



LA POLÍTICA COMÚN DE TRANSPORTES: PANORAMA GENERAL

La política de transportes forma parte de las políticas comunes de la Unión desde hace más de treinta años. Junto con la apertura de los mercados del transporte a la competencia y la creación de la red transeuropea de transporte, el modelo de la «movilidad sostenible» irá ganando cada vez más importancia, en particular en el contexto del aumento constante de las emisiones de gases de efecto invernadero del sector, que amenazan con comprometer las medidas de la Unión para alcanzar sus objetivos climáticos.

BASE JURÍDICA Y OBJETIVOS

El artículo 4, apartado 2, letra g), y el título VI del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea constituyen la base jurídica. Los Estados miembros ya recalcaron la importancia de una política común de transportes en el [Tratado de Roma](#) dedicándole un título propio. Así, el transporte pasó a ser uno de los primeros ámbitos políticos comunes de la Comunidad. La primera prioridad consistió en la creación de un mercado común de transportes con libre prestación de servicios y la apertura de los mercados de transportes. En el marco de la apertura de los mercados de transportes también es preciso establecer unas condiciones de competencia equitativas entre los diferentes modos de transporte y dentro de cada uno de ellos. Por esta razón, con el tiempo ha ido aumentando la importancia de la armonización, y esta ahora incluye las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros, así como las condiciones técnicas, sociales y fiscales relativas a los servicios de transporte.

El Libro Blanco de 2011 titulado «Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte: por una política de transportes competitiva y sostenible» ([COM\(2011\)0144](#)) recomendaba una reducción del 20 % en las emisiones del transporte (con la excepción del transporte marítimo internacional) entre 2008 y 2030, y una reducción de como mínimo el 60 % entre 1990 y 2050. Se buscaba asimismo una reducción del 40 % en las emisiones del transporte marítimo internacional entre 2005 y 2050. También proponía la utilización de un 40 % de combustibles sostenibles hipocarbónicos en el sector aéreo para 2050 y abogaba por la reducción de la proporción de automóviles de propulsión tradicional en el transporte urbano en un 50 % de aquí a 2030 y por su total supresión de aquí a 2050.

Estos objetivos resultan insuficientes en relación con el fijado en la Conferencia de París sobre el Cambio Climático (COP21) en diciembre de 2015, lo que influyó en



el plan de acción propuesto por la Comisión ([COM\(2019\)0640](#)) titulado «[El Pacto Verde Europeo](#)», que va más allá de sus principales aspiraciones (por ejemplo, «movilidad inteligente y sostenible») para incluir también objetivos generales relativos a la legislación climática, convirtiendo así en obligaciones jurídicas los compromisos políticos en materia climática.

ORIENTACIONES POLÍTICAS GENERALES

La vía hacia una legislación común en el sector del transporte no se abrió hasta que el Parlamento presentó un recurso por omisión contra el Consejo. En su sentencia de 22 de mayo de 1985 en el [asunto 13/83](#), el Tribunal de Justicia de la Unión Europea instó al Consejo a actuar y poner en marcha una auténtica política común de transportes.

El 2 de diciembre de 1992, la Comisión adoptó el Libro Blanco sobre el curso futuro de la política común de transportes ([COM\(1992\)0494](#)), que marcó un cambio decisivo hacia la «movilidad sostenible». En el Libro Blanco de 22 de julio de 1998 titulado «Tarifas justas por el uso de infraestructuras: estrategia gradual para un marco común de tarificación de infraestructuras de transporte en la UE» ([COM\(1998\)0466](#)) se subrayan las grandes diferencias entre los Estados miembros a la hora de tarificar los transportes, con las consiguientes distorsiones de la competencia intramodal e intermodal.

EJECUCIÓN

En el Libro Blanco de septiembre de 2001, titulado «La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad» ([COM\(2001\)0370](#)), la Comisión analizó los retos del sector a la luz de la próxima ampliación hacia el este de la Unión. La Comisión presentó un paquete de sesenta medidas, que debían contribuir a eliminar la correlación entre el crecimiento económico y el aumento del tráfico, luchar contra el crecimiento desigual entre los modos de transporte, promover un plan de acción relativo a la seguridad vial, consolidar los derechos de los usuarios del sistema de transporte y ofrecer transparencia de costes mediante la armonización de los principios de tarificación.

Por otro lado, la Unión ha puesto en marcha una serie de ambiciosos proyectos tecnológicos, como el sistema europeo de navegación por satélite Galileo, el Sistema de Gestión del Tráfico Ferroviario Europeo (ERTMS) y el Programa de Investigación sobre Gestión del Tránsito Aéreo en el contexto del Cielo Único Europeo (SESAR) para la mejora de la infraestructura de control del tráfico aéreo.

En junio de 2006, la Comisión presentó una revisión intermedia de su Libro Blanco de 2001 ([COM\(2006\)0314](#)) titulado «Por una Europa en movimiento – Movilidad sostenible para nuestro continente». La Comisión ya había manifestado que las medidas propuestas en 2001 eran insuficientes para alcanzar los objetivos fijados, por lo que se introdujeron nuevos instrumentos.

En julio de 2008, la Comisión presentó un paquete de medidas sobre el transporte ecológico, basado en una estrategia de internalización de los costes externos del transporte, tres Comunicaciones de la Comisión y una propuesta de revisión de la



[Directiva 1999/62/CE](#), conocida también como Directiva del eurodistintivo (véase la ficha temática titulada «Transporte por carretera: armonización legislativa» [3.4.3](#)).

Los resultados de la reflexión sobre el futuro a largo plazo de los transportes (de veinte a cuarenta años), que se inició con el Libro Blanco de 2001, se presentaron en la Comunicación de la Comisión titulada «Un futuro sostenible para los transportes: hacia un sistema integrado, tecnológico y de fácil uso» ([COM\(2009\)0279](#)).

Entre los diez objetivos incluidos en el Libro Blanco de 2011, la Comisión incluía el establecimiento de un espacio único europeo de transporte eliminando todas las barreras restantes entre modos de transporte y sistemas nacionales, favoreciendo el proceso de integración y facilitando el surgimiento de operadores multinacionales y multimodales. El 1 de julio de 2016, la Comisión presentó un informe en forma de documento de trabajo ([SWD\(2016\)0226](#)) sobre los progresos realizados en la aplicación del programa decenal incluido en el Libro Blanco de 2011. El anexo II incluye una evaluación detallada de las actividades realizadas hasta ese momento.

A. Hacia un modelo de movilidad sostenible

La [Directiva 92/106/CEE del Consejo](#) («Directiva de transporte combinado»), de diciembre de 1992, establece normas comunes para el transporte combinado de mercancías entre los Estados miembros. Esta Directiva es uno de los instrumentos jurídicos más importantes de la Unión para promover el transporte intermodal de mercancías y cambiar a modos de transporte con emisiones más bajas (ferrocarril, transporte marítimo de corta distancia y vías navegables interiores en lugar de transporte por carretera) con el objetivo de reducir las externalidades negativas y las emisiones de carbono.

En 2016, la Comisión publicó una Comunicación titulada «Estrategia europea a favor de la movilidad de bajas emisiones» ([COM\(2016\)0501](#)), en la que proponía medidas para acelerar la descarbonización del transporte europeo.

En diciembre de 2020, la Comisión presentó su Estrategia de Movilidad Sostenible e Inteligente, junto con un plan de acción de ochenta y dos iniciativas para orientar el trabajo hasta 2024 ([COM\(2020\)0789](#)). La estrategia establece una hoja de ruta para situar firmemente el transporte europeo en la vía adecuada para un futuro sostenible e inteligente mediante la identificación de diez ámbitos principales, desglosados en hitos. Por ejemplo, un hito consiste en tener al menos treinta millones de coches de cero emisiones en las carreteras para 2030.

En julio de 2021, la Comisión presentó una serie de propuestas legislativas y revisiones en el ámbito de la descarbonización del transporte en consonancia con el objetivo del Pacto Verde Europeo de alcanzar la neutralidad climática en 2050. Entre las propuestas cabe citar:

- Una propuesta de revisión del régimen de comercio de derechos de emisión (RCDE)^[1] que incluya el transporte aéreo y marítimo. El acto definitivo publicado en el Diario Oficial de 16 de mayo de 2023 [[Directiva \(UE\) 2023/959](#)] incluye

[1]El RCDE de la Unión establece un límite en cuanto a la cantidad de emisiones de gases de efecto invernadero que una entidad (por ejemplo, el sector de la aviación) puede emitir. Los derechos de emisión de la Unión se subastan o asignan gratuitamente y se ponen a disposición para su comercialización.



objetivos más ambiciosos para reducir las emisiones, añade el transporte marítimo al régimen por primera vez, elimina gradualmente los derechos de emisión gratuitos para la aviación y las industrias a partir de 2026 y crea un régimen de comercio de derechos de emisión aparte para el transporte por carretera.

- Una propuesta de revisión del Reglamento relativo a la implantación de una infraestructura para los combustibles alternativos. El acto definitivo, publicado en el Diario Oficial de 22 de septiembre de 2023 [[Reglamento \(UE\) 2023/1804](#)] incluye un paquete de medidas para el despliegue de infraestructuras de combustibles alternativos en los Estados miembros de la Unión, que allana el camino para una mayor movilidad de cero emisiones en Europa.
- Una propuesta para revisar las normas en materia de emisiones de CO₂, desarrollar límites de emisiones más estrictos e incluir la eliminación gradual de los coches con motor de combustión interna para 2035, allanando el camino para los vehículos eléctricos de batería. Fue adoptada por el Parlamento y el Consejo en marzo de 2023. El acto definitivo se firmó el 19 de abril de 2023 [[Reglamento \(UE\) 2023/851](#)], pero aún permite que los coches con motor de combustión interna circulen con electrocombustibles después de 2035.

En diciembre de 2021, la Comisión presentó un segundo paquete de propuestas para apoyar la transición hacia un transporte más limpio, ecológico e inteligente en consonancia con los objetivos del Pacto Verde Europeo y tras la publicación de la Estrategia de Movilidad Sostenible e Inteligente de la Comisión en diciembre de 2020. El paquete incluye dos importantes propuestas legislativas, a saber, la revisión del Reglamento sobre las orientaciones para la RTE-T de 2013 y la revisión de la Directiva sobre los sistemas de transporte inteligentes (STI) de 2010.

Con la revisión del Reglamento RTE-T ([2021/0420\(COD\)](#)), la Comisión pretende abordar mejor los retos a los que se enfrenta la Unión con el fin de modernizar la red europea de movilidad, con medidas que van desde la mejora de la interconectividad de las redes transeuropeas de transporte y regionales multimodales hasta la descarbonización y la digitalización de los servicios y las infraestructuras de transporte. La propuesta de Reglamento RTE-T se complementa con el «[Plan de acción para impulsar el transporte ferroviario de pasajeros de larga distancia y transfronterizo](#)» y una propuesta para ampliar la RTE-T a países vecinos, como Ucrania (a través de una propuesta modificada publicada en julio de 2022, teniendo en cuenta las consecuencias de la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania).

El Parlamento aprobó su proyecto de informe sobre la propuesta de la RTE-T en abril de 2023, con el objetivo de alcanzar un acuerdo interinstitucional durante esta legislatura, antes de las elecciones de 2024.

Este segundo paquete también incluye una comunicación sobre el nuevo Marco de Movilidad Urbana ([COM\(2021\)/0811](#)), que hace hincapié en el transporte público y los servicios de movilidad digital multimodales. El Parlamento aprobó su [informe de propia iniciativa](#) sobre el nuevo Marco de Movilidad Urbana el 9 de mayo de 2023.

En noviembre de 2022, la Comisión adoptó su propuesta sobre la revisión de las normas de emisiones Euro 6 para turismos, furgonetas, camiones y autobuses (ahora



[normas Euro 7](#)). Incluye normas de emisiones más estrictas para todos los turismos, furgonetas, camiones y autobuses de gasolina y diésel. Se encuentra actualmente a la espera de una decisión de comisión parlamentaria ([2022/0365\(COD\)](#)). En febrero de 2023, la Comisión aprobó una revisión del [Reglamento \(UE\) 2019/1242](#) por el que se establecen normas de comportamiento en materia de emisiones de CO₂ para vehículos pesados nuevos ([2023/0042 \(COD\)](#)). El Parlamento tiene previsto adoptar su posición en primera lectura antes de finales de 2023.

B. Conducción automática y sistemas de transporte inteligentes

Dado el rápido ritmo de desarrollo de la tecnología, la Unión está intentando garantizar unas normas comunes. Con la creciente automatización y conectividad, que permiten a los vehículos «hablarse» entre sí, la movilidad está cruzando una nueva frontera, la digital. Estos avances, que se ven acelerados por el desarrollo de la inteligencia artificial, permiten un nuevo nivel de cooperación entre los usuarios de la carretera, lo que puede resultar extremadamente ventajoso tanto para ellos como para el sistema de movilidad en su conjunto, al mejorar la seguridad, la accesibilidad y la sostenibilidad del transporte, entre otros. En su Comunicación titulada «En ruta hacia la movilidad automatizada: estrategia de la UE para la movilidad del futuro» ([COM\(2018\)283](#)), la Comisión mostró que es consciente de los retos asociados a la conducción automática y subraya la necesidad de comprender mejor sus efectos éticos y sociales (por ejemplo, en el empleo y las nuevas cualificaciones necesarias) y de abordar las cuestiones éticas surgidas lo antes posible.

La [Directiva 2010/40/UE](#) sobre los sistemas de transporte inteligentes establece un marco para el despliegue de estos. Se trata de aplicaciones avanzadas cuyo objetivo es ofrecer servicios innovadores en relación con los distintos modos de transporte, gestionar mejor el transporte, mejorar la información para los usuarios y hacer que el transporte sea más seguro y coordinado. En diciembre de 2021, la Comisión adoptó una propuesta de revisión de la Directiva 2010/40/UE con el objetivo de acelerar y coordinar el despliegue de los sistemas de transporte inteligente para mejorar la seguridad, la eficiencia del tráfico y la comodidad de los conductores ([COM\(2021\)0813](#)). El Parlamento adoptó su posición en primera lectura el 3 de octubre de 2023 y el texto está ahora a la espera de la posición del Consejo en primera lectura.

PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO

Además de mostrar su apoyo activo a la liberalización de los mercados de transportes y al modelo de movilidad sostenible, el Parlamento no ha dejado de hacer hincapié en la necesidad de que esto vaya acompañado de una amplia armonización de las condiciones sociales, fiscales y técnicas, así como de las normas de seguridad.

El 12 de febrero de 2003, el Parlamento aprobó una [Resolución](#) sobre el Libro Blanco de 2001 de la Comisión titulado «La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad» ([COM\(2001\)0370](#)). En dicha Resolución remarcó la sostenibilidad como la base y la vara de medir de la política europea de transportes y la necesidad de crear un sistema de transportes global e integrado.

El Libro Verde de la Comisión titulado «Hacia una nueva cultura de la movilidad urbana» ([COM\(2007\)0551](#)), publicado el 25 de septiembre de 2007, vino acompañado



de una [Resolución](#) del Parlamento con el mismo título el 9 de julio de 2008. El Parlamento también aprobó el 23 de abril de 2009 otra [Resolución](#) titulada «Un plan de acción sobre movilidad urbana». Poco después, la Comisión respondió a esta Resolución con una Comunicación de título prácticamente idéntico, «Plan de Acción de Movilidad Urbana» ([COM\(2009\)0490](#)), publicada el 20 de septiembre de 2009.

A raíz de una Comunicación de la Comisión ([COM\(2009\)0279](#)) titulada «Un futuro sostenible para los transportes: hacia un sistema integrado, tecnológico y de fácil uso», el Parlamento adoptó una [Resolución](#) el 6 de julio de 2010 sobre un futuro sostenible para los transportes.

El Parlamento aprobó dos Resoluciones tras la publicación del Libro Blanco en 2011. La primera [Resolución](#), aprobada el 15 de diciembre de 2011, se titula «Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte: por un sistema de transportes competitivo y sostenible». En el texto, el Parlamento evaluaba los principales objetivos del Libro Blanco de 2011 dando en parte el visto bueno a los progresos alcanzados en su ejecución.

Tras una nueva Comunicación de la Comisión, titulada «Juntos por una movilidad urbana competitiva y eficiente en el uso de los recursos» ([COM\(2013\)0913](#)), publicada el 17 de diciembre de 2013, el Parlamento aprobó una [Resolución](#) sobre movilidad urbana sostenible el 2 de diciembre de 2015. En ella, se anima a los Estados miembros y a las ciudades a elaborar planes en materia de movilidad urbana sostenible que den prioridad a los modos de transporte que producen menos emisiones, los vehículos propulsados por combustibles alternativos y los sistemas de transporte inteligentes.

El 9 de septiembre de 2015, el Parlamento aprobó una segunda [Resolución](#) relativa a la aplicación del Libro Blanco de 2011 sobre el transporte titulada «Hacer balance y avanzar hacia una movilidad sostenible». En el marco de la revisión intermedia, la Comisión publicó un documento de trabajo el 1 de julio de 2016 titulado «Aplicación del Libro Blanco de 2011 sobre el transporte tras cinco años de su publicación: logros y desafíos» ([SWD\(2016\)0226](#)). El Parlamento instó a la Comisión a mantener, como mínimo, el mismo nivel de exigencia que en los objetivos originales. También formuló una serie de recomendaciones destinadas a llevar a cabo la integración de todas las modalidades de transporte para crear un sistema de transportes más eficaz, sostenible, competitivo, accesible y adaptado a los usuarios.

Asimismo, en su [Resolución](#) sobre la estrategia europea a favor de la movilidad de bajas emisiones, aprobada en diciembre de 2017, el Parlamento destacó la necesidad de una mayor contribución del sector del transporte a los objetivos climáticos.

A raíz de una Comunicación de la Comisión titulada «Hacia el mayor uso posible de los combustibles alternativos – Plan de acción sobre la infraestructura para los combustibles alternativos» ([COM\(2017\)0652](#)), el Parlamento aprobó en octubre de 2018 una [Resolución](#) en la que pedía a la Comisión que presentara una revisión de la Directiva 2014/94/UE relativa a la implantación de una infraestructura para los combustibles alternativos y que se centrara en su correcta aplicación. En última instancia, esto dio lugar a la revisión del Reglamento relativo a la implantación de una infraestructura para los combustibles alternativos por parte de la Comisión en julio de 2021 (como se ha mencionado anteriormente).



El Parlamento también acogió con satisfacción la Comunicación de la Comisión titulada «En ruta hacia la movilidad automatizada» ([COM\(2018\)0283](#)) pero, en una [Resolución](#) de 15 de enero de 2019, hizo hincapié en que los agentes europeos deben unir sus fuerzas para asumir el papel de líderes mundiales en el transporte autónomo. El Parlamento también insistió en los retos éticos futuros e instó a la Comisión a elaborar, junto con otras partes interesadas, unas directrices éticas para la inteligencia artificial.

En enero de 2020, el Parlamento aprobó su [Resolución](#) sobre el Pacto Verde Europeo, en la que hacía un seguimiento de la Comunicación de la Comisión y presentaba algunas directrices para el transporte bajo el epígrafe «Acelerar la transición a una movilidad sostenible e inteligente».

El 13 de noviembre de 2020, el Parlamento aprobó una [Resolución](#) titulada «El Plan de Inversiones para una Europa Sostenible – Cómo financiar el Pacto Verde», que también incluye aportaciones de la Comisión de Transportes y Turismo.

Como consecuencia de la pandemia de COVID-19 y las consiguientes repercusiones en materia de transporte, el 19 de junio de 2020 el Parlamento aprobó una [Resolución](#) sobre el transporte y el turismo en 2020 y en adelante, en la que pedía un apoyo rápido, tanto a corto como a largo plazo, para garantizar la supervivencia y la competitividad del sector del transporte y del turismo. Desde marzo de 2020, el Parlamento también ha aprobado varios actos relacionados mediante el procedimiento de urgencia con el fin de combatir los efectos negativos inmediatos de la pandemia en el sector del transporte.

En junio de 2022, el Parlamento adoptó una [Resolución](#) sobre la propuesta de la Comisión de un Fondo Social para el Clima. El Parlamento votó a favor de introducir una definición de «pobreza de movilidad», que se refiere a los hogares con un acceso limitado a un transporte asequible o con unos costes de transporte elevados. El Parlamento señaló que las medidas e inversiones apoyadas por el fondo deberían ayudar a los hogares y usuarios del sector del transporte vulnerables.

En febrero de 2023, el Parlamento adoptó una [Resolución](#) sobre el desarrollo de una estrategia de la UE para la bicicleta. El Parlamento propone fomentar los hábitos ciclistas y promover una transición ecológica en la Unión mediante la construcción de más carriles bici específicos, plazas de aparcamiento para bicicletas y una reducción del IVA sobre el suministro, la reparación y el alquiler de bicicletas y bicicletas eléctricas.

El Parlamento aprobó su [informe de propia iniciativa](#) sobre el nuevo Marco de Movilidad Urbana el 9 de mayo de 2023.

Davide Pernice
10/2023

