menos cierto que la ciudadanía debe apoyar lo que se propone, por lo que el CESE aboga por que se lleven a cabo amplias campañas de sensibilización de la sociedad civil —en las que el Comité estará presente— con objeto de garantizar una auténtica participación ciudadana.

3.6. El CESE señala que también es esencial el diálogo entre todas las terminales. De hecho, la falta de transparencia en relación con las operaciones, instalaciones y servicios de las terminales constituye un problema importante que no se aborda suficientemente en la legislación. En el reciente informe del Tribunal de Cuentas Europeo ([7]) ya se señaló la falta de información sobre las terminales como un problema. En el caso del ferrocarril, se establecen normas en el Reglamento de Ejecución (UE) 2017/2177 de la Comisión ([8]) relativo al acceso a las instalaciones de servicio, pero su aplicación tan solo ha resuelto el problema en parte. No existen requisitos de transparencia que obliguen a poner a disposición del público información sobre las vías navegables interiores y las terminales de transporte marítimo de corta distancia. Esto significa que es imposible realizar evaluaciones iniciales, incluso cuando las operaciones intermodales deseadas sean viables, sin entablar un diálogo con todas las terminales.

Por ello, sostiene que la propuesta de Directiva pretende resolver este problema fundamental.

3.7. El CESE acoge favorablemente que la Comisión, en la Directiva, reconozca la contribución que puede aportar el transporte marítimo de corta distancia desde y hacia las islas para reducir las emisiones del transporte por carretera y la congestión en el continente. El Comité subraya que la referencia del enunciado del artículo 1 *quater*, apartado 2, letra b), a saber, «en el caso de conexiones entre una isla y el continente sin alternativa por carretera, la operación genera como mínimo un 40 % menos de costes externos que la operación intermodal marítima alternativa», se entenderá también como referencia a las conexiones entre un Estado miembro insular y el continente de la UE.

3.8. Los apartados 6 y 7 del artículo 1 *quater* prescriben que la Comisión «adoptará actos de ejecución que establezcan normas detalladas para el cálculo de los costes externos contemplados en el apartado 2 del presente artículo» y «adoptará actos de ejecución que establezcan la lista de trayectos marítimos predefinidos de las operaciones intermodales marítimas alternativas contemplada en el apartado 2, letra b), del presente artículo». En opinión del CESE, la metodología para calcular los costes externos y la lista de trayectos marítimos predefinidos de las operaciones intermodales marítimas alternativas deben fijarse e incluirse como un anexo a la presente Directiva. Esto permitiría un período de transposición más corto que los treinta meses previstos en el artículo 3, apartado 1, con el fin de anticipar los beneficios que podría reportar una aplicación más temprana de la Directiva objeto de examen.

3.9. El CESE se congratula de que la revisión propuesta esté en consonancia con la Comunicación «NAIADES» ([9]), recientemente aprobada y que aboga por una mayor integración de las vías navegables interiores en un sistema moderno de transporte intermodal transeuropeo, algo que el Comité viene reclamando desde hace tiempo. Además, añade que la condición previa para el uso del transporte intermodal y multimodal es la disponibilidad de infraestructuras adecuadas con una capacidad suficiente.

([5]) Directiva (UE) 2022/362 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de febrero de 2022, por la que se modifican las Directivas 1999/62/CE, 1999/37/CE y (UE) 2019/520 por lo que respecta a la aplicación de gravámenes a los vehículos por la utilización de determinadas infraestructuras (DO L 69 de 4.3.2022, p. 1).

([6]) SWD(2023) 351 final, Bruselas, 7.11.2023, p. 9.

([7]) Informe Especial 08/2023 del Tribunal de Cuentas Europeo, «Transporte intermodal de mercancías: La UE todavía está lejos de desplazar el transporte de mercancías de la carretera».

([8]) Reglamento de Ejecución (UE) 2017/2177 de la Comisión, de 22 de noviembre de 2017, relativo al acceso a las instalaciones de servicio y a los servicios ferroviarios conexos (DO L 307 de 23.11.2017, p. 1).

([9]) COM(2021) 324 final.

3.10. El CESE subraya que, por lo tanto, se necesitan una serie de competencias que ayuden a la planificación, gestión y explotación del transporte intermodal. Sin embargo, en la actualidad se reconoce ampliamente la falta de este tipo de competencias, ya que la formación en materia de transporte en Europa sigue centrándose en gran medida en el transporte modal.

Lamenta que la propuesta de Directiva no trate esta cuestión.

3.11. En efecto, el desarrollo y el uso de las nuevas tecnologías están imponiendo a los sistemas educativos nuevas y gravosas responsabilidades. Se necesitan personas con nuevas cualificaciones para diseñar, planificar, explotar y mantener las redes de transporte. En cuanto a las infraestructuras, existen importantes carencias que deben atajarse. Para el correcto funcionamiento del transporte intermodal de mercancías, no basta con construir sistemas de tránsito: también hay que contar con estructuras de información adecuadas que permitan un transporte de mercancías fluido.

3.12. Tampoco puede prescindirse de la formación en el ámbito de la tecnología. La tecnología ya ha tenido un impacto considerable en el desarrollo del transporte intermodal —trenes de dos pisos, superportacontenedores, aviones de gran envergadura, utilización de empresas logísticas innovadoras como UPS y FedEx— y es muy probable que las tecnologías nuevas y emergentes (las comunicaciones por satélite en particular y la información y las comunicaciones en general) tengan un impacto similar en el futuro.

3.13. Estas tecnologías desempeñan un papel esencial en la eliminación de los numerosos obstáculos físicos que dificultan la circulación fluida de las mercancías. En muchas zonas, sobre todo urbanas, la construcción de nuevas carreteras ya no basta para reducir la congestión del tráfico. Cada vez resulta más evidente que la disminución de la superficie disponible para mejorar estas infraestructuras y el fenómeno de la «demanda inducida» hacen inviable una estrategia que se limite a realizar obras para resolver el problema de la congestión.

El CESE señala que el uso eficaz de las nuevas tecnologías requiere, por tanto, una amplia coordinación e integración de los recursos.

3.14. El artículo 9 *bis* de la propuesta de Directiva introduce una nueva medida: «Los vehículos que realicen trayectos por carretera de operaciones de transporte combinado estarán exentos de la prohibición de conducir en fines de semana, horarios nocturnos o vacaciones aplicable únicamente a los vehículos pesados de transporte de mercancías. Esa exención no se aplicará en caso de prohibición general de conducir aplicable a todos los vehículos utilizados con fines privados».

3.15. Según la Comisión Europea, estas prohibiciones de circulación plantean problemas considerables a la cadena logística, ya que las etapas por carretera no pueden realizarse inmediatamente antes o después de las otras etapas. El resultado es, por un lado, la congestión de las estaciones de clasificación y el aumento de los atascos inmediatamente antes y después de los períodos de prohibición de la circulación, y, por el otro, durante los períodos de prohibición de circulación por carretera, la incapacidad de llenar de manera eficiente los ferrocarriles, los servicios de tránsito y expedición de mercancías y los vehículos o buques de transporte marítimo de corta distancia ([10]).

3.16. El CESE pide que la aplicación de esta nueva medida respete los períodos de descanso y de pausa de los conductores de vehículos pesados: la rentabilidad económica no debe menoscabar la seguridad vial ni las condiciones de trabajo de los conductores en la UE.

3.17. Varios estudios sobre la interrelación de los factores que provocan fatiga muestran que el nivel máximo de riesgo de accidente durante la noche puede ser diez veces mayor que durante el día ([11]).

En particular, los conductores de camiones, que a menudo tienen que pernoctar en las áreas de descanso, lamentan que el diseño inadecuado de los espacios de estacionamiento y las incómodas condiciones ambientales son factores que contribuyen a la mala calidad del sueño.

Además, el 71 % de los conductores de vehículos pesados afirma que la conducción nocturna es uno de los principales factores que contribuyen a la fatiga ([12]). En efecto, el trabajo nocturno es un factor que altera el ritmo circadiano y provoca pautas de sueño irregulares.

Bruselas, 14 de febrero de 2024.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo

Oliver RÖPKE

([10]) SWD(2023) 351 final, Bruselas, 7.11.2023, p. 128.
([11]) https://www.etf-europe.org/wp-content/uploads/2021/05/Driver-Fatigue-in-European-Road-Transport-Report.pdf
([12]) https://www.etf-europe.org/wp-content/uploads/2021/05/Driver-Fatigue-in-European-Road-Transport-Report.pdf