

Informe Especial

**Transporte por vías
navegables interiores
en Europa: sin mejoras
significativas en la cuota
modal y en las condiciones
de navegabilidad
desde 2001**



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

E-mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Más información sobre la Unión Europea, en el servidor Europa de internet (<http://europa.eu>).

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2015

Print	ISBN 978-92-872-1965-7	ISSN 1831-0842	doi:10.2865/163957	QJ-AB-15-001-ES-C
PDF	ISBN 978-92-872-1987-9	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/463287	QJ-AB-15-001-ES-N
EPUB	ISBN 978-92-872-1992-3	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/71117	QJ-AB-15-001-ES-E

© Unión Europea, 2015

Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica.

Para utilizar o reproducir el gráfico 2 es necesario pedir permiso directamente al titular de los derechos de autor.

Printed in Luxembourg

Informe Especial

Transporte por vías navegables interiores en Europa: sin mejoras significativas en la cuota modal y en las condiciones de navegabilidad desde 2001

(presentado con arreglo al artículo 287 TFUE, apartado 4, párrafo segundo)

Equipo auditor

En los informes especiales del TCE se exponen los resultados de sus auditorías de gestión y de cumplimiento de ámbitos presupuestarios o de temas de gestión específicos. El Tribunal selecciona y concibe estas tareas de auditoría con el fin de que tengan el máximo impacto teniendo en cuenta los riesgos relativos al rendimiento o a la conformidad, el nivel de ingresos y de gastos correspondiente, las futuras modificaciones, y el interés político y público.

La presente auditoría de gestión fue realizada por la Sala II, presidida por Henri Grethen, Miembro del Tribunal, y especializada en los ámbitos de gasto de políticas estructurales, transporte y energía. La fiscalización fue dirigida por Iliana Ivanova, Miembro del Tribunal, asistida por Tony Murphy (jefe de gabinete), Mihail Stefanov (agregado del gabinete), Pietro Puricella (jefe de unidad), Enrico Grassi (jefe de equipo), Christian Wieser (auditor), Erika Soveges (auditora), Erki Must (auditor) y Di Hai (auditora).



De izquierda a derecha: E. Soveges, M. Stefanov, P. Puricella, C. Wieser, I. Ivanova, E. Must, E. Grassi, D. Hai y T. Murphy.

Apartados

Abreviaciones

Glosario

I – VII Resumen

01 – 13 Introducción

01 – 06 **Características del transporte de mercancías por vías navegables en la UE**

07 – 10 **Principales objetivos políticos y obstáculos relacionados con el transporte de mercancías por vías navegables en la UE**

11 – 13 **Papel de la Comisión Europea y de los Estados miembros**

14 – 16 Alcance y enfoque de la fiscalización

17 – 49 Observaciones

17 – 27 **La cuota modal del transporte por vías navegables no aumentó significativamente y los proyectos financiados por la UE no contribuyeron de manera eficaz a mejorar en general las condiciones de navegabilidad**

18 – 19 **No se produjo un incremento significativo de la cuota modal del transporte de mercancías por vías navegables**

20 – 24 **Solo se resolvieron unos cuantos cuellos de botella aislados, sin tener en cuenta los aspectos relacionados con los corredores y el mantenimiento**

25 – 27 **Retrasos en la ejecución debidos en parte a los dilatados procedimientos administrativos**

28 – 49 **Las estrategias de la UE para el transporte por vías navegables no se basaron en un análisis exhaustivo y riguroso**

29 – 32 **Las estrategias de la UE no se basaban en análisis rigurosos**

33 – 40 **Las estrategias de la UE no resolvían plenamente importantes obstáculos clave para su ejecución en los Estados miembros**

41 – 45 **Enfoque poco específico en la selección de los proyectos**

46 – 49 **Los Estados miembros no prestan suficiente atención al mantenimiento de los ríos**

50 – 54 Conclusiones y recomendaciones

- Anexo I — Clasificación de las vías navegables interiores europeas con arreglo a la Resolución nº 92/2 de la Conferencia Europea de Ministros de Transporte**
- Anexo II — Lista de proyectos examinados por el Tribunal**
- Anexo III — Cuota modal de transporte por vías navegables de todos los modos de transporte terrestre en los Estados miembros (EM) situados en los principales corredores fluviales entre 2001 y 2012 (%)**
- Anexo IV — Diferentes variantes para la eliminación del cuello de botella en el tramo Straubing-Vilshofen**
- Anexo V — Coste de eliminación de cuellos de botella según el inventario de cuellos de botella PLATINA y enlaces pendientes a 31 de marzo de 2010**

Respuestas de la Comisión

DG Movilidad y Transportes: Dirección General de Movilidad y Transportes

DG Política Regional y Urbana: Dirección General de Política Regional y Urbana

EM: Estado miembro

FEDER: Fondo Europeo de Desarrollo Regional

RTE-T: Red transeuropea de transporte

UNECE: Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas

Calado: Profundidad que alcanza en el agua la parte sumergida de un barco. Cuanto mayor sea la carga, mayor será el calado en carga.

Cuota modal (también denominado reparto modal, cuotas de los diversos modos de transporte o división modal): Porcentaje del total de los desplazamientos, el volumen, el peso, el rendimiento por vehículo o por transporte (vehículos-kilómetro, toneladas-kilómetro o pasajeros-kilómetro) efectuados en modos de transporte alternativos, como la carretera, el ferrocarril, el fluvial, el marítimo y el aéreo, incluido el transporte no motorizado. En el presente informe la cuota modal se refiere a los tres principales modos de transporte terrestre: ferrocarril, carretera y vías navegables interiores.

Elevador de barcos: Construcción que permite comunicar cursos de agua de distintos niveles y elevar o descender los navíos que se encuentran en ellas.

Esclusa: Mecanismo concebido para elevar o descender embarcaciones entre tramos de agua de diferente nivel en ríos y vías navegables de canales.

Gálibos de los puentes: Distancia entre la superficie del agua y la parte inferior del puente.

Natura 2000: Red de zonas naturales protegidas en todo el territorio de la Unión Europea.

Programa operativo: Programa aprobado por la Comisión de inversiones de un Estado miembro financiadas por la UE consistente en un conjunto coherente de prioridades que comprenden medidas plurianuales para la cofinanciación de proyectos.

Punto de estrangulamiento: Según la Resolución nº 49 de 2005 de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (UNECE), este término define el tramo específico de una vía navegable interior con valores de parámetro muy inferiores a las condiciones de los objetivos.

Red básica: Parte de la RTE-T que los Estados miembros tienen la obligación jurídica de concluir antes de 2030.

Red global: Parte de la RTE-T que los Estados miembros tienen la obligación de concluir antes de 2050.

SIF: Los servicios de información fluvial son modernos sistemas de gestión del tráfico que permiten una transferencia de datos electrónicos más rápida entre buque y tierra mediante intercambio de información con antelación y en tiempo real.

TEU (unidad equivalente a veinte pies): Unidad de referencia para medir la capacidad de buques portacontenedores y terminales de contenedores basada en el volumen de un contenedor intermodal de veinte pies (6,1 m) de longitud, o sea, una caja metálica de tamaño estándar fácilmente transferible entre diferentes medios de transporte como buques, trenes y camiones.

tkm (tonelada-kilómetro): Unidad de medida para registrar la potencia de transporte equivalente al transporte de una tonelada de mercancías a lo largo de una distancia de un kilómetro. Se calcula multiplicando la cantidad transportada en toneladas por la distancia recorrida en km. Solo se tendrá en cuenta la distancia en el territorio nacional del país declarante para el tráfico nacional, internacional o en tránsito.

Vía navegable interior: Curso de agua definido en aguas continentales sobre el cual pueden navegar con una carga normal los barcos cuya capacidad de carga sea por lo menos de 50 toneladas. El término se aplica a los ríos, lagos y canales navegables.

I

El transporte por vías navegables interiores constituye, junto con los efectuados por carretera y por ferrocarril, uno de los tres principales modos de transporte terrestre. Las mercancías son trasladadas en buques por vías tales como canales, ríos y lagos, entre puertos y embarcaderos fluviales. La UE se propone transferir el tráfico de las carreteras a modos de transporte más respetuosos con el medio ambiente, como sería el efectuado por estas vías, a causa de los beneficios que pueden obtenerse gracias a la reducción de costes y de la contaminación y a la mayor seguridad del transporte. En las estrategias de la UE se tiene en cuenta la eliminación de cuellos de botella en las infraestructuras como requisito clave para el desarrollo de la navegación interior en Europa.

II

El Tribunal examinó si la Comisión y los Estados miembros habían aplicado con eficacia las estrategias de transporte de mercancías por vías navegables, y para ello se evaluaron las siguientes preguntas de auditoría principales:

- i) ¿Han contribuido eficazmente los proyectos cofinanciados por el presupuesto de la UE a incrementar la cuota modal del transporte de mercancías por vías navegables y a mejorar las condiciones de navegabilidad?
- ii) ¿Fueron coherentes las estrategias de transporte por vías navegables de la UE y se basaron en análisis exhaustivos y pertinentes?

III

La fiscalización abarcó los documentos políticos y estratégicos publicados a partir de 2001 y, además de examinar los principales, también revisó la información facilitada por la Comisión, la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (UNECE) y otros terceros y los correspondientes indicadores financieros de transporte y de navegabilidad. Además, se realizaron visitas de control a doce de los proyectos financiados por la UE a través de la Red Transeuropea de Transporte (RTE-T) y de los Fondos Estructurales en Bélgica, la República Checa, Alemania y Hungría en el período de programación 2007-2013.

IV

En general, el Tribunal constató que no se han logrado los objetivos de transferir el tráfico de las carreteras a las vías navegables ni de mejorar la navegabilidad. Entre 2001, cuando se fijaron estos objetivos, y 2012, el último año del que se dispone información estadística, la cuota modal del transporte por vías navegables no registró un aumento significativo, y fluctuó en torno al 6 %. Por estos motivos, el Tribunal considera que no se ha ejecutado eficazmente la estrategia de la UE para el transporte por vías navegables.

V

Los proyectos financiados por la UE que se examinaron no siempre eran pertinentes para los objetivos del transporte de mercancías por vías navegables, y solo unos cuantos mejoraron las condiciones de navegabilidad. Así, se eliminaron cuellos de botella aislados que siguieron rodeados de otros cuellos de botella; en consecuencia, el impacto de estos proyectos en el transporte por vías navegables fue escaso.

VI

Todo ello se debe, en parte, a insuficiencias en las estrategias de la UE para el transporte por vías navegables (que no se basaban en análisis suficientemente rigurosos y exhaustivos) y a un uso poco selectivo de los limitados recursos en la UE y en los Estados miembros. Además, los enfoques aplicados por los Estados miembros a este tipo de transporte no se ajustaban a los principales corredores. En sus estrategias, la UE no tuvo suficientemente en cuenta las consideraciones medioambientales y la atención prestada por los Estados miembros al mantenimiento de los ríos.

VII

El Tribunal recomienda:

Recomendación 1

Para mejorar la eficacia de la financiación de la UE al transporte por vías navegables y para garantizar un mayor rendimiento de los proyectos:

- a) Los Estados miembros deben otorgar prioridad a los proyectos de vías navegables situados en corredores, ríos o tramos fluviales con una contribución mayor y más directa a la mejora del transporte por vías navegables.
- b) Al seleccionar las propuestas de proyectos, la Comisión debe destinar su financiación a aquellos más pertinentes para el transporte por vías navegables y que ya cuenten con planes relativamente avanzados para eliminar los cuellos de botella próximos.

Recomendación 2

Respecto del desarrollo futuro de la estrategia de la UE para el transporte de mercancías por vías navegables, y con objeto de lograr una mejor coordinación entre Estados miembros:

- a) La Comisión debería efectuar análisis exhaustivos del mercado y de los beneficios potenciales de la navegación interior en diferentes tramos fluviales y coordinar la ejecución en los Estados miembros de la parte básica de la RTE-T según su potencial de desarrollo de los corredores de transporte fluvial de mercancías.
- b) La Comisión debería acordar con los Estados miembros en la realización de corredores objetivos específicos y alcanzables y definir unos objetivos intermedios para la eliminación de cuellos de botella en los corredores en el marco del mecanismo «Conectar Europa», teniendo debidamente en cuenta el objetivo de la RTE-T de completar la red básica antes de 2030, la disponibilidad de fondos en la UE y en los Estados miembros, y las consideraciones políticas y medioambientales relativas a la construcción de nuevas infraestructuras de transporte por vías navegables (o renovación de las antiguas).
- c) La Comisión debería, en el contexto de la próxima revisión del Reglamento RTE-T, proponer el refuerzo de la base legal para i) ampliar las exigencias de información sobre el estado de la navegación interior, y ii) exigir a los Estados miembros que elaboren planes nacionales de mantenimiento de dichas vías de navegación de forma coordinada.

Características del transporte de mercancías por vías navegables en la UE

01

El transporte por vías navegables interiores constituye, con los efectuados por carretera y por ferrocarril, uno de los tres principales modos de transporte terrestre. Las mercancías son trasladadas por buques a través de vías tales como canales, ríos y lagos, entre puertos y embarcaderos fluviales.

02

La mitad de la población europea vive cerca de la costa o de estas vías navegables, y la mayoría de los centros industriales europeos son accesibles por navegación interior. La principal red internacional de vías navegables es la del Rin-Danubio que, con una longitud de 14 360 km, representa casi la mitad de estas vías de importancia internacional¹. Las principales cuencas fluviales son:

- i) la cuenca del Rin, la vía navegable más desarrollada, mantenida y utilizada para fines de transporte de mercancías, que se caracteriza por contar con la mayor población y densidad de vías navegables. Alrededor del 80 % del transporte de mercancías por vías navegables se realiza en este río;
- ii) la cuenca del Danubio, que tiene el potencial de garantizar la navegación fluvial entre el Mar del Norte y el Mar Negro. Alrededor del nueve por ciento del transporte total por vías navegables se realiza en el Danubio y en el canal Rin-Meno-Danubio.

03

Más de una tercera parte de las vías navegables de la cuenca Rin-Danubio no cumplen las normas establecidas por la Conferencia Europea de Ministros de Transporte² para las vías navegables (véase el **anexo I**) y existen diferencias sustanciales entre la calidad de las infraestructuras al este y al oeste de la línea divisoria de aguas de Baviera³. La Unión Europea se propone lograr que toda su red transeuropea se ajuste a estas normas (véase el **gráfico 1**).

04

El transporte de mercancías por vías navegables puede resultar ventajoso, porque, al poder transportar más mercancías por unidad de distancia (tKm) que ningún modo de transporte terrestre, los convoyes de gabarras pueden contribuir a la reducción del tráfico por carretera. La capacidad de carga de un buque de navegación interior equivale a la de centenares de camiones, por lo que contribuiría a reducir los costes de transporte y las emisiones y a descongestionar las carreteras (véase el **gráfico 2**). Además, los buques de navegación interior tienen muy buen historial de seguridad.

- 1 Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (UNECE), *White Paper on Efficient and Sustainable Inland Water Transport in Europe*, Nueva York y Ginebra, 2011.
- 2 Resolución nº 92/2 de la Conferencia Europea de Ministros de Transporte.
- 3 Superficie de terreno o cresta que divide las aguas que acaban siendo recogidas por los ríos principales de las cuencas o vertientes respectivas.

Gráfico 1

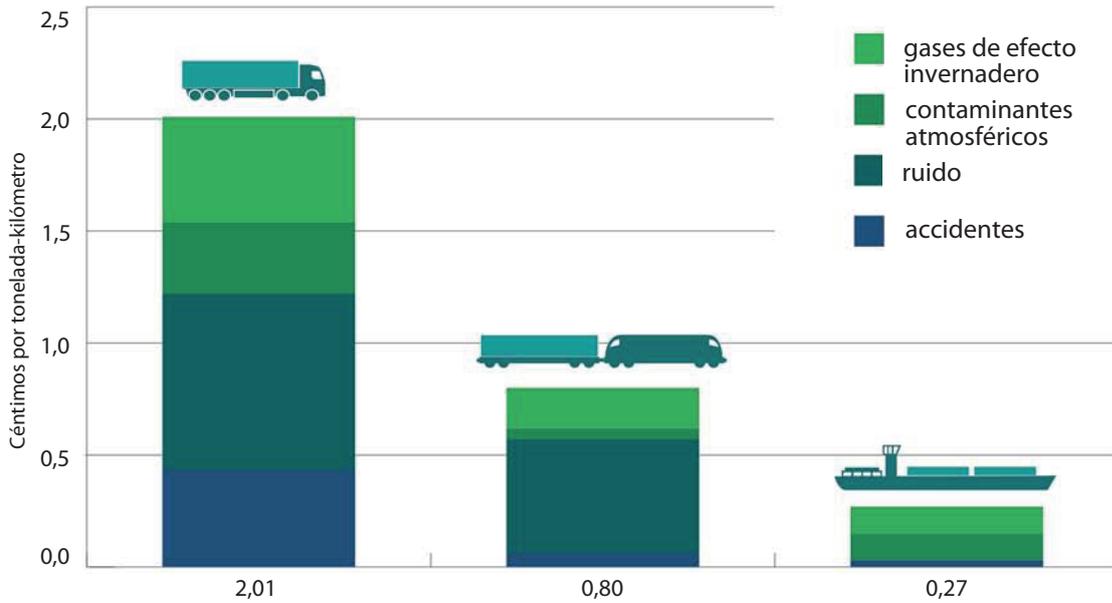
Principales vías navegables interiores de la UE (red global y básica de la RTE-T)



Fuente: Comisión Europea.

Gráfico 2

Potenciales ventajas de la navegación interior desde el punto de vista de los costes externos (céntimos por tonelada-kilómetro) y de la capacidad de transporte



Fuente: PLANCO Consulting & Bundesanstalt für Gewässerkunde 2007

Los costes externos totales de los buques de navegación interior son con gran diferencia los más bajos (valores medios de transportes seleccionados de mercancías a granel).

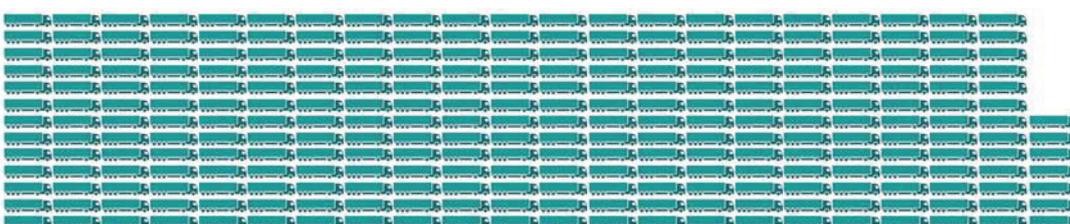
Un convoy de cuatro gabarras: 7 000 toneladas netas



175 vagones de tren con 40 toneladas netas cada uno



280 camiones con 25 toneladas netas cada uno



Fuente: via donau

Los buques de navegación interior superan a los vehículos de carretera y al ferrocarril en capacidad de transporte.

05

El transporte por vías navegables es eficiente desde el punto de vista energético, ya que un buque de navegación interior puede transportar una tonelada de carga casi cuatro veces más lejos que un camión con el mismo consumo de energía (370 km frente a 300 km en ferrocarril y 100 km en camión). El coste del transporte también es competitivo en larga distancia, y el coste unitario es inferior (véase el **cuadro 1**). No obstante, el transporte por vías navegables es más lento que el transporte por carretera, y se utiliza normalmente para mercancías que no precisan una entrega rápida, como minerales metalíferos, productos agrícolas, coquerías y refino de petróleo, carbón y crudo. En los últimos años también se ha producido un aumento en el transporte de contenedores, especialmente en la cuenca del Rin.

06

Pero las vías navegables tienen un alcance geográfico limitado y, además, si en el recorrido se producen problemas como accidentes, situaciones meteorológicas adversas o niveles de las aguas excesivamente bajos o altos, solo en casos contados puede cambiarse la ruta de los buques. Además, solo se obtienen ventajas en los costes en determinadas circunstancias, dependiendo de la distancia a la que se transporten las mercancías por vías navegables y de la distancia a la que se encuentren el expedidor o el destinatario del punto de tránsito, en el que se realiza la carga y descarga de los buques.

Cuadro 1

Ejemplos de los costes del transporte por t-km en céntimos de euros para distancias de transporte comprendidas entre los 200 km y los 1 000 km

Modalidad de transporte de mercancías	200 km	1 000 km
Carretera	14,30	8,80
Ferrocarril	16,04	7,40
Vía navegable interior	2,73	1,95

Fuente: Planco Consulting GmbH, *Economical and Ecological Comparison of Transport Modes: Road, Railways and Inland waterways*, noviembre de 2007.

Principales objetivos políticos y obstáculos relacionados con el transporte de mercancías por vías navegables en la UE

07

En junio de 2001, la Comisión Europea publicó un Libro Blanco sobre la política europea de transportes⁴ en el que proponía el reequilibrio entre modos de transporte, revitalizar el ferrocarril, fomentar el transporte marítimo y fluvial, y controlar el crecimiento del transporte aéreo. En 2006, la revisión intermedia del Libro Blanco⁵ agregó el objetivo estratégico de luchar contra la congestión de las carreteras. Estos objetivos quedaron confirmados en el Libro Blanco del Transporte de 2011⁶, que preveía transferir a otros modos, como el ferrocarril o la navegación fluvial, el transporte de mercancías por carretera.

08

Para lograr estos objetivos estratégicos, la Comisión Europea adoptó el programa NAIADES⁷, destinado a fomentar el transporte por vías navegables a través de acciones en cinco ámbitos interdependientes (véase el **recuadro 1**).

09

En los libros blancos de 2001 y de 2011 y en los programas NAIADES de 2006 y 2013 se insistía en la necesidad de despejar los cuellos de botella para mejorar las condiciones de navegabilidad de los ríos y eliminar los principales obstáculos de infraestructura al desarrollo de la navegación interior en Europa.

- 4 COM(2001) 370 de 12 de septiembre de 2001 «Libro Blanco - La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad».
- 5 COM(2006) 314 final de 22 de junio de 2006 «Por una Europa en movimiento. Movilidad sostenible para nuestro continente. Revisión intermedia del Libro Blanco del transporte de la Comisión Europea de 2001».
- 6 COM(2011) 144 final de 28 de marzo de 2011 «Libro Blanco – Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte: por una política de transportes competitiva y sostenible».
- 7 COM(2006) 6 final de 17 de enero de 2006 sobre el fomento del transporte por vías navegables «NAIADES» – Programa de Acción Europeo Integrado para el Transporte por Vías Navegables.

Recuadro 1

Programas de acción NAIADES

NAIADES significa «Programa de acción europeo integrado para el transporte por vías navegables». El plan de acción NAIADES se elaboró en 2006 a iniciativa de la Comisión Europea con objeto de mejorar el uso de la navegación interior como una de las soluciones de transporte intermodal de mercancías para crear una red europea de transporte sostenible, competitiva y respetuosa con el medio ambiente. Proporcionó orientaciones de política para un enfoque común de refuerzo del transporte por vías navegables y propuso acciones en cinco ámbitos de intervención propuestos: el mercado, la flota, el empleo y las cualificaciones, la imagen y las infraestructuras.

El programa NAIADES fue reemplazado por el programa NAIADES II⁸, publicado en 2013, cuyo objetivo es promover la navegación interior a través de ámbitos de intervención clave: i) nuevas infraestructuras, o sea, completar los enlaces que faltan, despejar los principales cuellos de botella y desarrollar los puertos; ii) innovación; iii) buen funcionamiento del mercado; iv) calidad del medio ambiente mediante la reducción de las emisiones; v) mano de obra cualificada y puestos de trabajo de calidad, e vi) integración del transporte por vías navegables en la cadena logística multimodal.

8 COM(2013) 623 final de 10 de septiembre de 2013 «Hacia la calidad del transporte por vías navegables NAIADES II».

10

En este contexto, la Comisión determinó que las infraestructuras inadecuadas (cuellos de botella y enlaces pendientes) constituían un importante obstáculo a la navegación interior. Los cuellos de botella y enlaces pendientes fluviales más comunes son:

- i) **Puentes.** El gálibo del puente y la anchura de los pasos entre los puntos de apoyo determinan el tamaño de los buques de navegación interior y el número de capas

de contenedores que pueden transportar. El gálibo vertical de los puentes disminuye cuando el nivel de las aguas es alto y aumenta con la disminución de dicho nivel (véase la **fotografía 1**).

Fotografía 1

Paso de un buque fluvial bajo un puente

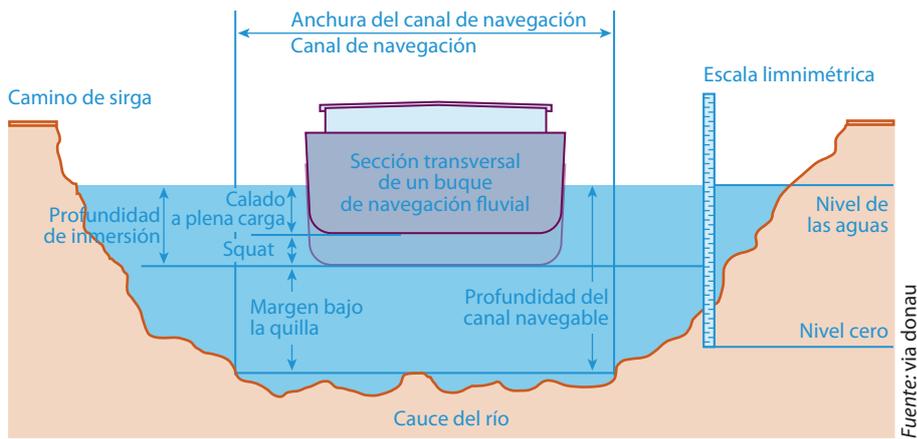


Fuente: Comisión Europea.

- ii) **Canal navegable.** La anchura y forma del canal navegable determina si los buques que navegan aguas arriba y aguas abajo del río pueden pasar simultáneamente y su velocidad de navegación. De los niveles de agua del canal depende el número de toneladas de mercancías que pueden transportarse en un buque de navegación interior. El calado a plena carga tiene una influencia decisiva en la rentabilidad del transporte por vías navegables (véase el **gráfico 3**).

Gráfico 3

Terminología relativa a las vías navegables



Parámetros del canal navegable (esquema)

iii) **Esclusas.** La capacidad de las esclusas puede prolongar la duración del trayecto debido a los tiempos de espera ocasionados por el tamaño del buque o de los convoyes que pueden pasar a través de las cámaras.

Las esclusas de una sola cámara pueden bloquear la navegación en todo el río solo con que una de ellas esté cerrada por mantenimiento (véase la **fotografía 2**).

Fotografía 2

Buque de navegación interior en la esclusa de Lanaye

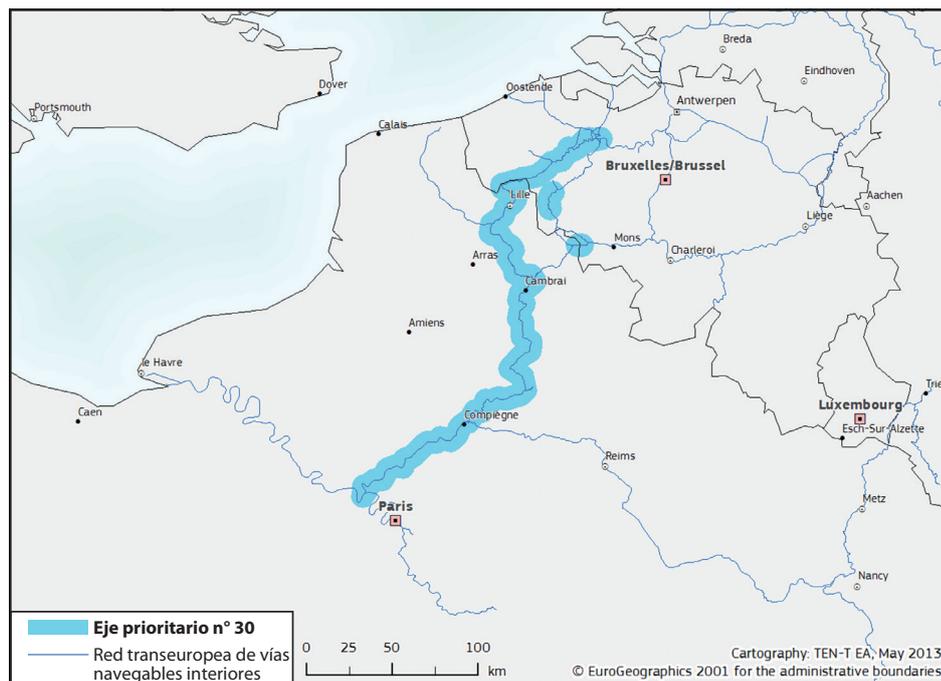


Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

- iv) **Enlaces pendientes.** Partes de la futura red de vías navegables de importancia internacional que en la actualidad no existen. Un ejemplo de enlace pendiente importante es la conexión del canal Sena-Escalda entre Francia y Bélgica, del que se ocupan actualmente ambos Estados miembros y la RTE-T (véase el **gráfico 4**).

Gráfico 4

Enlace pendiente entre el Sena y el Escalda



Fuente: Comisión Europea.

Introducción

Papel de la Comisión Europea y de los Estados miembros

11

La Comisión Europea aplica sus políticas de transporte principalmente por medio de dos de sus direcciones generales: Movilidad y Transportes, que establece dichas políticas y financia los proyectos de infraestructuras de transportes en virtud del programa de la RTE-T, y Política Regional y Urbana, que presta apoyo financiero a los Estados miembros (EM) y regiones a través del FEDER y de los Fondos de Cohesión que pueden utilizarse para el desarrollo de los transportes.

12

La financiación de la UE facilitada a través del instrumento RTE-T está directamente gestionada por la Agencia Ejecutiva de Innovación y Redes (INEA)⁹. La Comisión publica convocatorias de propuestas anuales y plurianuales y los Estados miembros presentan propuestas de proyectos que posteriormente la Comisión somete a un proceso de selección con arreglo a criterios predefinidos de selección de proyectos. En las orientaciones para las redes transeuropeas de telecomunicaciones¹⁰ se exige la finalización de una red transeuropea de transporte en la que se incluyan ríos y canales con unos requisitos mínimos de calado (inferior a 2,50 m) y de gálibo mínimo de los puentes (inferior a 5,25 m) y buques con 80 metros de eslora como mínimo (véase el **anexo I**). Los proyectos de transporte por vías navegables financiados por la Agencia Ejecutiva en las perspectivas financieras 2007-2013 ascienden a 747 millones de euros, que representan el 7,9 % de la financiación total de la RTE-T. Los proyectos consistían en estudios, financiados generalmente al 50 %, u obras financiadas en su mayoría entre un 10 % y un 20 % por el presupuesto de la RTE-T. La mayor parte de los proyectos de infraestructura consistían en el acondicionamiento de los

canales para mejorar la navegabilidad, el incremento del gálibo de los puentes y la construcción de cámaras de esclusa.

13

En los proyectos de transporte por vías navegables financiados por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo de Cohesión (CF), corresponde a los Estados miembros seleccionar y aplicar los proyectos específicos, y a la Comisión y los Estados miembros velar por que las intervenciones de los Fondos sean coherentes con las actividades, políticas y prioridades de la Comunidad y sean complementarias con respecto a otros instrumentos financieros de la Unión Europea¹¹. En el ámbito del transporte, los reglamentos del FEDER y del FC¹² preveían la financiación de inversiones en transportes, como mejoras en la red transeuropea, y apoyaban el objetivo de lograr un reparto más equilibrado del transporte de mercancías entre los distintos modos de transporte (cuota modal). En el momento de la fiscalización, el presupuesto asignado a las vías navegables para el período 2007-2013 ascendió a 531 millones de euros, o sea, el 0,2 % del total de Fondos Estructurales asignados a los Estados miembros y el 0,7 % de los 76 674 millones de euros destinados al transporte. Los proyectos financiados en virtud de los programas operativos FEDER/FC de transporte consistían principalmente en obras, mientras que los financiados en virtud de programas operativos regionales o transnacionales consistían por lo general en obras de menor envergadura, como puentes para conectar dos Estados miembros, y proyectos orientados a reforzar la cooperación entre autoridades nacionales de diferentes Estados miembros.

- 9 INEA es la sucesora de la Agencia Ejecutiva para las Redes Transeuropeas de Transporte (AE RTE-T), y se encarga de la ejecución de los programas que sucedan a RTE-T. También se ocupa de los programas Marco Polo a cargo anteriormente de la Agencia Ejecutiva de Competitividad e Innovación (EACI).
- 10 Artículo 15 del Reglamento (UE) n° 1315/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, sobre las orientaciones de la Unión para el desarrollo de la Red Transeuropea de Transporte, y por el que se deroga la Decisión n° 661/2010/UE (DO L 348 de 20.12.2013, p. 1).
- 11 Reglamento (CE) n° 1083/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) n° 1260/1999 (DO L 210 de 31.7.2006, p. 25).
- 12 Reglamento (CE) n° 1080/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 1783/1999 (DO L 210 de 31.7.2006, p. 1) y Reglamento (CE) n° 1084/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006, por el que se crea el Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) n° 1164/94 (DO L 210 de 31.7.2006, p. 79).

14

El objetivo de la fiscalización del Tribunal era examinar si la Comisión y los Estados miembros habían aplicado con eficacia las estrategias de transporte de mercancías por vías navegables, y para ello se evaluaron las siguientes preguntas de auditoría principales:

- i) ¿Han contribuido eficazmente los proyectos cofinanciados por el presupuesto de la UE a incrementar la cuota modal del transporte de mercancías por vías navegables y a mejorar las condiciones de navegabilidad?
- ii) ¿Fueron coherentes las estrategias de transporte por vías navegables de la UE y se basaron en análisis exhaustivos y pertinentes?

15

La fiscalización abarcó los documentos políticos y estratégicos publicados a partir de 2001, cuando la Comisión estableció por primera vez en un Libro Blanco la necesidad de desarrollar modos de transporte respetuosos con el medio ambiente. Se examinaron documentos pertinentes facilitados por la Comisión, la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (UNECE)

y otros terceros, se efectuaron entrevistas, análisis de informes, revisiones de evaluaciones y se valoraron los datos de los proyectos. Además, en la fiscalización se examinaron los principales indicadores de cuota modal y navegabilidad sobre la base de la información facilitada por la Comisión, otras organizaciones pertinentes como la UNECE y terceros, y se incluyó además una comprobación *in situ* de los logros de doce proyectos cofinanciados por los Fondos Estructurales y del presupuesto de la Red Transeuropea de Transporte en Bélgica, la República Checa, Alemania y Hungría en el período de programación 2007-2013. Dos de dichos proyectos consistían en estudios; nueve, en obras de infraestructura, y uno era mixto, pues incluía ambas cosas (véase el **anexo II**). Cuando se planificó la fiscalización, los países auditados representaban el 88 % del gasto en proyectos de infraestructura para vías navegables maduros, es decir, proyectos que probablemente se terminarían al final de 2013 (véase el **cuadro 2**)

16

El Tribunal analizó asimismo la información facilitada por la DG Política Regional y Urbana, la DG Movilidad y Transportes, y la INEA.

Cuadro 2

Importes (millones de euros) de los proyectos maduros de la RTE-T, del FEDER y de los Fondos de Cohesión en la fecha de la planificación de la fiscalización

	Total	AT	BE	CZ	DE	EU ¹	FR	HU	IT	NL	PL	RO	SK
Obras	253,2	0,0	3,3	138,0	93,5	0,0	6,8	0,0	0,0	2,0	9,6	0,0	0,0
Estudios	47,9	3,4	7,4	0,0	16,5	4,5	7,4	5,1	2,9	0,0	0,0	0,1	0,6
Ambos	5,5	0,0	5,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total	306,7	3,4	16,2	138,0	110,0	4,5	14,2	5,1	2,9	2,0	9,6	0,1	0,6

1 En el epígrafe UE figuran los proyectos internacionales que afectan a más de un Estado miembro.

La cuota modal del transporte por vías navegables no aumentó significativamente y los proyectos financiados por la UE no contribuyeron de manera eficaz a mejorar en general las condiciones de navegabilidad

17

El Tribunal evaluó si se había incrementado la cuota modal del transporte por vías navegables y si las condiciones de navegabilidad habían mejorado de forma significativa. Además, analizó si los proyectos financiados por la UE contribuían a los objetivos de transporte por vías navegables, es decir, si los objetivos de los proyectos coincidían con los del transporte por vías navegables, si los proyectos se ejecutaban con arreglo a los planes y si mejoraban las condiciones de navegabilidad y repercutían de modo previsto en el transporte por vías navegables.

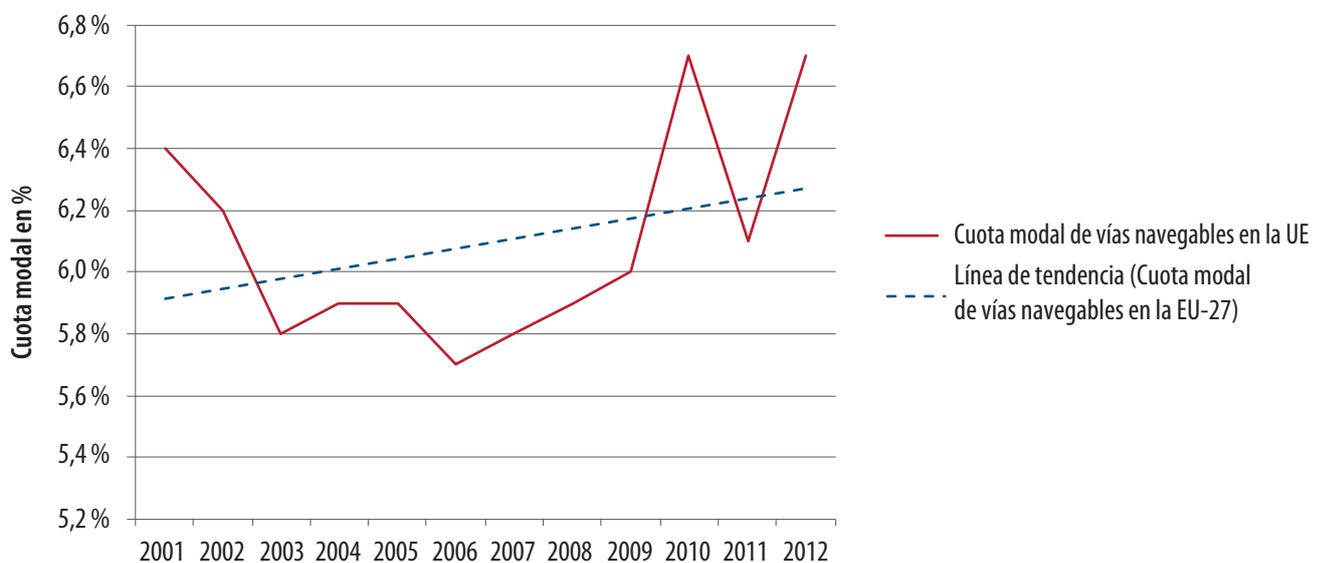
No se produjo un incremento significativo de la cuota modal del transporte de mercancías por vías navegables

18

En 2001, la Comisión fijó el objetivo de desviar el tráfico de las carreteras hacia modos de transporte respetuosos con el medio ambiente (véase el **recuadro 7**). Desde entonces no se ha producido un incremento sustancial de la cuota modal de transporte por vías navegables, que fluctuó en torno al 6 %. Si en 2001 este modo de transporte suponía el 6,4 % del total de los modos de transporte terrestre en 2001, el porcentaje descendió bruscamente al 5,7 % en 2006 y luego evolucionó al alza hasta 2012, año en que la cuota modal era del 6,7 % (véase el **gráfico 5**).

Gráfico 5

Cuota modal del transporte por vías navegables (EU 27) desde 2001



Fuente: Eurostat.

19

El Tribunal constató sin embargo una excepción a la tendencia general en Bélgica, los Países Bajos y Francia, Estados miembros en los que la cuota modal se incrementó considerablemente¹³, mientras que en otros, básicamente se mantuvo estable o disminuyó (véase el *anexo III*).

Solo se resolvieron unos cuantos cuellos de botella aislados, sin tener en cuenta los aspectos relacionados con los corredores y el mantenimiento

20

El Tribunal examinó si se habían eliminado cuellos de botella durante el período en cuestión pero, dado que ni los Estados miembros ni la Comisión elaboraron un informe de situación sobre la supresión de cuellos de botella, con excepción de los dos proyectos prioritarios de RTE-T, 18 (eje fluvial Rin/Mosa–Meno–Danubio) y 30 (canal Sena-Escalda), efectuó un análisis comparativo de los informes publicados por la UNECE en los años 2006 y 2012 en el que realizaba un inventario de cuellos de botella existentes.

Se eliminaron muy pocos cuellos de botella

21

Se ha registrado un escaso número de cuellos de botella eliminados desde 2006. El análisis de la lista publicada por la UNECE en años distintos, es decir, en 2006 y en 2012, indica que solo se eliminaron antes de 2012 cinco de los cuarenta y siete cuellos de botella enumerados en la lista de 2006¹⁴. Si prosigue este ritmo, se necesitarían entre sesenta y setenta años para eliminar todos los cuellos de botella identificados en la lista.

22

Los escasos progresos realizados obedecen sobre todo a la insuficiente atención prestada por los Estados miembros a este modo de transporte, como ha podido apreciar el Tribunal al examinar los documentos estratégicos nacionales. El Tribunal comparó además la cuota modal y el porcentaje de fondos asignados al transporte por vías navegables para evaluar el grado de prioridad otorgado a este modo de transporte. Tras las convocatorias de propuestas de la Comisión se propusieron relativamente pocos proyectos de transporte por vías navegables para la financiación por la RTE-T. Si se comparan con otros modos de transporte, las propuestas de proyectos se centraron más en el transporte ferroviario, mientras que en el transporte por vías navegables no eran en absoluto proporcionales a su cuota modal (véase el *cuadro 3*) en la mayoría de los Estados miembros con un gasto sustancial del presupuesto de la RTE-T en transporte por vías navegables salvo los Países Bajos y Francia y Bélgica que absorbieron la mayor parte de las acciones multinacionales para el canal Sena-Escalda.

- 13 En Bélgica existen pruebas claras de que el tráfico se transfirió de las carreteras a las vías navegables, ya que se produjo un descenso del transporte por carretera y un aumento simultáneo del transporte por vías navegables.
- 14 La lista de cuellos de botella de la UNECE de 2012 incluía además veinte cuellos de botella adicionales que no figuraban en la lista de 2006.

Coste total de propuestas de proyectos de la RTE-T en los Estados miembros con los mayores volúmenes de transporte y comparación con la cuota modal del transporte por vías navegables

Estado miembro	Propuestas de proyectos para carreteras (millones de euros) A	Propuestas de proyectos para ferrocarril (millones de euros) B	Propuestas de proyectos para vías navegables (millones de euros) C	Porcentaje de transporte por vías navegables propuestas de proyectos C/(A+B+C)	Cuota modal de transporte por vías navegables (año 2012)
UE ¹	170,8	9 866,8	5 399,5	35,0 %	
Bélgica ²	209,4	2 712,4	414,0	12,4 %	24,3 % ³
Bulgaria	0	9,9	0	0,0 %	16,4 %
República Checa	105,2	768,0	0	0,0 %	0,1 %
Alemania	448,4	9 482,2	218,3	2,2 %	12,3 % ⁴
Francia ²	0	21 302,7	347,3	1,6 %	4,2 %
Luxemburgo		811,1	0	0,0 %	3,4 %
Hungría	0	39,3	8,0	16,9 %	4,4 %
Países Bajos	229,4	496,7	561,4	42,3 %	38,7 %
Austria	785,7	9 552,3	175,5	1,7 %	4,6 %
Rumanía	0	0	0,5	100,0 %	22,5 %
Eslovaquia	27,7	51,4	2,8	3,4 %	2,6 %

1 Proyectos internacionales que afectan a más de un Estado miembro.

2 En las propuestas de proyectos de este Estado miembro no se incluyen las propuestas enumeradas bajo el epígrafe «UE» para la finalización de la conexión Sena-Escalda.

3 Cifra provisional.

4 Cifra estimada por Eurostat.

Fuente de los datos: Comisión Europea (INEA y Eurostat).

La mayor parte de los proyectos examinados no obtuvieron resultados en materia de transporte de mercancías

23

En general, el Tribunal constató que los proyectos tuvieron un efecto limitado en el transporte de mercancías porque no se eliminaron otros cuellos de botella del corredor ni se había previsto hacerlo en un futuro próximo. Diez de los proyectos examinados por el Tribunal consistían en obras, y su situación era la siguiente:

- a) Solo un proyecto, la esclusa de Lanaye (Bélgica), podía contribuir al desarrollo del transporte por vías navegables una vez finalizado (véanse el **recuadro 2** y la **fotografía 2**).

Recuadro 2

Esclusa de Lanaye (Bélgica)

La esclusa de Lanaye (Bélgica), con un coste total de 151 millones de euros, de los cuales 27 millones de euros fueron financiados por la Comisión, constituía un buen ejemplo de cooperación transfronteriza para eliminar un cuello de botella de carácter internacional. El proyecto fue cofinanciado en parte por los Gobiernos de Bélgica y los Países Bajos y por el río circulan buques de navegación interior en tránsito entre diferentes Estados miembros.

El proyecto todavía no se ha completado. Dado que en los últimos años ha aumentado el tamaño medio de los buques, la ampliación de la cámara de la esclusa mejorará las condiciones de navegabilidad al reducir los tiempos de espera y permitir el tránsito de buques más grandes.

- b) Seis proyectos no pudieron aprovechar plenamente las mejoras derivadas de las obras debido a la proximidad de cuellos de botella que limitaban su eficacia, como en los puentes de ferrocarril de Degendorf (Alemania) y de Kolín (República Checa), y también en los puentes del Canal Alberto en Bélgica, la esclusa de Fankel (Alemania) y el elevador de barcos de Niederfinow (Alemania) (véanse por ejemplo el **recuadro 3** y la **fotografía 3**).

Recuadro 3

Elevador de barcos en Niederfinow

En Niederfinow, entre Berlín y la frontera con Polonia era necesario renovar un elevador de barcos porque el antiguo había quedado obsoleto. El coste del nuevo elevador fue de 284 millones de euros, de los cuales 48,5 millones de euros se financiaron a través del FEDER. Se previó un mayor calado para poder admitir buques con cargas más pesadas. En la concepción del proyecto se daba por supuesto que el resto del canal se dragaría para aumentar su calado, pero poco antes las autoridades alemanas realizaron una clasificación de los ríos y otorgaron al canal una categoría tan baja («C») que no se llevarán a cabo más obras de mejora significativa en dicho río. Por tanto, no se aprovechará el mayor calado del elevador de barcos.

El proyecto sigue en curso, pero la profundidad limitada del canal restringirá la rentabilidad de la navegación interior reduciendo por tanto el incremento potencial de la capacidad de transporte.

Fotografía 3

Construcción de un nuevo elevador de barcos en Niederfinow



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

- c) Tres proyectos, pese a estar clasificados como proyectos de transporte por vías de navegación interior, no estaban destinados a mejorar las condiciones de navegabilidad en las vías navegables (véase por ejemplo el **recuadro 4**).

Recuadro 4

Proyecto cuyo objetivo no era la mejora del transporte de mercancías por vías navegables

La vía navegable Vltava en el tramo České Budějovice - Hluboká (República Checa), con un coste de 32 millones de euros, 20,5 de los cuales financiados por el FEDER en virtud del programa operativo de Transporte. Aunque se clasificó como proyecto de transporte por vías navegables, se trataba principalmente de un proyecto de carácter turístico, ya que la vía navegable solo tiene categoría regional y no pertenece a la red europea de transporte. Además, el cuello de botella no figura en las listas publicadas por la UNECE y por el proyecto PLATINA (véase la **fotografía 4**).

Fotografía 4

Puerto para pequeñas embarcaciones privadas y de pasajeros perteneciente al proyecto cofinanciado por el FEDER en la vía navegable del Vltava



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Dos estudios no lograron la eliminación de importantes cuellos de botella

24

Dos proyectos consistían en estudios que, pese a estar dirigidos a la resolución de cuellos de botella, no se tradujeron en las obras necesarias para eliminarlos (véase el **recuadro 5**).

Recuadro 5

Ineficacia de los estudios para la eliminación de cuellos de botella en el Danubio

El tramo del Danubio situado entre Straubing y Vilshofen (Alemania) es fundamental para toda la red de vías navegables. A raíz de que varias partes interesadas, entre ellos los ecologistas, refutaran anteriores estudios en los que se analizaban las variantes alternativas para la eliminación de los cuellos de botella, la Comisión Europea y las autoridades alemanas decidieron realizar un nuevo análisis exhaustivo e independiente de las variantes para analizar cuál sería el coste e impacto de dos posibles variantes. Se trataba de las variantes «A», de impacto medioambiental ligeramente menor pero con mejoras de menor alcance en las condiciones de navegabilidad, y la variante «C 2,80», que suponía una mejora en las condiciones de navegabilidad con un impacto medioambiental ligeramente superior (las superficies de compensación ecológica eran de 1 360 ha para la variante «A» y de 1 415 ha para la variante «C 2,80», véase el **anexo IV**). El nivel de detalle del estudio era tal que se elaboraron planes técnicos detallados para la ejecución de ambas variantes.

El estudio costó 30 millones de euros, financiados en un 50 % por la Unión Europea.

Aunque, según el estudio, la variante «C 2,80» suponía una mejora en las condiciones de navegabilidad y una mejor relación coste-beneficio (véase el **anexo IV**), las autoridades alemanas decidieron ejecutar la variante «A», que no proporcionaría las condiciones necesarias de navegabilidad para el desarrollo sostenible del transporte por vías navegables en Europa.

Asimismo, un proyecto de 8 millones de euros, financiado en un 50 % por la UE, que consistía en un estudio sobre la mejora de las condiciones de navegabilidad en el tramo húngaro del Danubio, implicaba la obtención de permisos medioambientales para treinta y un emplazamientos de intervención al final del proyecto. Las autoridades medioambientales concedieron algunos permisos, que fueron sin embargo revocados después, y actualmente todavía hay acciones judiciales pendientes y no hay ninguna obra prevista ni iniciada para mejorar la navegabilidad en el tramo húngaro del Danubio (véase el apartado 40).

Retrasos en la ejecución debidos en parte a los dilatados procedimientos administrativos

25

Por otra parte, el Tribunal evaluó si los proyectos se ejecutaban con arreglo a los planes. Basó su evaluación en el análisis de la revisión intermedia de los proyectos del programa plurianual RTE-T y de diez proyectos de infraestructura de vías navegables financiados mediante el FEDER o el presupuesto de la RTE-T.

26

Según la revisión intermedia de los proyectos del programa plurianual RTE-T, el 60 % de los proyectos de la RTE-T sufrieron retrasos, de los cuales, el 40 % superaron un año. En su examen, el Tribunal comprobó que muchos se debieron a que los proyectos todavía no estaban maduros porque los Estados miembros proponían proyectos para los que todavía no se habían expedido permisos medioambientales.

27

Además, la mayoría de los proyectos examinados por el Tribunal sufrieron retrasos, algunos debidos a la falta de permisos medioambientales o de construcción, como en el caso de los puentes de Briegden y Oelegem en Bélgica, o a los prolongados litigios medioambientales o relativos a contratos públicos (esclusa de Fankel en Alemania, véase el **recuadro 6**, y esclusa de Lanaye en Bélgica).

Recuadro 6

La realización completa del proyecto de Fankel llevó más de veinte años

El proyecto de la «esclusa de Fankel» se incluyó en la estrategia de transporte de Alemania en 1992 entre los proyectos de mayor prioridad. Su fase de planificación arrancó en 1993, pero las obras solo se iniciaron trece años después, en junio de 2006, pues su ejecución se pospuso sistemáticamente.

La ejecución del proyecto, iniciada en 2006, tenía como fecha prevista de finalización 2011, pero se terminó en 2014. Los retrasos se debieron fundamente a litigios relativos a contratos públicos y a cambios en la concepción del proyecto una vez iniciado este.

Las estrategias de la UE para el transporte por vías navegables no se basaron en un análisis exhaustivo y riguroso

28

El Tribunal evaluó:

- a) Si la Comisión, junto con los Estados miembros, había desarrollado o concebido estrategias coherentes para el transporte por vías navegables, basado en evaluaciones de la situación actual, de las necesidades en materia de transporte y de las infraestructuras deficientes que había que corregir.
- b) Si estas estrategias tuvieron suficientemente en cuenta el problema del mantenimiento de los ríos.

Las estrategias de la UE no se basaban en análisis rigurosos

29

Con objeto de determinar si los documentos políticos y estratégicos estaban basados en análisis rigurosos y contaban con objetivos precisos, el Tribunal analizó los libros blancos de 2001 y 2011, en los que se proponía la política de transporte de la UE de las respectivas décadas, las estrategias nacionales de transporte y los programas de acción de la UE (de los Estados miembros fiscalizados), y las orientaciones para la RTE-T y el programa de acción NAIADES.

30

Los documentos políticos y estratégicos europeos no aclaraban si las inversiones en la mejora de la infraestructura fluvial provocarían el esperado desvío del tráfico de las carreteras a las vías navegables.

31

Ninguno de los documentos evaluaba si la eliminación de cuellos de botella en los distintos corredores repercutiría en la demanda en el mercado del transporte por vías navegables de manera beneficiosa por la reducción del tráfico rodado, de las emisiones contaminantes y de los costes del transporte¹⁵. Como no se evaluó la demanda potencial en el mercado del transporte por vías navegables en los diferentes corredores, no se conocían los costes y los beneficios de invertir en diferentes redes, ríos o tramos fluviales.

32

Asimismo, los documentos políticos y estratégicos carecían de objetivos precisos relativos al transporte por vías navegables (véase el **recuadro 7**).

¹⁵ Según el informe financiado por la Comisión «*Medium and Long Term Perspectives of IWT in the European Union*», la cuota modal del transporte por vías navegables disminuirá en un escenario bajo y medio, mientras que en un escenario de alto crecimiento, la cuota modal no disminuirá más y finalmente alcanzará en torno al 6,0 % en 2040.

Los documentos estratégicos carecían de objetivos precisos de incremento de la cuota modal del transporte por vías navegables

Los libros blancos de 2001 y de 2011 constituían los principales documentos políticos de la Comisión en el ámbito del transporte, pero no eran legalmente vinculantes. En el primero se preveía el objetivo genérico de desviar el tráfico de las carreteras a modos de transporte más respetuosos con el medio ambiente, como el ferrocarril o la navegación interior. El más reciente Libro Blanco de 2011 lo cuantificaba fijando como meta el desvío del 30 % del transporte de mercancías de media distancia de la carretera al ferrocarril y a las vías navegables para 2030. Sin embargo, en ninguno de los documentos se especificaba en qué medida contribuía el transporte por vías navegables al logro de este objetivo.

Las orientaciones para la RTE-T de 2010, que adoptaron la forma de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo, establecían el objetivo estratégico de completar la red transeuropea de transporte para 2020. Las orientaciones para la RTE-T de 2013, que adoptó la forma de Reglamento y por consiguiente impuso obligaciones legales a los Estados miembros, introdujo la exigencia de completar la red «básica» y la red «global» respectivamente para 2030 y 2050.

El único documento en el que se establece una meta cuantitativa para el transporte por vías navegables es *Estrategia del Danubio*¹⁶, que adoptó la forma de Comunicación de la Comisión y tiene un alcance geográfico más limitado. Se planteaba el objetivo de incrementar un 20 % el transporte de mercancías por el Danubio en 2020 con respecto a 2010.

¹⁶ COM(2010) 715 final de 8 de diciembre de 2010 «Estrategia de la Unión Europea para la Región del Danubio».

Las estrategias de la UE no resolvían plenamente importantes obstáculos clave para su ejecución en los Estados miembros

Los enfoques de los Estados miembros eran incoherentes

33

Teniendo en cuenta que los cuellos de botella de un Estado miembro pueden afectar al transporte por vías navegables en los países vecinos, es importante que las estrategias de transporte de los Estados miembros sean coherentes y estén coordinadas. Sin embargo, el Tribunal observó que dichas estrategias reflejaban diferentes enfoques del transporte por vías navegables, y la consideración prestada a este modo de transporte variaba considerablemente.

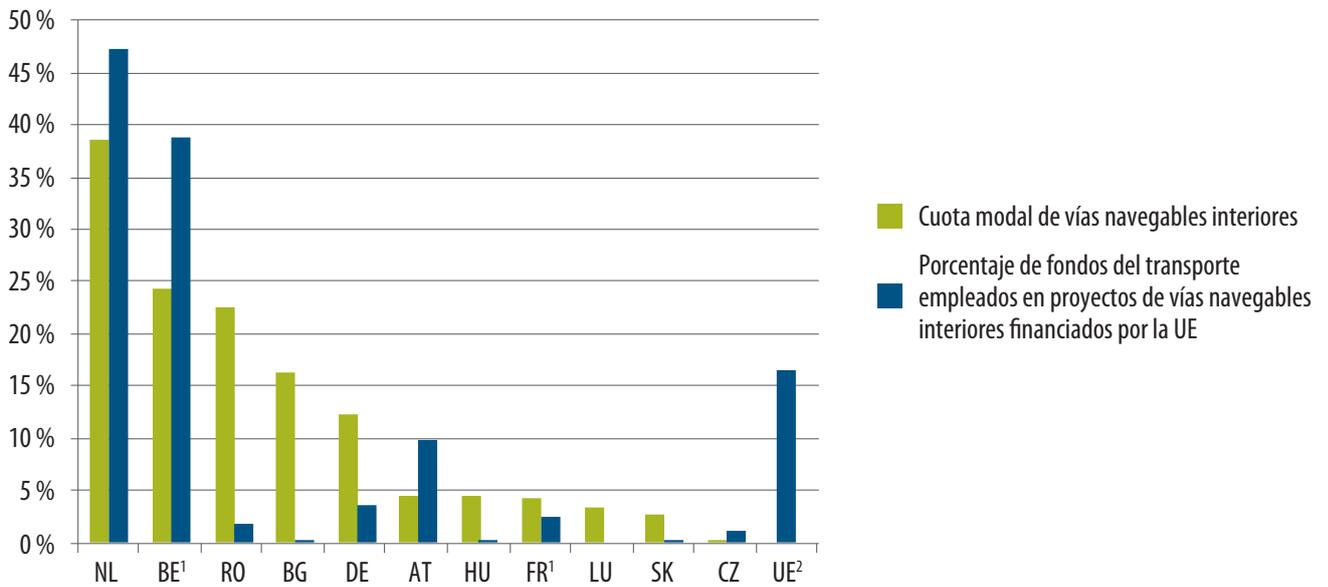
34

Por ejemplo, el Tribunal constató que el porcentaje del presupuesto asignado a los proyectos de transporte por vías navegables financiados por la UE variaba considerablemente entre Estados miembros: mientras que los Países Bajos destinaban al transporte por vías navegables (con una cuota modal del 39 %) alrededor del 47 % de los fondos de la UE para el transporte, y Bélgica alrededor del 39 % (con una cuota modal de alrededor del 29 %), la mayoría de los restantes Estados miembros destinaban un porcentaje de los fondos sensiblemente inferior en relación con la cuota modal de transporte por vías navegables (véase el **gráfico 6**)¹⁷. En todos los Estados miembros salvo Austria, Bélgica, los Países Bajos y Francia, los fondos se concentraban en otros modos de transporte, especialmente el transporte ferroviario (véase asimismo el **cuadro 3**), por lo que en la ejecución de los proyectos que podían mejorar las condiciones de navegabilidad de las vías navegables los objetivos eran menos ambiciosos y las asignaciones presupuestarias bajas.

¹⁷ En comparación, los Países Bajos eran el Estado miembro que asignaba más fondos al transporte por vías navegables (más del 40 % del total de sus fondos destinados a proyectos de la RTE-T cuando la cuota modal era aproximadamente del 39 %).

Gráfico 6

Comparación entre la cuota modal de transporte por vías navegables y el porcentaje de fondos de la UE asignados al transporte por vías navegables en el período 2007-2013 en los Estados miembros situados en los principales corredores fluviales. Entre otros, se trata de los fondos RTE-T, el FEDER y los Fondos de Cohesión para vías navegables locales, regionales y de la RTE-T



- 1 En las propuestas de proyectos de este Estado miembro no se incluyen las propuestas enumeradas bajo el epígrafe «UE» para la finalización de la conexión del canal Sena-Escalda.
- 2 Proyectos internacionales que afectan a más de un Estado miembro.

Fuente de los datos: Comisión Europea.

35

El Tribunal observó que en los corredores fluviales que atraviesan varios Estados miembros los diferentes enfoques de cada país entorpecían el correcto desarrollo de este modo de transporte en los principales ríos europeos, ya que, para que las inversiones en la mejora de las condiciones de navegabilidad de los ríos sean efectivas es necesaria la coordinación.

Diferentes enfoques de los Estados miembros: Ejemplos de los ríos Elba y Danubio

El rendimiento del transporte por vías navegables en la República Checa depende, entre otros factores, de sus resultados en el tramo alemán del Elba. Pero, pese a una reciente clasificación de los ríos efectuada según su prioridad para las autoridades alemanas, el Elba no ha sido clasificado aún. Según un acuerdo reciente entre el Gobierno Federal y los estados federados correspondientes¹⁸, deberían mantenerse las condiciones actuales de navegabilidad, pero Alemania limitará las tareas de mantenimiento y no invertirá más recursos para mejorar dichas condiciones.

Si bien el Danubio recorre Hungría a lo largo de más de 400 km, este Estado miembro cuenta con una flota fluvial limitada y pocos puertos que puedan beneficiarse del transporte por vías navegables. Por este motivo no tiene un interés directo en llevar a cabo las obras necesarias para mejorar las condiciones de navegabilidad.

¹⁸ Beschlussfassung der 6. Bund-Länder-Sitzung of 23/05/2013 in Berlin – Eckpunkte für ein Gesamtkonzept Elbe des Bundes und der Länder.

El coste de la eliminación de todos los cuellos de botella es muy superior a la financiación disponible

36

Hasta 2006, la Comisión no había facilitado ninguna estimación del coste de desarrollo de las vías navegables de la red transeuropea de transporte. En 2006, el programa NAIADES estimó el coste de los dos proyectos prioritarios de transporte por vías navegables (véase el apartado 42) en unos 3 700 millones de euros¹⁹. En 2010, el proyecto PLATINA calculó el

coste de la eliminación de los cuellos de botella en Europa en más de 16 000 millones de euros (véase el **recuadro 9**).

37

Los costes estimados de eliminación de todos los cuellos de botella identificados era muy superior a la limitada financiación disponible del presupuesto de la UE para infraestructuras de transporte por vías navegables. Para superar esta laguna, por tanto, hace falta financiación adicional de fuentes nacionales o privadas.

¹⁹ Anexo al Programa NAIADES [COM(2006) 6 final].

El proyecto PLATINA y el inventario de cuellos de botella

Para acelerar la consecución de los objetivos de NAIADES, la Comisión creó, junto a un consorcio de veintitrés socios diferentes, el proyecto **PLATINA**, consistente en una red multidisciplinar de intercambio de conocimientos financiada en virtud del Séptimo Programa Marco de Investigación de la Unión Europea (VII PM) con el objetivo de impulsar la consecución de los objetivos de NAIADES.

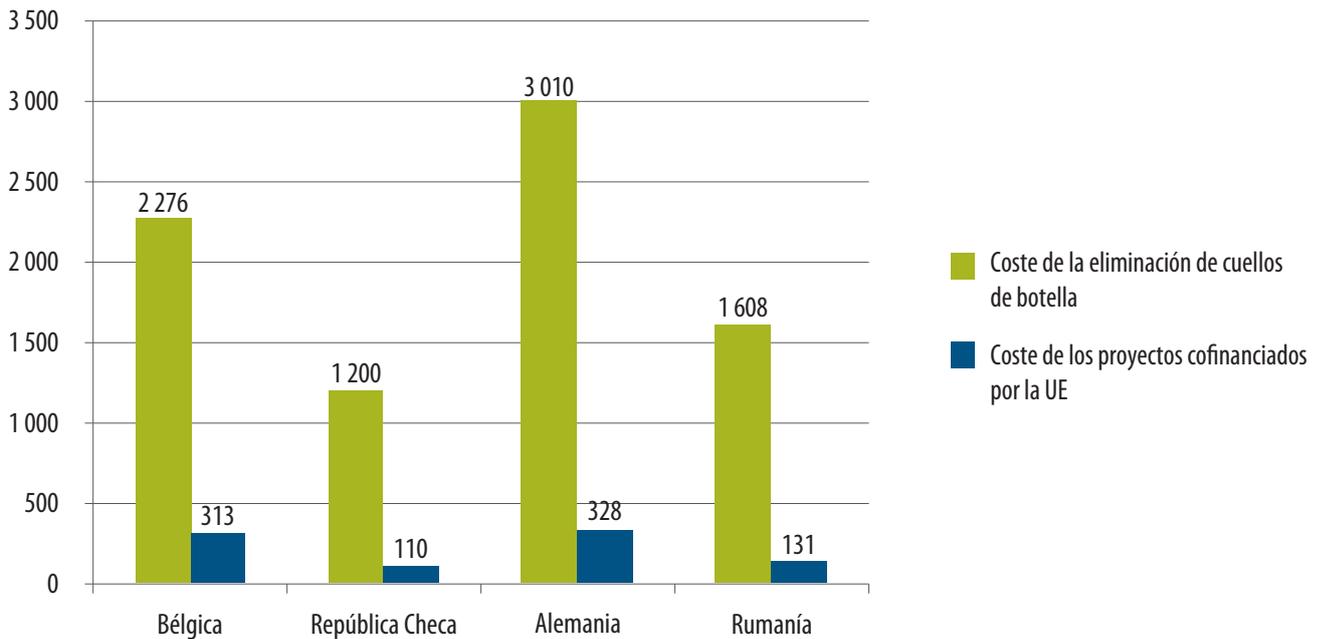
En 2010, el proyecto PLATINA cuantificó el coste aproximado de eliminar muchos de los cuellos de botella identificados en Europa de las vías navegables (véase el **gráfico 7**). Según esta lista, el coste de la eliminación de los cuellos de botella y de resolver los enlaces pendientes en los corredores de transporte pertinentes para el transporte por vías navegables²⁰ se estimaba en más de 16 000 millones de euros²¹ (véase el **anexo V**).

²⁰ Bélgica, Bulgaria, República Checa, Alemania, Francia, Hungría, los Países Bajos, Austria y Rumanía.

²¹ En esta cifra no se incluye el coste de la supresión de cuellos de botella en Hungría, ya que no se cuantificó, ni el enlace Saona-Mosela y Rin en Francia, que se estimó unos 10 000 millones de euros.

Gráfico 7

Coste de la eliminación de cuellos de botella (millones de euros) frente al coste de los proyectos cofinanciados por la Comisión ejecutados en el período 2007-2013 en los países visitados durante la fiscalización



El coste de la eliminación de cuellos de botella en Hungría no se cuantificó.

Fuente de los datos: Inventario PLATINA de cuellos de botella y Comisión Europea.

Incompatibilidad entre los imperativos de protección del medio ambiente y el desarrollo del transporte por vías navegables

38

Puesto que los ríos ofrecen un hábitat natural para diversas especies que pueden ser afectadas por la ejecución de proyectos de infraestructura²², es necesario obtener permisos medioambientales para iniciarlos. El Tribunal examinó si las dificultades en la obtención de estos permisos provocaba retrasos.

39

Los proyectos de transporte por vías navegables se enfrentaron a muchas dificultades debido a la necesidad de garantizar un nivel adecuado de protección medioambiental por una parte, y a la necesidad de desarrollar suficientemente este modo de transporte por otra. De ahí que los proyectos frecuentemente estuvieran sometidos a consideraciones de tipo político o medioambiental y a disputas entre las distintas partes interesadas y la sociedad civil que retrasaban o bloqueaban su ejecución. Además, la obtención de los necesarios permisos medioambientales suponía normalmente procedimientos administrativos muy dilatados e implicaba onerosas medidas de compensación medioambiental.

22 Muchos espacios fluviales pertenecen a la red de espacios naturales protegidos denominada «Natura 2000».

Observaciones

40

Por todo ello, algunos Estados miembros ejecutaron menos proyectos o financiaron proyectos menos prioritarios:

- a) Al inicio del período de programación 2007-2013, se había asignado al transporte por vías navegables en Hungría 75 millones de euros del Fondo de Cohesión. Sin embargo, este importe posteriormente quedó reducido a solo 3,2 millones de euros, lo que suponía una reducción de casi el 96 % de la asignación inicial, la cual se basaba en el supuesto de que, tras un estudio financiado por la RTE-T con un presupuesto de 8 millones de euros, se habrían iniciado puntualmente y habrían finalizado en 2015 las correspondientes obras para la mejora de la navegabilidad del tramo húngaro del Danubio. Pero no se concedieron los permisos medioambientales necesarios, y como el presupuesto asignado al transporte por vías navegables en Hungría pertenecía al mismo eje prioritario que el transporte ferroviario, los fondos se transfirieron a este último, sin que fuera necesario consultar este cambio previamente con la Comisión.
- b) En la República Checa, la asignación de los fondos del FEDER a las vías navegables para el período 2007-2013 partía del supuesto de que se iba a eliminar para 2015 un importante cuello de botella en Děčín, lo cual supondría un total estimado de 142 millones de euros. Pero los permisos medioambientales no se expedieron a tiempo para que el proyecto se ejecutara dentro del período en que ese tipo de proyectos podían financiarse, por lo que, para no retirar los fondos del programa operativo, se ejecutaron otros proyectos mucho menos importantes de transporte de mercancías y se consumieron los fondos asignados sin lograr ninguna mejora significativa en este tipo de transporte por vías navegables.

Enfoque poco específico en la selección de los proyectos

41

Las dos principales fuentes de financiación europeas para la ejecución de la estrategia de transporte por vías navegables era, por una parte, el presupuesto de la RTE-T, y, por otra, el FEDER y los Fondos de Cohesión (véanse los apartados 12 y 13):

- a) La financiación con cargo al presupuesto de la RTE-T en principio es compatible con los objetivos de la política de transporte de la UE. Los proyectos cofinanciados por este presupuesto son sometidos por los Estados miembros a la Comisión tras convocatorias de propuestas anuales o plurianuales, y la Comisión selecciona los proyectos entre todas las propuestas presentadas por los Estados miembros para diferentes modos de transporte.
- b) Los objetivos del FEDER y del Fondo de Cohesión eran considerablemente más amplios que los del transporte. Los proyectos eran seleccionados directamente por los Estados miembros tras la aprobación de los programas operativos que establecían los ejes prioritarios y asignaban un presupuesto a cada uno de ellos. Solo los grandes proyectos, es decir, aquellos con un valor superior a los 50 millones de euros, se someten a la evaluación específica de la Comisión.

42

En el Reglamento y las orientaciones de la RTE-T de 2010²³ se determinaba que la longitud de la RTE-T era superior a los 30 000 km, con inclusión de dos proyectos prioritarios de transporte por vías navegables: ya aprobados por la Comisión en 2007: el proyecto prioritario 18 (eje fluvial Rin/Mosa–Meno–Danubio) y el proyecto prioritario 30 (vía navegable Sena-Escalda). Sin embargo no se contaba con criterios para establecer prioridades entre los cuellos de botella de estos corredores. La única prioridad mencionada en los cuellos de botella era el tramo del Danubio situado entre Straubing y Vilshofen en Alemania, que figuraba en el Libro Blanco 2001 como ejemplo de cuello de botella que se debe eliminar.

43

Para establecer prioridades entre las vías navegables de la RTE-T, el nuevo Mecanismo «Conectar Europa» y las orientaciones para la RTE-T de 2013²⁴ establecían una red básica y una red global que los Estados miembros estaban legalmente obligados a completar antes de 2030 y antes de 2050 respectivamente (véase el **gráfico 1**). Sin embargo, en las vías navegables no hay diferencia entre la red básica y la global, lo cual tampoco contribuye al establecimiento de prioridades entre dichas vías.

44

Los proyectos de transporte por vías navegables financiados por el FEDER no se encontraban generalmente en vías navegables con elevados volúmenes de transporte de mercancías, y con frecuencia no se orientaban específicamente a las necesidades del transporte de mercancías por vías navegables (véanse los apartados 23 y 24), debido a que no todos los países y regiones que podían optar a la subvención se encontraban en vías navegables con elevados volúmenes de transporte²⁵ y a que los Estados miembros habían decidido asignar fondos del FEDER y del FC a proyectos desarrollados en ríos con escaso volumen de tráfico.

45

Para maximizar su impacto, los recursos limitados deben destinarse a las necesidades más prioritarias. Sería oportuno establecer prioridades entre los ríos o los tramos fluviales, pues la mayoría de los beneficios derivados de la eliminación de un cuello de botella solo se materializan cuando todo el tramo fluvial se acondiciona igualmente [véase asimismo el apartado 23 b)]. El Tribunal constató que las estrategias de la UE no establecían prioridades entre las actividades previstas ni entre los ríos en los que se invertirían los recursos limitados.

- 23 Decisión nº 661/2010/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de julio de 2010, sobre las orientaciones de la Unión para el desarrollo de la red transeuropea de transporte (DO L 204 de 5.8.2010, p. 1).
- 24 Reglamento (UE) nº 1315/2013.
- 25 Los países que podían optar a los Fondos de Cohesión en el período 2007-2013 eran Bulgaria, la República Checa, Estonia, Grecia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Portugal, Rumanía, Eslovenia, Eslovaquia y España (ayudas transitorias). Las regiones que pueden beneficiarse de los fondos del FEDER en virtud del objetivo de convergencia están en Bélgica, Bulgaria, la República Checa, Alemania, Estonia, Grecia, Francia, Italia, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Portugal, Rumanía, Eslovenia, Eslovaquia, España y el Reino Unido.

Los Estados miembros no prestan suficiente atención al mantenimiento de los ríos

46

Pese a su importancia, el mantenimiento no recibe con frecuencia la atención necesaria, y los Estados miembros no asignaban fondos suficientes a este fin, con la consiguiente acumulación de retrasos²⁶. Por consiguiente, el Tribunal analizó si las estrategias de la UE se ocupaban del mantenimiento de los ríos, y para ello comparó estudios e informes sobre el tema y evaluó si las actividades de mantenimiento se ajustaban a las estrategias de la UE vigentes.

47

El Tribunal constató que el mantenimiento de los ríos constituye un aspecto fundamental de la navegación interior pues su ausencia puede derivar en el deterioro de las condiciones de navegabilidad existentes y en la formación de nuevos cuellos de botella con la consiguiente reducción de la eficacia de los proyectos de infraestructura de vías navegables. Así pues, es de suma importancia que la Comisión obtenga garantías sobre la eficacia del mantenimiento llevado a cabo por todos los Estados miembros con navegación interior.

48

El Tribunal observó asimismo que no todos los Estados miembros han ratificado la declaración sobre el mantenimiento eficaz de las infraestructuras de las vías navegables (véase el **recuadro 10**).

49

Actualmente, salvo en el caso del Danubio²⁷, no existen pruebas de que los Estados miembros informen de manera sistemática a la Comisión sobre las condiciones de navegabilidad, las necesidades de mantenimiento, los trabajos actuales de mantenimiento y las posibles deficiencias. Por lo tanto, la propia Comisión desconoce si sus proyectos cofinanciados serán sostenibles a medio y largo plazo, o si se mantendrán las condiciones de navegabilidad en niveles satisfactorios en los principales ríos europeos.

26 En el informe *Medium and Long Term Perspectives of IWT in the European Union* se confirmaba que el deficiente mantenimiento de las vías navegables en algunos Estados miembros constituye un problema, especialmente los corredores Este-Oeste y del Danubio.

27 Por lo que se refiere al Danubio, la información sistemática de los Estados miembros sobre el estado de navegabilidad del río se desarrolla en el marco de la Estrategia de la Unión Europea para la Región Danubiana (EUERD) sobre PA1A (transporte por vías navegables), cuya organización y coordinación corren a cargo de Austria y Rumanía (los Ministerios de Transportes y ViaDonau), la Comisión (direcciones generales Política Regional y Urbana y Movilidad y Transportes) y el coordinador del corredor.

Hungría no ha firmado la Declaración sobre el mantenimiento eficaz de las infraestructuras de las vías navegables en el Danubio y sus afluentes navegables

El 7 de junio de 2012, los ministros de Transporte de los países de la cuenca del Danubio se reunieron en Luxemburgo para firmar una declaración sobre el mantenimiento eficaz de las infraestructuras de las vías navegables, en la cual dichos países se comprometían, entre otras cosas, a garantizar trabajos de mantenimiento corriente en el Danubio y en sus afluentes y a mantener los parámetros adecuados de los canales para la buena navegación.

La declaración sobre el mantenimiento eficaz de las infraestructuras de las vías navegables fue firmada en 2012 por todos los Estados miembros afectados salvo Hungría.

Conclusiones y recomendaciones

50

El Tribunal, tras constatar que, pese al objetivo de transferir el tráfico de las carreteras hacia modos de transporte respetuosos con el medio ambiente, en conjunto, la cuota modal de transporte por vías navegables no ha aumentado significativamente desde 2001 en la UE, considera que no se han aplicado eficazmente las estrategias europeas de transporte por vías navegables, pues no se ha logrado el objetivo de la política de transferir el transporte de mercancías de las carreteras a las vías navegables y en general no han mejorado las condiciones de navegabilidad. Además, los proyectos cofinanciados por el presupuesto de la UE que se han fiscalizado no han resultado eficaces para mejorar la navegabilidad y aumentar los volúmenes de tráfico en las vías navegables.

51

El Tribunal también señala que el desarrollo del transporte por vías navegables requiere una coordinación considerable entre Estados miembros y que, en los grandes proyectos de infraestructura, las consideraciones políticas y medioambientales pueden afectar a la ejecución de los proyectos de vías navegables.

52

El Tribunal considera que la falta de mejoras en la cuota modal y, en general, en las condiciones de navegabilidad se debió al escaso número de proyectos propuestos y ejecutados por los Estados miembros, al hecho de que, en muchos casos, los proyectos ejecutados no fueran los más necesarios para eliminar cuellos de botella, y a la eliminación de cuellos de botella de forma aislada.

Recomendación 1

Para mejorar la eficacia de la financiación de la UE al transporte por vías navegables y garantizar un mayor rendimiento de los proyectos:

- a) los Estados miembros deben otorgar prioridad a los proyectos de vías navegables situados en corredores, ríos o tramos fluviales que contribuyan más y de forma más directa a la mejora del transporte por vías navegables;
- b) al seleccionar las propuestas de proyectos, la Comisión debe destinar su financiación a aquellos más pertinentes para el transporte por vías navegables y que ya cuenten con planes relativamente avanzados para eliminar los cuellos de botella próximos.

53

El Tribunal constató que las estrategias de la UE carecían de algunos análisis importantes. Además, no especificaban los beneficios globales de la navegación interior en diferentes corredores y no evaluaban hasta qué punto el transporte por vías navegables debería contribuir al objetivo político de transferir el tráfico de las carreteras a modos de transporte respetuosos con el medio ambiente. Los Estados miembros adoptaron diferentes enfoques y concedieron distinta prioridad a este modo de transporte, dando lugar a la aplicación de un enfoque descoordinado a lo largo de los corredores de las vías navegables. Los Estados miembros en los que el transporte por vías navegables desempeña un importante papel en el conjunto del transporte prestaron una mayor atención, mientras que los Estados miembros que esperaban obtener menores beneficios le concedieron mucha menos prioridad.

Conclusiones y recomendaciones

54

Los esfuerzos de financiación destinados al transporte de mercancías por vías navegables no se concentraron ni priorizaron de forma eficaz. Todos los Estados miembros ribereños debían contribuir a la aplicación de la estrategia, aunque el interés directo de algunos de ellos era muy escaso. Además, no se ha prestado suficiente atención al mantenimiento de los ríos en los principales corredores de transporte fluvial. Por tanto, queda por hacer resolver el problema y aportar el valor añadido necesario en la Unión Europea.

Recomendación 2

Respecto del desarrollo futuro de la estrategia de la UE para el transporte de mercancías por vías navegables, y con objeto de lograr una mejor coordinación entre Estados miembros:

- a) La Comisión debería efectuar análisis exhaustivos del mercado y los beneficios potenciales de la navegación interior en diferentes tramos fluviales y coordinar la ejecución en los Estados miembros de la parte básica de la RTE-T según su potencial de desarrollo de los corredores de transporte fluvial de mercancías.
- b) La Comisión debería acordar con los Estados miembros, durante las negociaciones sobre los corredores, objetivos específicos y alcanzables y definir unos objetivos intermedios para la eliminación de cuellos de botella en los corredores en el marco del mecanismo «Conectar Europa», teniendo debidamente en cuenta el objetivo de la RTE-T de completar la red básica antes de 2030, la disponibilidad de fondos en la UE y en los Estados miembros, y las consideraciones políticas y medioambientales relativas a la construcción de nuevas infraestructuras de transporte por vías navegables (o renovación de las antiguas).
- c) La Comisión debería, en el contexto de la próxima revisión del Reglamento RTE-T, proponer el refuerzo de la base legal para i) ampliar las exigencias de información sobre el estado de la navegación interior, y ii) exigir a los Estados miembros que elaboren planes nacionales de mantenimiento de dichas vías de navegación de forma coordinada.

El presente Informe ha sido aprobado por la Sala II, presidida por Henri GRETHEN, miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo, en su reunión del día 28 de enero de 2015.

Por el Tribunal de Cuentas



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente

Lista de proyectos examinados por el Tribunal

EM	Referencia del proyecto/ programa operativo	Fondo	Descripción	Río/ corredor	Coste total (millones de euros)	Financiación de la UE (millones de euros)	Completado
BE	2009-BE-00049-E	RTE-T	Reconstrucción del puente Noorderlaan en el Canal Alberto	Canal Alberto	13,42	1,34	Sí
BE	2010-BE-92214-P	RTE-T	Reconstrucción de los puentes Briegden y Oelgem I en el Canal Alberto	Canal Alberto	15,72	1,57	No
BE	2010-BE-18070-P	RTE-T	Construcción de una cámara de esclusa de navegación y de una estación de bombeo en el Canal Alberto (Lanaye)	Canal Alberto	151,22	26,93	No
CZ	CZ 1.01/6.2.00/09.0131	FEDER	Reconstrucción del puente de ferrocarril Kolin	Río Elba	41,06	28,86	Sí
CZ	CZ 1.01/6.2.00/09.0130	FEDER	Finalización de la vía navegable Vltava en el tramo České Budějovice – Hluboká	Río Vltava	31,91	20,52	Sí
CZ	CZ 1.01/6.2.00/08.0081	FEDER	Puerto público de Ústí nad Labem - Vaňov, modernización del muelle del puerto con protección de los barcos contra las inundaciones	Río Elba	5,22	3,99	Sí
DE	2007-DE-18050	RTE-T	Investigación independiente de las variantes del desarrollo del Danubio entre Straubing y Vilshofen	Proyecto prioritario 18 (Danubio)	26,7	13,35	Sí
DE	2007-DE-18030	RTE-T	Nueva construcción de un puente ferroviario sobre el Danubio en Deggendorf	Proyecto prioritario 18 (Danubio)	35,05	7,01	Sí
DE	2007-DE-90602-P	RTE-T	Construcción de la segunda esclusa en Fankel (Mosela)	Mosela	49,14	4,91	Sí
DE	2009-DE-161-PR003 (SF)	FEDER	Construcción del elevador de barco Niederfinow	Canal Havel-Óder(HVO)	284,00	48,52	No
DE	2007-DE-161P0002 (SF)	FEDER	Renovación parcial de la esclusa Hohenbruch	Ruppiner Canal	0,49	0,35	Sí
HU	2007-HU-18090S	RTE-T	Estudios para la mejora de la navegación en el Danubio, tramo húngaro, proyecto prioritario nº 18	Proyecto prioritario 18 (Danubio)	8,00	4,00	Sí
TOTAL					661,93	161,35	

Cuota modal de transporte por vías navegables de todos los modos de transporte terrestre en los Estados miembros (EM) situados en los principales corredores fluviales entre 2001 y 2012 (%)

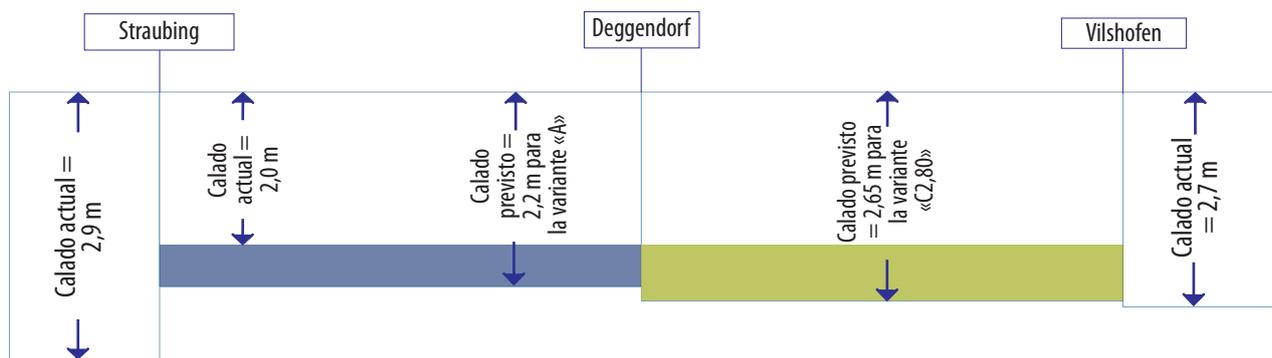
EM	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
UE	6,4	6,2	5,8	5,9	5,9	5,7	5,8	5,9	6,0	6,7	6,1	6,7
BE	11,3	11,8	12,5	13,1	14,1	14,7	14,9	15,6	14,3	17,6	18,5	24,3 ²
BG ¹	3,1	4,0	4,0	3,9	3,7	3,9	4,8	12,6	20,7	21	15	16,4
CZ	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
DE	15,0	15,0	14	14,0	14,0	12,8	12,0	12,3	12,1	13,0	11,2	12,3 ³
FR	3,1	3,1	3,1	3,2	3,5	3,4	3,4	3,5	4,1	4,3	3,9	4,2
LU	3,8	3,7	3,0	3,5	3,6	4,0	3,3	3,8	3,1	3,9	3,2	3,4
HU	4,0	5,2	5,5	6,1	5,8	4,5	4,6	4,7	4,1	5,3	4,0	4,4
NL	34,0	33,0	32,0	31,0	32,0	32,1	35,0	34,7	31,3	36,0	36,7	38,7
AT	4,5	4,9	3,9	2,9	3,0	3,0	4,2	4,0	4,1	4,7	4,2	4,6
RO ¹	7,3	8,2	7,1	11,0	11,0	10,0	9,8	10,8	20,6	27,0	21,7	22,5
SK	4,0 ³	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	2,7	2,8	2,5	3,2	2,4	2,6

- 1 En 2009, Bulgaria y Rumanía cambiaron de método de registro del tráfico en las vías navegables interiores. Por tanto, los datos de 2009 en adelante no pueden compararse con los de años anteriores.
- 2 Cifra provisional.
- 3 Cifra estimada por Eurostat.

Fuente de los datos: Eurostat.

Diferentes variantes para la eliminación del cuello de botella en el tramo Straubing-Vilshofen

Gráfico - Cuello de botella entre Straubing y Vilshofen y variantes alternativas para su eliminación



Calado del Danubio entre Straubing y Vilshofen

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Cuadro — Comparación entre la variante «A» y la variante «C 2,80»

	variante «A»	variante «C 2,80»
Transferencia modal de la carretera y el ferrocarril hacia el transporte por vías navegables	1,17 millones de t	3 millones de t
Número anual de buques	9 742 (+336 anuales)	10 896 (+1 490 anuales)
Ahorros anuales en costes de transporte	33,9 millones de euros	78,6 millones de euros
Diferencias de tiempos medios de espera en este tramo	De 4,11 a 4,20 horas	Pese a los volúmenes superiores de transporte, disminución de 4,11 a 2,65 horas
Capacidad total de transporte	11,02 millones de t	12,83 millones de t
Índice de accidentes: número de accidentes por longitud del tramo, por número de buques por 1 000 000	82,9 a 62,2	82,9 a 30,4 (comparado con el Rin entre 10-25)
Diferencia entre beneficios y costes en euros	722 millones de euros	1 728 millones de euros
Relación entre beneficios y costes	6,6	7,7
Gastos en medidas de protección contra las inundaciones	ca. 300 millones de euros (netos)	ca. 280 millones de euros (netos)
Gastos en los canales de navegación (obras)	ca. 160 millones de euros (netos)	ca. 320 millones de euros (netos)
Áreas de compensación ecológica para las medidas de protección contra las inundaciones y obras en los canales de navegación (todas las intervenciones pueden recibir compensación)	ca. 1 360 ha	ca. 1 415 ha
Calado de 2,5 m (actualmente 144 días/año)	200 días/año	301 días/año

Coste de eliminación de cuellos de botella según el inventario de cuellos de botella PLATINA y enlaces pendientes a 31 de marzo de 2010

Estado miembro	Tramo	Obras/problemas que se han de resolver	Horizonte temporal	Costes estimados (millones de euros)
Francia	Enlace Saona-Mosela (E 10-02) y Rin (E 10)	Para abrir la cuenca del Ródano que une Lyon, Marsella, el río Ródano y la cuenca mediterránea hasta la red del Norte, se ha debatido largamente la conexión Saona/Ródano – red del Norte.	Finalizado antes de 2025	10 000,00
	Enlace Saona-Mosela (E 80)	Para establecer un enlace más directo con París, el puerto de El Havre y Ruán y la cuenca parisina hasta la red del Norte.	Finalizado antes de 2025	Por determinar
	Enlace Sena- Escalda (E 05)	Para unir París, el puerto de El Havre y Ruán y la cuenca parisina a la red del Norte. El canal tendrá una longitud de 106 km.	Finalizado antes de 2025	4 000,00
	Canal Ródano–Rin (E 10)	No es prioritario para el Gobierno francés.		
	Oise (E 80) de Conflans a Creil. El tramo se ampliará hasta Compiègne	Parte del proyecto Sena-Escalda – 75 m de longitud. Proyecto en curso.	Finalizado antes de 2025	130,00
	Oise (E 80) Creil y Conflans	Proyecto que se considerará incluido en el anterior cuello de botella. - Aumento del calado hasta 4 m entre Creil y Conflans – Sainte-Honorine.	Finalizado antes de 2025	Presupuesto incluido en el proyecto Sena - Escalda.
	Enlace Dunkerque - Escalda y Escalda (E 01) hasta Condé	El canal está enlodado y no es posible la navegación. Hay que drenar el canal para posibilitar más tráfico con Bélgica.	Finalizado antes de 2025	Presupuesto incluido en el proyecto Sena - Escalda.
	Mosela (E 80) Metz y Apach	Aumento del gálibo de seis puentes entre Metz y Apach (59 km) para permitir el transporte de tres capas de contenedores.	Finalizado antes de 2025	10,00
	Canal Deûle (E 02) - esclusa en Quesnoy sur Deûle	Esclusa demasiado pequeña que obliga a separar los convoyes para poder cruzar la esclusa. Como consecuencia de esta separación se pierde mucho tiempo.	Finalizado antes de 2025	40,00
	Puerto de El Havre (E 80-02)	Los buques de navegación interior no tienen acceso directo a las terminales de contenedores del Port 2000.		166,00
	Sena (E 80-04) – tramo Bray y Nogent-sur Sena	Se prevé la mejora del servicio de transporte fluvial para unir el área de París con explotaciones agrícolas y canteras que suministran materiales de construcción desde la región de Champaña.	Finalizado antes de 2025	250,00
Canal Ródano - Sète (E 10-04) Ródano – Sète	Restauración de las riberas y aumento del gálibo de los puentes (hasta 5,25 m) para permitir la navegación de convoyes de 120 m de longitud, 11,40 m de anchura y dos capas de contenedores (entre clase IV y Va).	Finalizado antes de 2025	130,00	
Total de Francia				14 726,00

Estado miembro	Tramo	Obras/problemas que se han de resolver	Horizonte temporal	Costes estimados (millones de euros)
Luxemburgo	Total Luxemburgo	Ninguno		0,00
Países Bajos	Zuid–Willemsvaart (E 70-03)	Accesibilidad insuficiente en el tramo navegable entre Den Bosch y Veghel. Las actividades previstas son la construcción de una variante de clase IV alrededor de Den Bosch y la mejora a clase IV de Zuid–Willemsvaart hasta Veghel.	Finalizado antes de 2025	469,00
	Río IJssel (E 70)	Los buques de clase Va tienen problemas de navegación por las dimensiones del tramo entre Arnhem y Zutphen y sus curvas.	Finalizado antes de 2025	43,00
	Meppel – Ramspol (E 12-02)	Debido a los bajos/altos niveles de agua, la esclusa de Zwartsluis queda bloqueada una media de dieciséis días al año impidiendo la navegación interior durante dicho período.	Finalizado antes de 2025	47,00
	Ruta Lemmer – Delfzijl (fase 1) (E 15)	El Norte de los Países Bajos no es accesible para buques con cuatro capas de contenedores. Seis puentes de la ruta causan problemas cuando se transportan cuatro capas de contenedores.	Finalizado antes de 2025	205,00
	Ruta Lemmer–Delfzijl (fase 2) (E 15)	Zonas de espera insuficientes.	Finalizado antes de 2025	Por determinar
	Canal Twente (E 70)	Capacidad insuficiente de la esclusa.	Finalizado antes de 2025	125,00
	Canal Lek (E 11-02)	Profundidad del canal y capacidad de la esclusa.	Finalizado antes de 2025	225,00
	Maasroute (E 01)	Profundidad del canal y capacidad de la esclusa.	Finalizado antes de 2025	1 600,00
	Maasroute – Canal Alberto (E 01)	Capacidad de la esclusa.	Finalizado antes de 2025	10,50
	Canal Juliana (parte de la ruta de Maas) (E 05)	Profundidad del canal y capacidad de la esclusa.	Finalizado antes de 2025	79,00
	Corredor Rotterdam – Gante (incluido el Canal Gante - Terneuzen) (E 03, E 06)	Profundidad y anchura del canal y capacidad de la esclusa.	Finalizado antes de 2025	Por determinar

Estado miembro	Tramo	Obras/problemas que se han de resolver	Horizonte temporal	Costes estimados (millones de euros)
Países Bajos	IJsselmeer - Meppel (E 12)	Profundidad o anchura del canal (agua somera).	Finalizado antes de 2025	43,00
	Canal Ámsterdam-Rin (E 11)	Capacidad de la esclusa.	Finalizado antes de 2025	17,00
	Ámsterdam-Lemmer (E 11)	Profundidad o anchura del canal (agua somera).	Finalizado antes de 2025	16,00
	Ámsterdam-Lemmer (E 15)	Profundidad o anchura del canal (agua somera).	Finalizado antes de 2025	7,00
	Río Zaan (E 11-01)	Profundidad o anchura del canal, gálibo del puente.	Finalizado antes de 2025	Por determinar
	Conexión Rin - Escalda (E 06)	Zonas de espera insuficientes.	Finalizado antes de 2025	Por determinar
	Burgemeester Delenkanaal (E 01)	Ligeras curvas.	Proyecto ejecutado	
	Canal Wilhelmina (E 11)	Anchura del canal de navegación, capacidad de la esclusa.	Finalizado antes de 2025	83,00
	Río IJssel (E 12)	Zonas de espera insuficientes.	Finalizado antes de 2025	36,00
	Río Waal (E 10)	Profundidad y anchura del canal.	Finalizado antes de 2025	187,00
	Gouwe (E 10)	Capacidad de la esclusa.	Finalizado antes de 2025	Por determinar
	Merwede (E 10)	Zonas de espera insuficientes.	Finalizado antes de 2025	Por determinar
	Canal del mar del Norte (E 01)	Capacidad y accesibilidad de la esclusa.	Finalizado antes de 2025	Por determinar
Total Países Bajos				3 192,50
Austria	Conexión Danubio-Óder-Elba (E 20)	Construcción de un canal de navegación (500 km) que conecte el Danubio con el Óder y el Elba, con más de treinta esclusas.	Desconocido	Por determinar
	Danubio (E 80) km 2 037,0 – 2 005,0	Profundidad o anchura del canal (agua somera).	Finalizado antes de 2025	65,40
	Danubio (E 80) km 1 921,0 – 1 872,7	Profundidad o anchura del canal (agua somera).	Finalizado antes de 2025	220,00
Total Austria				285,40

Estado miembro	Tramo	Obras/problemas que se han de resolver	Horizonte temporal	Costes estimados (millones de euros)
Rumanía	Canal Danubio - Bucuresti (E 80-05)	Según el proyecto de plan director de transporte, en 1986 ya se había iniciado la construcción de un canal que unía la capital de Rumanía, Bucarest, con el Danubio (de 430,5 km) por vía fluvial. Los trabajos de construcción se interrumpieron en 1990 cuando se llevaba realizado el 70 % de las obras de movimientos de tierras y de las presas, el 40 % de protección de las riberas y solo se habían instalado algunos equipos hidromecánicos. Desde entonces no se han realizado labores de mantenimiento para preservar estas inversiones, que se han deteriorado por la acción del hombre y de la naturaleza.	Finalizado antes de 2025	900,00
	Olt (E 80-03)	El río Olt es un afluente del Danubio y se prevé hacerlo navegable hasta Slatina.	Finalizado antes de 2025	Desconocido
	Prut (E 80-07) km 407,0 – 0,0	Profundidad o anchura del canal (agua somera).	Finalizado antes de 2025	Por determinar
	Canal Bega (E 80-01-02) km 65,6 – 109,6	Profundidad y anchura del canal y capacidad de la esclusa	Finalizado antes de 2025	Por determinar
	Danubio (E 80) km 863,0 – 175,0	Profundidad o anchura del canal (agua somera)	Finalizado antes de 2025	160,00
	Danubio (E 80) km 170,0 – 0,0	Profundidad o anchura del canal (agua somera)	Finalizado antes de 2025	143,00
	Danubio–Canal del Mar Negro (E 80-14) km 64,4 – 0,0	Profundidad o anchura del canal (agua somera), fuerza de las riberas del canal, rehabilitación de las esclusas.	Finalizado antes de 2025	230,00
	Canal Poarta Albă– Midia-Năvodari (E 80-14-01) km 27,5 – 0,0	Profundidad o anchura del canal (agua somera), fuerza de las riberas del canal, rehabilitación de las esclusas.	Finalizado antes de 2025	175,00
Total Rumanía				1 608,00

Resumen

IV

La Comisión considera que la utilización del transporte por vías navegables depende de su competitividad relativa en comparación con el transporte por carretera y, por lo tanto, de muchos factores, como el precio del combustible, la fiscalidad y los costes laborales. Además, la Comisión destaca que el objetivo de transferir el tráfico de las carreteras al transporte por vías navegables es un objetivo general e indicativo cuya realización no está enteramente en manos de la Comisión y que también debe considerarse en el contexto del supuesto de base, de acuerdo con la cual, si no se tomaban medidas, existía un riesgo de un quasi monopolio del transporte de mercancías por carretera. Por otra parte, la cuota modal del transporte por vías navegables interiores ha aumentado entre 2006, año de la aprobación del programa NAIADES¹, y 2012. En su conjunto, las vías navegables interiores aún tienen importantes capacidades de transporte disponibles que, si se aplican de manera sostenible, podrían contribuir a reducir la congestión en las carreteras reduciendo al mismo tiempo el impacto global en el medio ambiente.

V

La Comisión considera que los proyectos financiados por la UE son coherentes con los objetivos de los respectivos programas de financiación. Cuando deben resolverse muchos puntos de congestión, es inevitable que, en las fases iniciales, los cuellos de botella de los alrededores limiten el impacto de estos primeros proyectos. No obstante, habida cuenta de la obligación legal de construcción de la red principal antes de 2030, la Comisión considera que existen posibilidades de eliminar los cuellos de botella de los alrededores en un plazo de tiempo razonable e incrementar el impacto de estos proyectos a lo largo del tiempo.

¹ Para conocer más detalles sobre el Programa NAIADES, véase el recuadro 1.

VI

La Comisión considera que las estrategias de la UE se basan en un análisis adecuado. Por ejemplo, el Libro Blanco ha contado con una evaluación de impacto y el Programa NAIADES se basó en un estudio sobre las perspectivas a medio y largo plazo del sector del transporte por vías navegables interiores. La financiación con cargo a los fondos de la UE se ha utilizado con arreglo a las prioridades de los respectivos programas de financiación, y el establecimiento de prioridades y la coordinación de los enfoques de los Estados miembros respecto a los corredores quedará reforzado en el nuevo marco de la RTE-T. El mantenimiento de los ríos se ha reforzado recientemente en el nuevo marco de la RTE-T y la orientación para el mantenimiento de los ríos se desarrolla en el marco del proyecto PLATINA II. Las consideraciones medioambientales se han abordado mediante el documento de orientación de la Comisión sobre el transporte por vías navegables y la red NATURA 2000, adoptado en 2012.

VII — Recomendación 1 a)

La Comisión asume esta recomendación.

VII — Recomendación 1 b)

En el caso de los instrumentos de financiación de la RTE-T, la Comisión acepta esta recomendación y considera que este enfoque mejorará gracias al establecimiento del corredor de la red básica, tal como se prevé en el Reglamento (UE) n° 1315/2013. La primera convocatoria de propuestas en el marco del Mecanismo «Conectar Europa», de reciente creación, se concentra en la supresión de los cuellos de botella y en la construcción de los enlaces pendientes en los corredores de la red básica. Cabe señalar que, de aquí a 2030, los cuellos de botella de la red básica habrán sido resueltos por los Estados miembros. Esto proporciona una perspectiva de importantes ventajas para todos los proyectos que resuelvan estos cuellos de botella.

Por lo que se refiere a los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, la Comisión acepta parcialmente esta recomendación. En el período 2014-2020, los proyectos de transporte por vías navegables interiores deberán contribuir a la realización del objetivo temático «Promover el transporte sostenible y eliminar los cuellos de botella en las principales infraestructuras de redes». Además, la existencia de una estrategia de transporte que cuente con una sección sobre vías navegables interiores es condición *ex ante* para el desembolso de los fondos. No obstante, el carácter descentralizado de la selección del proyecto no permite a la Comisión establecer prioridades entre los proyectos subvencionables seleccionados por los Estados miembros.

VII — Recomendación 2 a)

La Comisión asume esta recomendación.

La Comisión ya ha llevado a cabo un primer análisis para cada uno de los corredores de la red básica (estudios sobre el corredor) tras la entrada en vigor del nuevo Reglamento sobre la RTE-T. Los estudios del corredor de transporte comprenden no solo un análisis del mercado, sino también un análisis minucioso de todo el corredor, incluida la conformidad de las infraestructuras a los requisitos de la RTE-T. El análisis deberá perfeccionarse en 2015-2016. En relación con la RTE-T, se han nombrado coordinadores europeos para cada uno de los corredores de la RTE-T.

VII — Recomendación 2 b)

La Comisión asume esta recomendación.

Los corredores de la red básica son el instrumento principal para la aplicación de la red básica en el plazo acordado. En el caso de estos nueve corredores de la red básica, el coordinador europeo está preparando un plan de trabajo que incluirá los objetivos de los corredores, incluidos los relacionados con el transporte por vías navegables, con arreglo a lo dispuesto en el Reglamento (UE) nº 1315/2013. Este será remitido a los Estados miembros para su aprobación y estos presentarán sus observaciones teniendo en cuenta la viabilidad de los proyectos y las restricciones presupuestarias.

Una vez que los Estados miembros hayan aprobado los planes de trabajo finales, podrán acordarse con ellos las decisiones de aplicación.

VII — Recomendación 2 c)

La Comisión asume esta recomendación.

Por lo que respecta a la cuenca del río Danubio, los Estados ribereños se comprometen a informar periódicamente sobre la situación del río y el mantenimiento de la Comisión del Danubio. A escala de la UE, no existe tal compromiso.

Introducción

12

La Comisión desea añadir que también los ríos y canales con unos niveles inferiores pueden optar a la financiación de cara a su adaptación a los requisitos de la RTE-T.

Observaciones

Respuesta conjunta a los apartados 18 y 19

La Comisión considera que esta conclusión se debe a la elección de 2001 como la fecha de referencia para la comparación. La Comisión Europea comenzó a apoyar activamente el transporte por vías navegables únicamente en 2006 con la adopción del programa NAIADES y solo desde entonces ha empezado a obtenerse una sustancial aportación de la UE para proyectos de vías navegables interiores.

21

El ejercicio en curso de análisis del corredor proporcionará un marco de referencia para el futuro control de la eliminación de los cuellos de botella en la infraestructura de transporte por vías navegables interiores.

23 c)

La Comisión señala que los proyectos eran subvencionables y eran conformes a los objetivos de sus programas respectivos.

Recuadro 5 — Tercer párrafo

Sobre el proyecto alemán vinculado a la eliminación de los cuellos de botella en el Danubio, las autoridades nacionales y regionales competentes eligieron la Variante A pesar de ser menos ventajosa a los fines de la navegación. Esta decisión se tomó de forma unilateral y sin consultar a los servicios de la Comisión Europea. En 2013, las autoridades de Alemania y de Baviera pusieron en marcha un estudio adicional para mejorar la solución de la Variante A.

Recuadro 5 — Cuarto párrafo

Del mismo modo, tras el estudio sobre la mejora de las condiciones de navegación en el tramo húngaro del Danubio, el Gobierno húngaro decidió unilateralmente poner fin a la evolución de la situación, sin consulta y sin tener en cuenta las recomendaciones del estudio.

Respuesta conjunta a los apartados 26 y 27

La Comisión reconoce el problema en relación con la madurez de anteriores propuestas de proyectos RTE-T y ha tomado medidas para mejorar la situación para el próximo período de programación, tal como se refleja en el nuevo enfoque del Mecanismo «Conectar Europa». El documento de orientación de la Comisión sobre el transporte por vías navegables y la red NATURA 2000, presentado en 2012, también debería ayudar a solventar las consideraciones medioambientales.

Respuesta conjunta a los apartados 30 y 31

El objetivo de la modernización de las infraestructuras fluviales era efectivamente aumentar el atractivo de las vías de navegación interior, incluso en el caso de que el enlace no se indicase explícitamente en todos los documentos políticos y estratégicos. No obstante, la Comunicación NAIADES II establece un vínculo claro entre el cumplimiento del potencial del transporte por vías navegables y la mejora de las infraestructuras.

Por otra parte, la relación entre la demanda del mercado del transporte por vías navegables interiores, el transporte y la eliminación de los puntos de estrangulamiento no queda del todo clara dado que demasiados factores, más allá de la mejora de las infraestructuras, afectan a la demanda del mercado.

La Comisión ha llevado a cabo un análisis detallado de los nueve corredores de transporte de la RTE-T identificados en el Reglamento sobre el Mecanismo «Conectar Europa», que es el nivel adecuado para evaluar la

contribución de las vías navegables a los corredores multimodales y los costes y beneficios de la mejora de las vías navegables interiores.

Recuadro 7

Los Libros Blancos expresan objetivos políticos no vinculantes. Siempre que sea posible y adecuado, los objetivos se ilustran asimismo mediante objetivos cuantitativos. No obstante, los objetivos políticos (no vinculantes) para este período de tiempo y para tales políticas amplias no suelen estar bajo el control absoluto de la Comisión y, sin embargo, el crecimiento de la población, el desarrollo económico, los movimientos y las preferencias de las personas, las empresas, etc., desempeñan todos un papel importante. El hecho de que los objetivos sean más específicos (por ejemplo, en este caso en relación con el transporte por vías navegables interiores) no resuelve por sí solo la cuestión planteada.

La Comisión destaca que las Directrices de 2013 suponen un planteamiento fundamentalmente nuevo con la creación de una red básica y global, con requerimientos específicos en materia de infraestructura para el conjunto de la red, con el objetivo jurídicamente vinculante de fechas de aplicación y un enfoque de corredores multimodales en apoyo de la ejecución. Ninguno de estos elementos estaba presente en las Directrices de 2010. En 2013, la Comisión ha sustituido su atención sobre los objetivos cuantitativos indicativos, cuyo resultado no está bajo el control de la política de transportes de la UE, para centrarse en objetivos jurídicamente vinculantes establecidos a nivel de la UE con respecto a factores favorables al apoyo de las vías navegables interiores y el transporte ferroviario.

33

La Comisión coincide en la importancia de la coordinación y la coherencia de las estrategias de transporte por vías navegables interiores.

Este es el espíritu del nuevo Reglamento TET-T, que prevé la creación de una red a escala de la UE. El objetivo de los instrumentos de aplicación de la red básica (los corredores multimodales de la red básica), dirigida por los coordinadores europeos, consiste en garantizar una aplicación concertada y coordinada de dicha red básica. Todo ello permitirá aprovechar las sinergias y las complementariedades potenciales entre las acciones emprendidas a nivel nacional y en el seno de los distintos programas.

35

Véase la respuesta de la Comisión al apartado 33.

Recuadro 9 — Segundo párrafo

El análisis de PLATINA ha contribuido a la identificación de las prioridades en el marco de los nuevos reglamentos de la RTE-T y el Mecanismo «Conectar Europa», para los cuales ha aumentado sustancialmente la financiación de la UE, en particular cuando se tiene también en cuenta la utilización de los instrumentos financieros. La financiación nacional, no obstante, sigue siendo la fuente de financiación más importante y los Estados miembros tienen la obligación legal de establecer la red básica y, por tanto, también su financiación.

40 a)

Véase la respuesta de la Comisión al recuadro 5.

40 b)

Desde el punto de vista de la Comisión, avanzar con otros proyectos para alcanzar los objetivos deseados es normal en la ejecución de los programas en los casos en que se registran dificultades en la ejecución de un proyecto clave. Por otra parte, considera que los otros proyectos ya ejecutados tuvieron un impacto y mejoraron la navegabilidad en mayor o menor medida.

41 b)

La política de cohesión centra sus inversiones en las regiones necesitadas y con un menor desarrollo económico. Por lo tanto, se han tenido en cuenta los objetivos del transporte de mercancías en función de su potencial para el desarrollo regional.

42

Los dos proyectos prioritarios, 18 y 30, fueron identificados en la legislación adoptada por el Parlamento y el Consejo. La Comisión decidió en 2007 designar a un coordinador europeo.

Desde entonces, el coordinador europeo ha emitido un informe anual al Parlamento indicando los progresos realizados durante cada año en la resolución de los cuellos de botella en cuestión. Dado que cada cuello de botella obstaculiza las buenas condiciones de navegabilidad, todos son considerados importantes y la Comisión ha apoyado los avances al respecto cuando era posible en términos políticos, técnicos y financieros.

La Comisión coordinará el desarrollo de un «plan director de rehabilitación y mantenimiento para el río Danubio y sus afluentes navegables» en el marco de la estrategia de la UE para la región del Danubio. Este documento, que se concluyó en octubre de 2014, identifica todos los cuellos de botella y fue refrendado por los ministros de los países ribereños. La tarea en esta fase es dar prioridad a los cuellos de botella para establecer cuáles son los más urgentes.

43

La Comisión Europea señala que la determinación de la red básica se deriva de la metodología aplicada para todos los modos de transporte. Casi todas las vías navegables de importancia internacional coincidían con la red principal tal como había sido establecida. Por lo tanto, la fijación de prioridades para las vías navegables interiores dentro de la red básica RTE-T se realizará a nivel de la red a través de la aplicación de los planes de trabajo del corredor.

44

Véase la respuesta de la Comisión al apartado 41, letra b).

45

Todos los ríos y canales de importancia internacional, tal como figuran en el Reglamento (UE) n° 1315/2013 se consideran prioritarios. La coordinación de la ejecución de los proyectos está garantizada en el marco de los corredores de la RTE-T.

46

La Comisión está de acuerdo en que el mantenimiento de los ríos constituye un aspecto crucial de la navegación interior.

La cuestión del «mantenimiento» de las vías navegables se planteó por primera vez en el programa NAIADES de 2006. Hasta entonces se consideró competencia exclusiva de los Estados miembros. Por otra parte, la política regional puso en marcha la Estrategia para el Danubio, que se centraba principalmente en el problema del mantenimiento del canal navegable.

La Comisión desea subrayar que las actividades de mantenimiento son responsabilidad de cada uno de los países ribereños y no pueden, en principio, ser financiadas por el presupuesto de la UE.

Por lo que se refiere al Danubio, la Comisión facilitó la firma, por los ministros de transportes, de las conclusiones ministeriales sobre la aplicación del plan director de mantenimiento y rehabilitación.

El nuevo Reglamento sobre la RTE-T requiere el mantenimiento adecuado de las infraestructuras para el ferrocarril [art. 15.3 b)] y prevé la posibilidad de financiación de la adquisición de material de mantenimiento.

47

La Comisión considera que el hecho de recibir garantías sobre la eficacia de las actividades de mantenimiento llevadas a cabo a nivel de Estado miembro requeriría una base jurídica adecuada que actualmente no está prevista en el nuevo Reglamento sobre la RTE-T.

Recuadro 10 — Primer párrafo

Tras la primera reunión mencionada por el Tribunal, se celebró una segunda reunión ministerial de los países situados en la ribera del Danubio en Bruselas el 3 de diciembre de 2014. Todos los países ribereños tanto de la UE como países terceros, estaban presentes en la reunión. Todos firmaron las Conclusiones enfocadas a la realización de actividades de mantenimiento y rehabilitación coordinadas, con excepción de Serbia (que declaró que se adheriría a las Conclusiones en una fase posterior) y Hungría.

49

Véase la respuesta al apartado 47.

Conclusiones y recomendaciones

50

La Comisión considera que la efectividad de las estrategias se ha evaluado atendiendo a unos objetivos políticos generales indicativos que no están totalmente bajo el control de la Comisión. De hecho, el Libro Blanco de 2011 expresa objetivos políticos no vinculantes. Siempre que sea posible y adecuado, los objetivos se ilustran asimismo mediante objetivos cuantitativos. No obstante, los objetivos políticos (no vinculantes) para este período de tiempo y para algunas políticas amplias no suelen estar bajo el control absoluto de la Comisión, ya que hay varios factores que tienen un peso específico tales como el crecimiento de la población y sus desplazamientos, el desarrollo económico, las preferencias de las personas, las empresas, etc. El uso del transporte por vías navegables depende de su competitividad relativa en comparación con el transporte por carretera y, por lo tanto, de muchos factores, como el precio del combustible, los costes de la mano de obra y la fiscalidad.

Al considerar la evolución desde la adopción de los documentos estratégicos, la Comisión señala que el progreso global debe medirse a partir de diversos supuestos de base. En tanto que supuesto de base, el Libro Blanco de 2001 destacó el «riesgo de un cuasi monopolio del transporte de mercancías por carretera» en la UE en el futuro si no se toman medidas. En este contexto, el aumento en la cuota modal del transporte por vías navegables interiores puede considerarse un elemento positivo.

Por otra parte, la Comisión quiere subrayar que la cuota modal total del transporte por vías navegables ha aumentado desde 2006, y ha supuesto un punto de inflexión en la política de transporte por vías navegables de la Comisión, que ha adoptado el programa NAIADES y ha aumentado el apoyo financiero a proyectos de vías navegables interiores con cargo al programa RTE-T.

51

La Comisión considera que la coordinación entre Estados miembros es esencial para el desarrollo del transporte por vías navegables interiores. Esta es la razón por la que el Mecanismo «Conectar Europa» ha creado los corredores multimodales de la red básica en relación con el nuevo Reglamento sobre la RTE-T en apoyo del establecimiento coordinado de la red básica de la RTE-T.

52

Hasta 2013, la Comisión ha centrado su apoyo en aquellos proyectos que son más importantes para el transporte por vías navegables, como el Canal Sena-Escalda o la mejora del tramo del Danubio entre Straubing y Vilshofen.

A partir de 2013, la nueva estructura basada en el corredor de la red básica, tal como se prevé en el Reglamento (UE) n° 1315/2013, permitirá hacer mayor hincapié en los beneficios que aporta el corredor.

Véase también la respuesta de la Comisión al apartado 50.

Recomendación 1 a)

La Comisión asume esta recomendación.

Recomendación 1 b)

En el caso de los instrumentos de financiación de la RTE-T, la Comisión acepta esta recomendación y considera que este enfoque mejorará gracias al establecimiento del corredor de la red básica, tal como se prevé en el Reglamento (UE) n° 1315/2013. La primera convocatoria de propuestas en el marco del Mecanismo «Conectar Europa», de reciente creación, se concentra en la supresión de los cuellos de botella y en la construcción de los enlaces pendientes en los corredores de la red básica. Cabe señalar que, de aquí a 2030, los cuellos de botella de la red básica habrán sido resueltos por los Estados miembros. Esto proporciona una perspectiva de importantes ventajas para todos los proyectos que resuelvan estos cuellos de botella.

Por lo que se refiere a los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, la Comisión acepta parcialmente esta recomendación. En el período 2014-2020, los proyectos de transporte por vías navegables interiores deberán contribuir a la realización del objetivo temático «Promover el transporte sostenible y eliminar los cuellos de botella en las principales infraestructuras de redes». Además, la existencia de una estrategia de transporte y de una sección sobre vías navegables interiores en el marco de esa estrategia constituye una condición *ex ante* para el desembolso de los fondos. No obstante, el carácter descentralizado de la selección del proyecto no permite a la Comisión establecer prioridades entre los proyectos subvencionables seleccionados por los Estados miembros.

53

La Comisión considera que las estrategias de la UE se basan en un análisis adecuado llevado a cabo en el ámbito de la UE. La posibilidad de un análisis corredor por corredor queda fuera del alcance de los documentos estratégicos elaborados por la UE. Además, el papel potencial del transporte por vías navegables interiores en la transferencia de tráfico entre modos de transporte depende de demasiados factores fuera del control directo de las políticas de transportes de la UE para que puedan fijarse objetivos cuantitativos para el cambio modal hacia el transporte por vías navegables interiores.

La Comisión reconoce en que algunos Estados miembros adoptaron un enfoque diferente para el transporte por vías navegables, lo cual constituye una de las razones por las que la Comisión ha propuesto un fortalecimiento de la política de la RTE-T.

54

La concentración en las prioridades formuladas por la Comisión resultó en parte inoperante debido a la falta de compromiso de los Estados miembros.

En el marco de las nuevas orientaciones de la RTE-T, los Estados miembros acordaron comprometerse en la ejecución, de aquí a 2030, de todas las redes básicas, incluida la relativa a las vías navegables interiores.

La primera convocatoria de propuestas en el marco del Mecanismo «Conectar Europa», de reciente creación, permite la financiación de la adquisición del equipo de mantenimiento, aunque las actividades de mantenimiento siguen estando bajo la responsabilidad y los presupuestos de los Estados miembros.

Recomendación 2 a)

La Comisión acepta esta recomendación.

La Comisión ya ha llevado a cabo un primer análisis para cada uno de los corredores de la red básica (estudios sobre el corredor) tras la entrada en vigor del nuevo Reglamento sobre la RTE-T. Los estudios del corredor de transporte comprenden no solo análisis del mercado, sino también un análisis minucioso de todo el corredor, incluido el cumplimiento de los requisitos de la infraestructura de la RTE-T. El análisis deberá perfeccionarse en 2015-2016. Se han nombrado coordinadores europeos para cada uno de los corredores de la RTE-T.

Respuestas de la Comisión

Recomendación 2 b)

La Comisión asume esta recomendación.

Los corredores de la red básica son el instrumento principal para su aplicación en el plazo acordado. En el caso de estos nueve corredores de la red básica, el coordinador europeo está preparando un plan de trabajo que incluirá los objetivos de los corredores, incluidos los relacionados con el transporte por vías navegables, con arreglo a lo dispuesto en el Reglamento (UE) nº 1315/2013. Este será remitido a los Estados miembros para su aprobación y estos presentarán sus observaciones teniendo en cuenta la viabilidad de los proyectos y las restricciones presupuestarias.

Una vez que los Estados miembros hayan aprobado los planes de trabajo finales, podrán acordarse las decisiones de aplicación con ellos.

Recomendación 2 c)

La Comisión asume esta recomendación.

Por lo que respecta a la cuenca del río Danubio, los Estados ribereños se comprometen a informar periódicamente sobre la situación del río y el mantenimiento de la Comisión del Danubio. A escala de la UE, no existe tal compromiso.

CÓMO OBTENER LAS PUBLICACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA

Publicaciones gratuitas:

- Un único ejemplar:
A través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- Varios ejemplares/pósteres/mapas:
En las representaciones de la Unión Europea (http://ec.europa.eu/represent_es.htm),
en las delegaciones en terceros países (http://eeas.europa.eu/delegations/index_es.htm)
o contactando con Europe Direct a través de http://europa.eu/europedirect/index_es.htm
o del teléfono 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuito en toda la Unión Europea) (*).

(*) Tanto la información como la mayoría de las llamadas (excepto desde algunos operadores, cabinas u hoteles) son gratuitas.

Publicaciones de pago:

- A través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

El transporte por vías navegables interiores constituye uno de los tres principales modos de transporte terrestre en Europa y, dado que la gran capacidad de carga de un buque de navegación interior equivale a la de centenares de camiones, puede contribuir a reducir los costes de transporte y las emisiones y a descongestionar las carreteras. En este informe, el Tribunal analizó si las estrategias de la UE en materia de vías navegables interiores eran coherentes y se basaban en análisis exhaustivos y pertinentes, y también si los proyectos cofinanciados por el presupuesto de la UE contribuían eficazmente a aumentar la cuota modal de este modo de transporte y a mejorar las condiciones de navegabilidad.



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO



Oficina de Publicaciones