

5.2. La perspectiva de la ampliación de la Comunidad plantea importantes desafíos tanto a los eventuales miembros como a la actual Comunidad:

- respecto a los países candidatos, su mayor reto es adaptarse en un plazo breve a las condiciones de la Unión Europea después de la ratificación del Tratado de Maastricht,
- respecto a los países de Europa central y oriental, su mayor reto es encontrarse en condiciones de responder a las aspiraciones de sus pueblos consoli-

dando la democracia y acentuar el desarrollo económico y social,

- en cuanto a la Comunidad, es importante que sus Instituciones y los procedimientos de decisión sean adecuados a la tarea que deberá asumir ante un número mayor de Estados miembros.

5.3. El Comité considera que la concretización de estos objetivos implica la determinación y una voluntad política consecuente, tanto por parte de los países que constituyen la Comunidad Económica Europea, como por la de los que aspiran a adherirse a la Unión Europea.

Hecho en Bruselas, el 23 de septiembre de 1992.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Michael GEUENICH

Dictamen sobre el Libro Verde sobre el impacto del transporte en el medio ambiente: Una estrategia comunitaria para un desarrollo de los transportes respetuoso con el medio ambiente

(92/C 313/17)

El 31 marzo de 1992, de conformidad con el artículo 198 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, la Comisión de las Comunidades Europeas decidió consultar al Comité Económico y Social sobre el Libro Verde sobre el impacto del transporte en el medio ambiente: una estrategia comunitaria para un desarrollo de los transportes respetuoso con el medio ambiente.

La Sección de transportes y comunicaciones, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 9 de septiembre de 1992 (ponente: Sr. Bleser).

En su 299º pleno (sesión del 24 de septiembre de 1992), el Comité Económico y Social ha aprobado por 68 votos a favor, 32 votos en contra y 18 abstenciones el siguiente dictamen.

1. Introducción

1.1. Resumen sucinto

A propuesta del Sr. Karel Van Miert, miembro de la Comisión encargado de la política de los transportes,

la Comisión ha adoptado un Libro Verde sobre el impacto del transporte en el medio ambiente⁽¹⁾. Este Libro Verde evalúa el impacto global ejercido por el transporte sobre el medio ambiente y propone un planteamiento global encaminado a conseguir una « movilidad sostenible » que permita que el transporte siga

⁽¹⁾ Doc. COM(92) 46 final.

desempeñando sus funciones económicas y sociales, pero limitando sus efectos dañinos sobre el medio ambiente.

Sin embargo, hay que poner de relieve que dicho documento no revela ningún aspecto nuevo de la problemática que nos ocupa, sino que constituye más bien un inventario de problemas en lugar de una estructura bien concebida y coherente para formular la estrategia comunitaria que permita llegar en la próxima década a la realización de una «movilidad sostenible» con el resultado de una perfecta armonía entre las mayores necesidades que se registran en el sector del transporte y las exigencias cada vez más acuciantes que impone la conservación del medio ambiente europeo.

1.2. *Invitación a la reflexión*

Consciente de este defecto del Libro Verde y enfrentada con la complejidad de los problemas que se impone resolver, la propia Comisión se propone lanzar por medio de este Libro Verde un debate entre todos los medios interesados a fin de sentar las bases para una estrategia común. El documento sugiere una serie de puntos de reflexión para un planteamiento global que tenga en cuenta a la vez los daños al medio ambiente, las necesidades socio-económicas del transporte, las múltiples soluciones ofrecidas por la técnica y la investigación y las responsabilidades que tendrán que asumir las autoridades comunitarias, nacionales, regionales y locales, e incluso el ciudadano. Las reflexiones y soluciones a que dará lugar este amplio debate público deberán incluirse seguidamente en el Libro Blanco que la Comisión dedicará al futuro desarrollo de la política común del transporte.

Para reducir los efectos dañinos sobre el medio ambiente sin limitar la libertad de desplazamiento y permitiendo que el transporte siga desempeñando su cometido económico y social, la Comisión invita al Comité Económico y Social a que proceda al examen de medidas en los siguientes ámbitos:

- establecimiento de normas ambientales estrictas para reducir la contaminación del agua, del aire y del suelo,
- utilización óptima de los actuales medios de transporte y aumento de la competitividad de los medios de transporte que ejerzan un menor impacto sobre el medio ambiente,
- desarrollo de las infraestructuras que permitan transportes alternativos al transporte por carretera,
- fomento del transporte colectivo urbano e interurbano,
- seguridad del transporte de mercancías peligrosas,
- incentivos económicos y fiscales y medidas que habrá que adoptar para tener debidamente en cuenta los costes externos,
- estructuración coherente y eficaz de las investigaciones europeas encaminadas a conseguir un transporte respetuoso con el medio ambiente,
- información de los usuarios para que sean conscientes de las consecuencias que sobre el medio ambiente tiene el modo de transporte que elijan individualmente.

1.3. *El Libro Verde: una de cal y otra de arena*

El Comité Económico y Social considera positiva la intención explícita del Libro Verde de abrir un debate público sobre las medidas que habrá que adoptar para conseguir el objetivo de una «movilidad sostenible». Sin embargo, lamenta profundamente que se haya tardado tanto en llegar a este enfoque global y que los numerosos documentos presentados por la Comisión sobre el transporte y que ya han dado lugar a dictámenes por parte del Comité no se encuentren mejor integrados en el presente documento (para más detalles véase el capítulo II). No obstante y pese a estos objetivos, la novedad se produce menos en el contenido del Libro Verde que en el enfoque global seguido en la propia Comunidad Europea. Por primera vez la consecución de una movilidad sostenible ha llevado a una reflexión general en todas las direcciones formuladas en la materia. Por ello se puede esperar que la futura política comunitaria en materia de transportes asuma finalmente toda su responsabilidad, tan ignorada en el pasado, al menos en los importantes sectores del transporte, y frecuentemente incluso en los sectores más respetuosos con el medio ambiente.

2. Problemas institucionales

2.1. *El debate público*

En el apartado 129 del Libro Verde se enumeran los interlocutores del debate público que la Comisión desearía incluir en la elaboración de su futura estrategia para conseguir el objetivo de la «movilidad sostenible». Los interlocutores pueden agruparse en dos categorías:

2.1.1. Interlocutores consultados en el marco institucional de la CE

Los mecanismos de la Comunidad Europea están bien rodados para recoger los puntos de vista del Consejo de Ministros, del Parlamento Europeo y del Comité Económico y Social. Sin embargo, la extensión de la consulta a otros interlocutores, necesaria y completamente apoyada por el CES, corre el peligro de afrontar problemas no previstos por el actual marco institucional. Habría que adoptar todas las medidas necesarias para asegurar el éxito total de esta apertura más democrática para la elaboración de una estrategia futura de una importancia capital para nuestra sociedad.

2.1.2. Consulta de interlocutores exteriores al marco institucional de la CE

El documento sometido a dictamen enumera los siguientes interlocutores: interlocutores sociales, orga-

nizaciones y asociaciones internacionales, el gran público, la industria, los usuarios, los transportistas, las agrupaciones ecológicas y las autoridades regionales y locales. El Comité Económico y Social desea y espera que la Comunidad llegue a establecer el dispositivo necesario para conseguir que todos estos interlocutores participen en una consulta sincera sobre el Libro Verde. Un amplio debate público va más allá de la simple consulta al CES, que en este contexto no puede ser considerado como asamblea representativa de todos los interlocutores anteriormente enumerados. Por ello, el Comité pide a la Comisión que establezca lo más pronto posible el marco institucional de dicha consulta, que presente una lista exhaustiva y precisa de los interlocutores que habrá que consultar, que fije un plazo razonable para esta consulta y que prevea la posibilidad de un debate final entre representantes de todos los interlocutores consultados. Aun cuando para algunos —como, por ejemplo, los usuarios de los transportes colectivos en algunos países— resulte difícil encontrar interlocutores representativos, la creación de este nuevo marco institucional es indispensable para que el objetivo de iniciar un amplio debate público no se quede en mero deseo piadoso del Libro Verde. Una amplia consulta no podrá sino aumentar el apoyo brindado a la estrategia final por parte de todos los medios interesados, y en particular por las organizaciones consagradas a la protección del consumidor.

2.2. Libro Verde — Libro Blanco

En el segundo párrafo del mismo apartado 129, el Libro manifiesta que su objetivo consistirá en «indicar los principios fundamentales del futuro Libro Blanco sobre el desarrollo de la política de transportes en la Comunidad». El Comité Económico y Social lamenta profundamente la falta de coherencia en el planteamiento, ya que no se fija ningún plazo concreto para el seguimiento y la elaboración de la estrategia global en materia de transportes, estrategia tantas veces reivindicada en el pasado por todos los medios interesados. Los retrasos acumulados frente a problemas cada vez más acuciantes ponen en peligro la consulta prevista o, en caso contrario, amenazan con dejar la adaptación de una estrategia global para el día del juicio final. Precisamente por ello el Comité desearía fervientemente que se establezca un calendario concreto para los futuros trabajos, incluyendo la elaboración del Libro Blanco. De esta manera se garantizaría al mismo tiempo que los dictámenes del CES, y por supuesto de los otros interlocutores, formarán parte del futuro Libro Blanco.

2.3. La competencia de la Comunidad Europea en materia de transportes y de medio ambiente

En el Libro Verde la Comisión hace demasiado hincapié en el principio de subsidiariedad en materia de transportes y de medio ambiente. Pero este enfoque no puede ser el único posible, aunque para algunos problemas

muy concretos constituye un elemento clave para resolver los problemas en origen. La limitación a este único principio no es conforme a los Tratados europeos, al Acta Única y al Tratado sobre la Unión europea. En algunos ámbitos, la sola aplicación del principio de subsidiariedad corre incluso el riesgo de ir sensiblemente en contra de la creación del mercado único sin distorsión de la competencia y sin barreras técnicas. Estas consideraciones revisten una importancia capital en el sector de los transportes y del medio ambiente.

2.3.1. Los otros principios básicos para una «movilidad sostenible»

El Tratado sobre la Unión europea establece con precisión que:

Artículo 2:

La Comunidad tendrá por misión promover un desarrollo armonioso y equilibrado de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad y un crecimiento sostenible y no inflacionista que respete el medio ambiente.

Artículo 3:

Las actividades de la Comunidad suponen:

- f) una política común en el ámbito de los transportes,
- g) un régimen que garantice que la competencia no será falseada en el mercado interior,
- j) el fortalecimiento de la cohesión económica y social,
- k) una política en el ámbito del medio ambiente,
- m) el fomento de la investigación y del desarrollo tecnológico,
- n) el fomento de la creación y del desarrollo de redes transeuropeas.

Artículo 3 b:

La Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros...

Apartado 2 del artículo 130R:

La política de la Comunidad se basará en los principios de cautela y de acción preventiva, en el principio de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma, y en el principio de quien contamina paga. Las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las demás políticas de la Comunidad.

Artículos 129 B-D:

En el contexto de un sistema de mercados abiertos y competitivos, la acción de la Comunidad tendrá como objetivo favorecer la interconexión e interoperabilidad de las redes nacionales, así como el acceso a dichas redes. (Título XII: redes transeuropeas). Tendrá en cuenta, en particular, la necesidad de establecer enlaces entre las regiones insulares, sin litoral y periféricas y las regiones centrales de la Comunidad.

Hay que poner de relieve que todos estos principios fundamentales para alcanzar una «movilidad sostenible» no figuran en el Libro Verde. No tener en cuenta todos estos principios en un enfoque global para salir de la crisis actual condenará toda la operación al fracaso desde el principio.

2.3.2. La necesidad de un enfoque Comunitario

2.3.2.1. Todo enfoque fragmentario y no basado simultáneamente en todos los aspectos de la competencia de la Comunidad Europea en materia de transportes y de medio ambiente supone los siguientes peligros:

- la reducción de la contaminación operativa mediante la introducción de normas más rigurosas y de técnicas avanzadas y más costosas no podrá efectuarse sino en el conjunto de la Comunidad para evitar las distorsiones de la competencia al menos en el interior de la CE,
- por los mismos motivos, el principio de que «quien contamina paga» nunca podrá ser una realidad si sigue limitado a un solo país miembro,
- la creación de redes transeuropeas, carreteras, ferrocarril, agua, transportes combinados y trenes de alta velocidad para pasajeros y mercancías, requiere un enfoque comunitario y coherente con el principio de subsidiariedad,
- la armonización de las condiciones sociales, así como de las medidas de seguridad del transporte en general y del transporte de materias peligrosas en particular deberá definirse y desarrollarse a nivel comunitario,
- legislaciones nacionales divergentes falsean la competitividad y la competencia y no son compatibles con los objetivos del mercado único,
- una investigación no coordinada obstaculiza el desarrollo tecnológico, genera costes evitables y frena la introducción de técnicas que pueden aportar soluciones a los daños causados al medio ambiente,
- las eventuales medidas económicas o fiscales que se adopten deberán ser incitativas, es decir, combatir las causas más bien que las consecuencias de la contaminación ocasionada por el transporte, así como tener en cuenta el coste social de los transpor-

tes y no aplicarse unilateralmente en uno o varios países, ante el peligro de la distorsión de la competencia,

- la planificación de las infraestructuras del transporte y la interconexión de las partes centrales y periféricas de la Comunidad sólo se podrán llevar a cabo mediante una ordenación del territorio a escala comunitaria,
- la reducción del volumen del transporte mediante una consulta sobre una reorganización del tejido industrial europeo implica un enfoque global que en la mayoría de los casos supera las posibilidades de acción de un solo Estado miembro,
- la racionalización de la circulación y la disminución de la congestión mediante nuevos métodos de gestión sólo darán resultado si las técnicas utilizadas son compatibles en todos los países miembros y entre todos los modos de transporte y no dan lugar a nuevas barreras artificiales.

2.3.2.2. Esta enumeración no exhaustiva prueba con creces que sólo con el respeto de todos los principios de una acción comunitaria basados en los tratados se llegará al objetivo de una «movilidad sostenible», respetando la libre elección del medio de transporte, garantizando una competencia sin distorsiones, respetando las leyes del mercado y, para terminar —no lo olvidemos—, aportando las soluciones eficaces a los imperativos ecológicos respetando la importancia socioeconómica de los transportes.

3. Una observación: Elementos de la crisis

3.1. Una observación reiterada en numerosas ocasiones.

Hoy en día, todos los medios interesados: industriales, responsables políticos, usuarios y ecologistas estiman unánimemente que la relación entre el sector del transporte y el medio ambiente se ve abocada a una crisis. Para unos, el medio ambiente se ve gravemente amenazado, y para otros ya no está asegurada la funcionalidad socioeconómica del transporte. En cuanto a las observaciones científicas efectuadas en el Libro Verde, hay que hacer constar que este documento no aporta ningún elemento nuevo. Numerosos son los documentos que llegan a las mismas conclusiones y que se sometieron al dictamen del Comité Económico y Social en el pasado. Para no inventar la pólvora, citemos entre otros los siguientes dictámenes:

- Transporte 2000 en adelante — DO nº C 49 de 24. 2. 1992;
- Libro Verde sobre el medio ambiente urbano — DO nº C 269 de 14. 10. 1991;
- Europa 2000: Perspectivas de desarrollo del territorio comunitario — DO nº C 339 de 31. 12. 1991;
- Creación de una red europea de trenes de alta velocidad — DO nº C 191 de 22. 7. 1991;

- Hacia redes transeuropeas — Programa de acción comunitaria — DO nº C 14 de 20. 1. 1992;
- La energía y el medio ambiente — DO nº C 269 de 14. 10. 1991;
- Plan de medidas Comunitarias a favor del turismo — DO nº C 49 de 24. 2. 1992.

3.2. Crisis con lagunas

3.2.1. Al comprobar que la Comisión ha efectuado ya numerosos estudios sobre las interdependencias entre transporte y medio ambiente y observar, además, que centros de investigación, oficinas estadísticas y organizaciones internacionales como la ONU, la OCDE, o la CEMT, han publicado trabajos sobre el mismo asunto, el Comité Económico y Social lamenta el inventario incompleto y con lagunas que presenta la declaración de crisis que figura en el Libro Verde. El Comité lamenta, entre otras cosas, que el Libro Verde

- no establezca diferencia alguna entre el transporte de personas y el de mercancías,
- no preste la debida atención a objetivos tales como la integración europea económica y social,
- no aclare bastante la relación entre transporte y tráfico,
- no facilite un desglose más concreto y un inventario con cifras de los costes sociales del transporte,
- se limite solamente a consideraciones macroeconómicas sobre las relaciones entre transporte y medio ambiente,
- no facilite un análisis profundo de la relación entre crecimiento económico, crecimiento en el sector del transporte y agravamiento de los daños nefastos ocasionados al medio ambiente,
- carezca de datos sobre la distribución del tejido industrial a escala comunitaria y los flujos de transporte engendrados por esa división de la actividad económica,
- no mencione el desequilibrio social en el interior de la Comunidad, y
- no presente un balance completo de los programas de investigación y de las medidas ya adoptadas o previstas en un futuro próximo.

3.2.2. Indudablemente un Libro Verde no constituye un estudio científico profundo de la crisis actual y la falta de algunos datos clave a este respecto no puede sino dificultar en mayor medida la consecución de un amplio consenso para un futuro enfoque global de una política del transporte respetuosa con el medio ambiente.

4. El papel económico y social del transporte

El Libro Verde reitera la importancia vital del transporte para el bienestar económico y social. El transporte es esencial para la producción de bienes, la prestación de servicios, los intercambios y el desarrollo nacional y regional, y contribuye a la movilidad de las personas, movilidad cada vez más indispensable para las relaciones internacionales, el acceso al trabajo, el ocio y el turismo.

En conjunto, el sector del transporte de mercancías y viajeros y la producción de medios de transporte y construcción de infraestructuras supone por sí solo alrededor del 10% del producto interior bruto y el 9% del empleo en la Comunidad.

Los transportes en común desempeñan, además de su aportación positiva al medio ambiente y la descongestión de las aglomeraciones urbanas, un papel social de una importancia capital para garantizar una movilidad mínima a las clases sociales más desfavorecidas. Estudiantes, personas de edad o parados sólo pueden, en la mayoría de los casos, recurrir al transporte colectivo. Si los transportistas solicitan encarecidamente la garantía de la libre elección del medio de transporte, no olvidemos que esta libre elección debería garantizarse también en el sector del transporte de personas en las mejores condiciones. Desgraciadamente casi siempre se olvida el papel social del transporte desde este punto de vista.

Las fuerzas centrífugas que caracterizan el desarrollo de los centros urbanos, llevando a los trabajadores y empleados cada vez más lejos de los centros de actividad, y los cambios estructurales entre hábitat, trabajo y abastecimiento confieren a todas las formas de transporte de personas una función vital e indispensable en nuestra sociedad.

Naturalmente, el papel social del transporte engloba también los aspectos sociales de las condiciones laborales en el sector del transporte. El empleo, las condiciones de trabajo, la cualificación del personal, la formación y la buena cobertura social de los trabajadores son importantes factores que habrá que incluir en una futura estrategia global.

El Comité Económico y Social lamenta que el Libro Verde no establezca una distinción clara y neta entre los diferentes papeles socioeconómicos del transporte, y se propone aportar elementos suplementarios en este capítulo.

4.1. El transporte de mercancías

4.1.1. El crecimiento espectacular y continuo registrado desde hace algunos años en el sector del transporte de mercancías está fuertemente vinculado al crecimiento económico en el interior de la Comunidad. Estudios efectuados por la OCDE demuestran que, en la mayoría de los países industrializados, el crecimiento del transporte evoluciona a un ritmo que, expresado en porcentaje, constituye el doble del crecimiento económico.

4.1.2. A los límites del crecimiento se añaden los cambios en las estrategias de producción y distribución de las mercancías como, entre otras: la mejora en la utilización del espacio y del tiempo, la aceleración constante de los procesos de producción, entrega y distribución, la subdivisión de los procesos de producción en las empresas, las cadenas logísticas, el control informatizado de los flujos de mercancías, el almacenamiento en ruta, los «almacenes sobre ruedas», el desplazamiento de empresas hacia países con salarios bajos o con normas de producción poco rigurosas, la exigencia de efectuar las entregas «just-in-time», etc. Estas obligaciones no son imputables a los transportistas.

4.1.3. El Comité Económico y Social debe poner de relieve con un gran pesar que el Libro Verde se limita a analizar tan sólo los efectos negativos del crecimiento y no se ocupa bastante de las causas subyacentes de dicho crecimiento. Ello resulta mucho más grave si tenemos en cuenta que la solución a estos problemas no puede ser facilitada tan sólo por el sector del transporte. Una política industrial comunitaria y una política coherente para la ordenación del territorio podrán igualmente aportar en este contexto soluciones satisfactorias y respetuosas con el medio ambiente.

4.2. El transporte de personas

4.2.1. El crecimiento casi igual de espectacular registrado en el sector del transporte de personas conduce a una observación análoga a la anterior. El importante aumento de la movilidad no puede atribuirse tan sólo a un simple cambio en el comportamiento de los usuarios. Si bien es cierto que una parte de este aumento se debe a cambios acaecidos en nuestra sociedad (ocio, turismo, etc.), la mayor parte de este crecimiento obliga a los individuos a recurrir a los medios de transporte. Citemos entre otras causas:

- la degradación de la calidad de vida en los grandes centros urbanos,
- la necesidad de huir de los centros urbanos por necesidades de descanso y recreo,
- la nueva funcionalidad del espacio y su separación en centros residenciales, centros administrativos, centros comerciales y centros deportivos ubicados frecuentemente a considerable distancia y no comunicados en muchos casos por transportes colectivos atractivos y eficaces,
- la separación cada vez más pronunciada entre lugar de residencia y lugar de trabajo, y
- el coste de vida exorbitante en el centro de las ciudades que expulsa a los habitantes a la periferia desprovista en la mayoría de los casos de las infraestructuras sociales necesarias.

4.2.2. De acuerdo con las conclusiones formuladas en el Libro Verde sobre el medio ambiente urbano y el quinto programa de acción, la Comisión debería tener en cuenta todos estos aspectos limitativos en la concepción de su estrategia global de protección del medio ambiente.

4.2.3. Contrariamente a las objeciones efectuadas anteriormente (véase el punto 2.3.2) respecto a la aplicación del principio de subsidiariedad, este principio sería apropiado en una estrategia encaminada a reducir los efectos relativos del transporte sobre el medio ambiente urbano.

4.3. Las bases de una estrategia global que respete la libre elección y el medio ambiente

4.3.1. Las anteriores consideraciones ponen claramente de relieve que el sector del transporte no puede por sí solo aportar soluciones satisfactorias a los serios

daños causados al medio ambiente por este sector de actividad. Frente a esta crisis y a la vista de esta observación, pueden descartarse dos orientaciones como base de una futura estrategia global. Así, no se puede:

- ni esperar resolver los problemas mediante una política intervencionista que imponga prohibiciones y limite la libre elección del usuario,
- ni predicar los efectos milagrosos de las simples leyes del mercado de un «laissez faire» y del solo principio de una libre competencia.

4.3.2. Se tratará más bien de llegar al consenso mediante una estrategia global basada en los principios siguientes:

- la economía de mercado y la libre elección por parte del usuario permiten aportar una solución a los imperativos ecológicos siempre y cuando los precios reflejen la «verdad ecológica» y los costes sociales pasen a ser progresivamente, y de una manera previsible a largo plazo, un factor real en todos los balances económicos,
- a raíz de la crisis del petróleo, todos los países industrializados han demostrado que el crecimiento económico no conduce necesariamente al aumento en el consumo de energía. Se ha producido una clara separación entre ambos parámetros clave. Una política coherente, la aplicación de la mejor tecnología posible, un cambio en el comportamiento de los usuarios y una competencia equitativa en el interior y entre los diferentes medios de transporte permitirán llegar a la separación entre estos dos parámetros, al tiempo que se garantizará la movilidad necesaria y el respeto del medio ambiente,
- los diferentes medios de transporte ya no pueden lanzarse a una competencia a toda costa, sino que deben llegar a sinergias inteligentes explotando las mejores bazas de cada medio de transporte y, gracias a su complementariedad, aportar la solución a los problemas del medio ambiente que condicionan a largo plazo la supervivencia de nuestra sociedad,
- los transportistas, los industriales, los decisores políticos, los usuarios y cada ciudadano deberán tener en cuenta y ser conscientes de las consecuencias de su comportamiento sobre la fuente de vida que constituye el medio ambiente para los seres humanos. A largo plazo un comportamiento respetuoso con el medio ambiente no constituye sino una base de una política dirigida a mantener a largo plazo la prosperidad económica de manera que ya no surja conflicto alguno entre economía y ecología.

5. Estrategias para conseguir una «movilidad sostenible»

El Libro Verde expone claramente en el apartado 104 las bases fundamentales de una estrategia para conseguir la movilidad sostenible: «esta estrategia deberá garantizar que los transportes sigan llevando a cabo su función

económica y social en las condiciones más favorables para el medio ambiente, salvaguardando al tiempo la libre elección del usuario». A estos principios básicos se añaden, como se ha dicho anteriormente, la contribución del transporte a la prosperidad de las regiones periféricas y, lo que es más importante, la integración del transporte en un desarrollo sostenible destinado a cubrir «las necesidades actuales sin que se ponga en peligro la posibilidad de que las generaciones futuras cubran las suyas propias».

Otra observación de consecuencias graves efectuada en el apartado 106 demuestra que sólo se conseguirá una movilidad sostenible si todos los interlocutores son conscientes del desafío con que se enfrentan: «el avance tecnológico y las medidas técnicas no bastan en sí mismos para garantizar una protección adecuada del medio ambiente». Por consiguiente, habrá que establecer ya nuevas estructuras y sinergias para llevar a buen término la profunda reestructuración necesaria para un desarrollo doble en general y una movilidad sostenible en particular.

Siguiendo el esquema propuesto por la Comisión, las propuestas del Comité Económico y Social para conseguir una movilidad sostenible se referirán a los siguientes aspectos generales:

- 5.1. Medidas de normalización, contaminación operativa y «movilidad sostenible»
- 5.2. Organización de los mercados y movilidad sostenible
- 5.3. Instrumentos económicos para alcanzar una movilidad sostenible
- 5.4. Investigación y movilidad sostenible
- 5.5. Política económica, social e industrial con vistas a una movilidad sostenible
- 5.6. Ordenación del territorio y movilidad sostenible
- 5.7. Cambio en el comportamiento de todos los usuarios para alcanzar una movilidad sostenible.

Las propuestas efectuadas a continuación no constituyen una crítica a la estrategia propuesta por el Libro Verde. Sin embargo, el Comité Económico y Social espera que sus propuestas se incluyan en el Libro Blanco sobre el transporte que en estos momentos están elaborando los servicios de la Comisión.

Las reflexiones siguientes se hacen con independencia del dictamen del Comité Económico y Social sobre la propuesta de Resolución del Consejo de las Comunidades Europeas sobre un «Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible» [doc. COM(92) 23 final].

5.1. *Medidas de normalización, contaminación operativa y movilidad sostenible*

5.1.1. Las medidas de normalización son las más avanzadas en el ámbito de la contaminación opera-

tiva⁽¹⁾. Por otra parte, un estudio de la AEN⁽²⁾ afirma que la renovación del parque de automóviles profesionales necesita como media de 15 a 20 años. Para que las ventajas de una reducción de la contaminación operativa den resultado y puedan revertirse a largo plazo, la Comisión debería:

5.1.1.1. elaborar a partir de ahora normas técnicas en materia de emisiones, motores, ruido, etc. aplicables con arreglo a la Directiva relativa a las emisiones de los vehículos particulares (26 de junio de 1991) y de los vehículos industriales en materia de reducción de las normas sobre emisiones gaseosas y sobre los límites de partículas (1 de octubre de 1991)⁽³⁾ después del año 2000;

5.1.1.2. prever, en el marco de los acuerdos con los países de la AELC, una adaptación de las normas técnicas al nivel más avanzado y en vigor en dichos países o en la Comunidad;

5.1.1.3. fijar plazos, ayudas o tasas para la renovación del parque móvil de los países del Este que circulen en el territorio del EEE;

5.1.1.4. establecer paralelamente al marco normativo para el transporte por carretera de mercancías y personas, público y privado, un marco que regule la seguridad y la contaminación operativa en los sectores del transporte aéreo, fluvial, marítimo y ferroviario.

5.1.2. Otro medio para reducir inmediatamente la contaminación operativa, frecuentemente discutida, sería la introducción de una limitación armonizada de la velocidad para el conjunto del EEE en función de los diferentes tipos de vehículos.

5.1.3. La congestión de los centros urbanos y el hecho de que una gran parte del transporte de mercancías se efectúa por medio de pequeñas unidades en distancias inferiores a 50 km⁽⁴⁾ —fenómeno indudablemente válido también para el transporte de personas— requieren a nivel de la contaminación operativa la introducción de vehículos que satisfagan el concepto ZEV (Zero emission vehicle).

⁽¹⁾ Libro Verde, apartados 110 y 111 y (4) p. 25.

⁽²⁾ AEN: El transporte de mercancías por carretera y su medio ambiente en la Europa de mañana.

⁽³⁾ Directivas del Consejo: 91/441/CEE (DO nº L 242 de 30. 8. 1991) y 91/542/CEE (DO nº L 295 de 25. 10. 1991).

⁽⁴⁾ Véase referencia (4).

5.1.4. Las medidas de normalización para las redes ferroviarias, el material rodante, la señalización, los contenedores que habrá que utilizar en una red europea de transportes combinados, las técnicas de transbordo, etc., deberán armonizarse con la mayor rapidez posible a nivel europeo para permitir sinergias inteligentes entre los diferentes modos de transporte.

5.1.5. Las medidas de normalización en materia de seguridad y de condiciones sociales para todos los medios de transporte requieren igualmente una armonización a nivel europeo para evitar que estos elementos constituyan el factor primario de una situación de competencia desigual en el interior de un mercado interior sin barreras.

5.1.6. Todas estas medidas deben ser el fruto de una concertación entre todos los interlocutores, al tiempo que habrá que llegar a un calendario preciso que permita previsiones a largo plazo y solicitar una contribución equitativa de todos los sectores del transporte.

5.2. Organización de los mercados y movilidad sostenible

5.2.1. Pese a las medidas comunitarias ya adoptadas para la organización de los mercados⁽¹⁾, los viajes de vacío y de cargas parciales pueden representar en el año 2010 una parte muy importante de los recorridos efectuados en Europa⁽²⁾. Una reducción de estos viajes gracias a una logística avanzada, una mejor integración de los mercados, nuevas formas de cooperación y sinergias entre los diferentes medios de transporte es inevitable, tanto desde un aspecto puramente económico como por motivos ecológicos.

5.2.2. La descongestión de los centros urbanos pasará sin ninguna duda por medidas restrictivas para los vehículos particulares acompañadas paralelamente de un aumento y mejora de la oferta por parte de los transportes públicos. Aun cuando no corresponde a la Comisión ocuparse de estos problemas por medio de Directivas europeas, debería poner a disposición de las ciudades un banco de datos sobre las medidas ya adoptadas en Europa, sobre las investigaciones efectuadas en este ámbito y sobre las soluciones viables, así como una ayuda financiera para llevar a buen término la descongestión y la mejora del medio ambiente en las zonas urbanas.

5.2.3. Asimismo, la organización de los mercados implica una política europea en materia de transporte ferroviario, fluvial y costero. Estos aspectos, olvidados en gran parte en el pasado a nivel europeo y nacional, han contribuido en gran medida a una situación de competencia que se ha saldado con una infrutilización de estos sectores.

5.2.4. A fin de llegar a una reorganización de los mercados con vistas a una movilidad sostenible y ecológica, la Comisión debería proceder inmediatamente a

un estudio que abarque no sólo la CEE, sino también todo el territorio de los países del EEE y que ponga de relieve los flujos de mercancías y personas de importancia europea, así como el reparto modal de estos flujos, las posibles sinergias a nivel de una cooperación europea, los cuellos de botella que estrangulan estos flujos y los eslabones que faltan en las diferentes redes de transporte. Estos datos básicos serán indispensables para un enfoque global de una reorganización de los mercados.

5.2.5. El transporte combinado ferrocarril/carretera sólo podrá contribuir considerablemente a reducir los efectos del transporte sobre el medio ambiente si se integra en la organización de los mercados para los transportes que superen distancias de 200 a 300 km⁽³⁾ en la medida en que se generen facilidades técnicas. La navegación fluvial y costera debe formar parte de toda solución europea en materia de transporte combinado.

5.3. Instrumentos económicos para alcanzar una movilidad sostenible

5.3.1. Son numerosas las voces que manifiestan la convicción de que sólo imputando los costes ecológicos y sociales a los responsables de los efectos nefastos sobre el medio ambiente se podría armonizar los fundamentos de la economía de mercado con las necesidades del medio ambiente (véase punto 4.3). El Comité Económico y Social está convencido de lo bien fundado de este enfoque, enfoque que mantiene todo su valor también en materia de transporte.

5.3.2. Sin embargo, hay que poner de relieve que la introducción del coste ecológico y social como elemento de todo cálculo de rentabilidad sólo está dando sus primeros pasos. Si bien hay unanimidad sobre lo bien fundado de este principio, aparecen dificultades y divergencias cuando se pasa a la realización concreta de este principio y al reparto de las partes exactas que debe asumir cada uno. Por ello el Comité Económico y Social invita a la Comisión a que respete los pasos que a continuación se exponen cuando proceda a integrar los costes ambientales y sociales en nuestra economía de mercado y en particular en materia de transporte.

5.3.3. A corto plazo la Comisión debería presentar una estrategia de los instrumentos económicos que deberán aplicarse para llegar a un más amplio respeto del medio ambiente y a una armonización no discriminatoria de los mercados, reflexionando sobre las siguientes posibilidades y medidas:

- armonización de la imposición fiscal de los vehículos comerciales,
- introducción del impuesto sobre la energía/CO₂,
- imposición progresiva de los vehículos particulares en función del daño que ocasionen al medio ambiente,
- armonización de los impuestos especiales sobre los carburantes,

⁽¹⁾ Véanse los apartados 112 y 113 del Libro Verde.

⁽²⁾ Referencia (4) p. 23.

⁽³⁾ Véase referencia (4) tema 4.

- financiación de un fondo que permita llevar a cabo las redes transeuropeas y los trabajos de infraestructura de importancia europea, y
- recurso a otras medidas económicas y fiscales previsibles a corto plazo.

5.3.4. La introducción de estas nuevas medidas económicas y fiscales debería respetar en la medida de lo posible el principio de la neutralidad fiscal y/o nutrir fondos creados para mejorar la calidad del medio ambiente, la investigación o la introducción de nuevas técnicas.

5.3.5. Para encontrar una solución bien fundada, la Comisión debería elaborar a largo plazo un estudio que permitiese cuantificar con precisión los costes externos del transporte, la parte de costes externos que corresponde a cada medio de transporte y la parte de cada medio de transporte por unidad transportada. Dicho estudio debería respetar todos los factores ambientales como, por ejemplo, la tasa de ocupación de los suelos, el ruido, las emisiones sonoras, las vibraciones, las emisiones a la atmósfera, etc. Una determinación de los costes externos basándose en un solo parámetro (como, por ejemplo, el consumo de energía) conducirá indudablemente a datos incompletos, e incluso falsos, con el riesgo de llevar a distorsiones de la competencia.

5.3.5.1. A partir de estos datos cuantificados, se podrán formular propuestas concretas sobre los medios que habrá que utilizar para imputar los costes externos (tasas, impuestos, etc.).

5.3.5.2. La elaboración de la estrategia de las imputaciones de los costes debe efectuarse en concertación permanente con todos los medios interesados y no a «puerta cerrada».

5.3.5.3. Estos trabajos preparatorios deberán concluir lo más rápidamente posible con un calendario muy preciso que fije a largo plazo las etapas de la realización de esta estrategia para colocar a los medios interesados en una situación clara que permita planificar las reestructuraciones necesarias para avanzar.

5.3.5.4. Un primer calendario para la «imputación de los costes» podría estar preparado en 1994 y fijar los plazos hasta el año 2000. A continuación habrá que proceder a una revisión regular y una extensión del calendario más allá del año 2000 para asegurar una evaluación continua.

5.3.6. Estas consideraciones de imputación de los costes externos están íntimamente vinculadas al capítulo 5.1. sobre las medidas de normalización. Es obvio que toda introducción de la mejor tecnología posible supone costes adicionales. En este orden de ideas, habrá que prever en su caso la concesión de ayudas, subvenciones, desgravaciones fiscales y de otro tipo para que todos los interlocutores puedan proceder a las reestructuraciones necesarias.

5.4. Investigación y movilidad sostenible

5.4.1. Los proyectos de investigación enumerados en el apartado 115 del Libro Verde no bastan por sí solos para resolver los problemas con que se enfrenta hoy el sector del transporte. El Comité Económico y Social invita a la Comisión a que proceda en materia de investigación a una «acción concertada» sobre el transporte que abarque una recogida sistemática de los datos, las interdependencias entre tráfico y medio ambiente y una coordinación europea entre proyectos de investigación a nivel nacional.

5.4.2. Asimismo, una formulación clara y precisa de los objetivos perseguidos por la política comunitaria a largo plazo constituye un dato indispensable para determinar los sectores principales que habrá que investigar. Citemos, por ejemplo, el desarrollo de ZEV (Zero emission vehicle), técnicas de trasbordos, logística para reducir los viajes de vacío, fluidez de la circulación, telemática, etc.

5.5. Política económica, social e industrial con vistas a una movilidad sostenible

5.5.1. Si los puntos 5.1 y 5.4 se basan en las iniciativas abordadas por el Libro Verde, el futuro Libro Blanco debería englobar los futuros vectores de fuerza de una política económica industrial a nivel europeo que permita reducir la demanda de transporte. Este elemento reviste una importancia capital para alcanzar una movilidad sostenible. En efecto, se trata de un problema de fondo al que el sector del transporte debe adaptarse pero no puede aportar soluciones.

5.5.2. Para limitar la demanda de transporte, especialmente de transporte individual, en la fuente, habrá que proceder a reflexiones profundas sobre:

- la reorganización del tejido industrial europeo,
- la vocación que habrá que dar a las regiones periféricas para que consigan una prosperidad comparable a las demás regiones de la Comunidad sin pasar por una demanda exagerada de transporte,
- la imputación de los costes externos de la entrega «just-in-time» a las empresas responsables, y
- una mejora del acceso a las regiones turísticas por medios de transporte distintos del vehículo particular,
- la función social de los transportes en común para las regiones periféricas y alejadas con escasa densidad demográfica en el contexto de la obligación de servicio público.

5.6. Ordenación del territorio y movilidad sostenible

5.6.1. La ordenación del territorio europeo debería proceder lo más rápidamente posible a la elaboración de planes generales definitivos y vinculantes que establezcan las futuras redes transeuropeas en materia de transporte.

Estos proyectos de infraestructura, planificados y financiados (fondos estructurales, fondos de cohesión) en parte por la Comunidad, deberán someterse previamente a una evaluación de su impacto sobre el medio ambiente, de acuerdo con las disposiciones de la Directiva 85/337/CEE vigente en los países miembros y regulando la evaluación de las incidencias de ciertos proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente.

5.6.2. Habrá que conceder una especial atención a la interconexión de las regiones a estas redes transeuropeas para no dejarlas al margen del desarrollo engendrado a lo largo de estas redes y evitar así que se profundice la dualidad del espacio en el interior de la Comunidad.

5.7. *Cambio en el comportamiento de todos los usuarios para alcanzar una movilidad sostenible*

5.7.1. El objetivo de una movilidad sostenible sólo se conseguirá si todos los usuarios son conscientes de los efectos nefastos de su comportamiento sobre el medio ambiente. Desgraciadamente, las numerosas campañas de sensibilización efectuadas en el pasado se han saldado frecuentemente con un resultado poco alentador. Esto no constituye por supuesto un argumento para no recurrir más a este medio para fomentar el cambio de comportamiento de los usuarios, sino que más bien es una prueba de que se deben buscar otras formas de acción que canalicen el comportamiento de millones de individuos hacia una consciencia más ecológica y una comprensión de las interdependencias entre acciones individuales y problemas globales.

5.7.2. Vías previsibles que el Comité Económico y Social propone estudiar detalladamente serían, entre otras:

- desarrollar los conocimientos sobre las interdependencias entre crecimiento económico y medio ambiente, poniendo de relieve las relaciones entre medio ambiente y transporte de mercancías, por una parte, y entre medio ambiente y transporte individual, por otra,

- un mayor papel de los medios para explicar las interdependencias mencionadas supra,
- la integración de la dimensión ambiental en la formación, los códigos de circulación, las escuelas, etc.,
- la introducción eventual de asesores ambientales en las empresas de ciertas dimensiones comparables a los encargados de la prevención de los peligros vinculados al transporte de mercancías peligrosas,
- la introducción sistemática de los balances ecológicos y la obligación de facilitar regularmente « auditorías ambientales »,
- creación de sistemas de ecobonos para incitar financieramente a los usuarios a cambiar su comportamiento,
- imposición a los constructores de la obligación de informar al comprador, en sus folletos, y de acuerdo con un esquema comparable, sobre la « conformidad ecológica » de sus vehículos para que el comprador pueda adoptar una decisión de compra en función de criterios ecológicos,
- crear lo más rápidamente posible una compatibilidad ecológica que permita imputar al usuario individual los costes externos engendrados por su comportamiento,
- definir normas publicitarias que pongan de relieve la eficacia ecológica y no sólo la velocidad de punta, la potencia del motor o el número de válvulas, y
- conceder desgravaciones fiscales, préstamos con interés reducido u otros incentivos financieros para la compra de vehículos poco contaminantes o eléctricos.

Por último, el Comité Económico y Social subraya que, tras las múltiples propuestas de la Comisión en materia de medio ambiente y en diferentes sectores (energía, transporte, agricultura, etc.), resulta difícil pronunciarse con toda objetividad y de manera continuada sobre la filosofía global que debería animar el enfoque comunitario considerado en su totalidad en estos campos.

Hecho en Bruselas, el 24 de septiembre de 1992.

*El Presidente
del Comité Económico y Social*

Michael GEUENICH

ANEXO I

del dictamen del Comité Económico y Social

Los siguientes Consejeros, presentes o representados, votaron en favor del dictamen :

Amato, Ataíde Ferreira, W.A. Attley, Dame Jocelyn Barrow, Bleser, Bonvicini, Bottazzi, Briesch, Vasco Cal, Carroll, Cassina, Chevalier, Colombo, Decaillon, d'Elia, Diapoulis, van Dijk, Donck, Douvis, Draijer, Dunkel, Erty, Eulen, Frerichs, Gaffron, Geuenich, Groben, Janssen, Jenkins, Kanellopoulos, de Knegt, Korfiatis, Laca Martin, Lappas, Larsen, Liverani, Lustenhouwer, Lyons, Maddocks, Mayayo Bello, Mercier, Mousquet, Muller E., Muñiz Guardado, Nielsen Bent, Nielsen Preben, Pellarini, Pompea, Quevedo Rojo, Rodriguez García-Caro, Sanderson, Santillan Cabeza, Santos, Schmidt, Schmitz, von Schwerin, Sequeira, Silva, Smith, Solari, Stecher Navarra, Theonas, Thys, Tixier, Verboven, Wagenmans, Waldack, Zufiaur Narvaiza.

Los siguientes Consejeros, presentes o representados, votaron en contra del dictamen :

Arena, Bagliano, Barbagli, Beltrami, Bento Gonçalves, Bernabei, Bredima-Savopoulou, Connellan, Gardner, Ghignoni, Giacomelli, Giesecke, Green, Guillaume, Kaaria, Little, Löw, Mobba, Moreland, Noordwal, Pardon, Pearson, Pelletier R., Petersen, Petropoulos, Pricolo, Robinson, Rodriguez de Azero y del Hoyo, Romoli, Schade-Poulsen, Tukker, Whitworth.

Los siguientes Consejeros, presentes o representados, se abstuvieron :

Beale, Bell, Ceyrac, Dawson, Delorozoy, Kafka, McGarry, Meyer-Horn, Morize, Pasquali, Pelletier Ch., Perrin-Pelletier, Proumens, Saitis, Sauwens, Schnieders, Spyroudis, Wick.

ANEXO II

al dictamen del Comité Económico y Social

La siguiente enmienda, presentada sobre la base del dictamen de la Sección de conformidad con el Reglamento Interno, fue rechazada en el curso del debate.

Punto 5.5.1

Suprimase.

Exposición de motivos

Deberá evitarse la reducción de la demanda de transporte mediante medidas voluntaristas en tanto en cuanto no se hayan utilizado plenamente todos los demás medios (mejora del funcionamiento del mercado, de la utilización de las capacidades, normas internacionales más estrictas, promoción de la investigación).

Resultado de la votación

Votos a favor: 36, votos en contra: 56, abstenciones: 14.