

Informe Especial

Transporte intermodal de mercancías:

La UE todavía está lejos de desplazar el transporte
de mercancías de la carretera



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO

Índice

	Apartados
Resumen	I-VIII
Introducción	01-15
El transporte intermodal optimiza las fortalezas relativas de los distintos modos de transporte	01-05
El aumento de la intermodalidad permite descarbonizar el transporte	06-09
Marco reglamentario de la UE aplicable al transporte intermodal de mercancías y responsabilidades de ejecución de las políticas	10-12
Financiación de la UE destinada a proyectos de infraestructura intermodal	13-15
Alcance y enfoque de la auditoría	16-23
Observaciones	24-87
Los objetivos de la intermodalidad, que persiguen la ecologización del transporte de mercancías, no se establecieron de forma efectiva ni se sometieron a seguimiento específico.	24-41
La Comisión carece de objetivos de intermodalidad, y los objetivos de ecologización del transporte de mercancías no eran realistas ni en 2011 ni en 2020	26-32
Los Estados miembros establecieron objetivos aún más ambiciosos, que no se ajustaban a los objetivos no vinculantes de la UE	33-38
La falta de datos sobre el transporte intermodal de los Estados miembros entorpece el seguimiento de la Comisión	39-41
Las normas de la UE son deficientes o contraproducentes, lo que resta aliciente al transporte intermodal	42-63
Algunas disposiciones legales de la UE están obsoletas, mientras que otras restan incentivos a la intermodalidad	43-54
La Comisión ha adoptado medidas para simplificar las normas sobre ayudas estatales, pero los proyectos financiados por la UE no aprovechan todas las oportunidades brindadas	55-63

La red de infraestructuras de la UE no se ajusta aún a las necesidades de la intermodalidad, pero la revisión de la RTE-T constituye una oportunidad para mejorar la situación 64-87

La dificultad de acceder a la información sobre las terminales intermodales existentes impide a los operadores ofrecer a sus clientes el mejor trayecto intermodal posible 67-71

La Comisión carece de una visión general de las necesidades de terminales 72-76

Los retrasos de los Estados miembros al garantizar la conformidad de las infraestructuras lineales con los requisitos técnicos obstaculizan la competitividad de la intermodalidad 77-82

No se estimaron sistemáticamente las repercusiones de los proyectos financiados por la UE en la transferencia modal , ni se realiza un seguimiento de dichas repercusiones a largo plazo. 83-87

Conclusiones y recomendaciones 88-100

Anexos

Anexo I – Principales reformas e inversiones relacionadas con la intermodalidad en los planes de recuperación y resiliencia de los Estados miembros seleccionados para la auditoría

Anexo II – Lista de proyectos cofinanciados por la UE incluidos en la muestra de auditoría

Anexo III – Informes especiales y análisis previos del Tribunal de Cuentas Europeo pertinentes para el transporte intermodal

Anexo IV – Nuestro análisis de cuatro procedimientos de evaluación de la Comisión

Anexo V – Tipos de obstáculos operativos detectados por medio de transporte

Siglas y acrónimos

Glosario

Respuestas de la Comisión

Cronología

Equipo auditor

Resumen

I El transporte intermodal de mercancías consiste en trasladar mercancías en una sola unidad de carga (como un contenedor) por medio de una combinación de modos de transporte: por carretera, ferroviario, por vías navegables interiores o aéreo. Tiene el potencial de optimizar las fortalezas relativas de cada modo de transporte en cuanto a flexibilidad, velocidad, costes y rendimiento medioambiental. Para el período 2014-2020, la financiación total de la UE comprometida para proyectos de apoyo a la intermodalidad a través del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo de Cohesión (FC) y el Mecanismo «Conectar Europa» (MCE), ascendía aproximadamente a 1 100 millones de euros.

II Decidimos llevar a cabo esta auditoría para informar a los responsables políticos y a las partes interesadas sobre la eficacia del apoyo reglamentario y financiero de la UE al transporte intermodal de mercancías desde 2014. A tal efecto, evaluamos si los objetivos de la UE en materia de intermodalidad, en el marco de la estrategia más amplia de la UE para la ecologización del transporte de mercancías, estaban bien diseñados y supervisados. También evaluamos si el marco jurídico de la UE respaldaba adecuadamente el transporte intermodal de mercancías y si la red de infraestructuras de la UE se ajustaba a las necesidades de la intermodalidad. Llevamos a cabo nuestra auditoría en siete Estados miembros y examinamos una muestra de dieciséis proyectos que habían recibido financiación de la UE hasta 2020.

III En general, llegamos a la conclusión de que el apoyo reglamentario y financiero de la UE al transporte intermodal de mercancías no era suficientemente efectivo, ya que todavía no había igualdad de condiciones en materia de transporte intermodal de mercancías en la UE debido a los obstáculos reglamentarios y de infraestructura. Esto significa que el transporte intermodal de mercancías aún no puede competir en igualdad de condiciones con el transporte por carretera. Constatamos que la Comisión no tenía una estrategia específica de la Unión en materia de intermodalidad. En su lugar, la intermodalidad formaba parte de estrategias más amplias sobre la ecologización del transporte de mercancías y la transferencia modal.

IV La Comisión no fijó objetivos cuantitativos con respecto a la cuota de transporte intermodal de mercancías y fijó objetivos de la UE poco realistas para 2030 y 2050 respecto al mayor uso del ferrocarril y las vías navegables interiores para el transporte de mercancías. Estos objetivos no se basaron en simulaciones sólidas de la cantidad de transferencia modal que podría lograrse. También comprobamos que los Estados miembros fijaron su objetivo global de aumento del transporte de mercancías por

ferrocarril sin ajustarlo al de la UE y en un nivel aún más ambicioso. La falta de datos de los Estados miembros entorpeció considerablemente el seguimiento llevado a cabo por la Comisión de la consecución de los objetivos de la UE.

V La regulación del mercado es un factor clave en el que se apoyan las opciones de actuación. Sin embargo, las disposiciones de la Directiva de transporte combinado, única legislación de la UE específica para el transporte intermodal, están obsoletas. La Comisión hizo varios intentos de revisar la Directiva, pero no obtuvo el acuerdo de los Estados miembros. También existen disposiciones reglamentarias de la UE, en particular sobre el transporte por carretera, que contrarrestan parcialmente el objetivo de dotar de atractivo a la intermodalidad. Por último, la Comisión tomó medidas para simplificar las normas sobre ayudas estatales a los regímenes destinados a lograr una transferencia modal que permita pasar del transporte por carretera al transporte por ferrocarril, vías navegables y multimodal.

VI Descubrimos que uno de los factores que disuadían a los operadores logísticos de optar por la intermodalidad era la falta de información fácilmente accesible sobre las terminales intermodales y sobre las capacidades de la red en tiempo real. Además, si bien una infraestructura adecuada es otro factor clave para favorecer el transporte intermodal, la Comisión carece de una visión general de las terminales actuales y de las que aún deben construirse o mejorarse para satisfacer las necesidades del sector. La propuesta de la Comisión para 2021 de revisar el Reglamento sobre la red transeuropea de transporte (RTE-T) puede mejorar la situación: los Estados miembros tendrían que evaluar las necesidades relativas a la infraestructura de terminales y la Comisión podría adoptar actos de ejecución para fijar plazos y condiciones para la implantación de tramos de la red. Por último, los retrasos de los Estados miembros para garantizar la conformidad de las infraestructuras lineales (como las vías ferroviarias o las vías navegables interiores) con los requisitos técnicos de la red RTE-T obstaculizan la competitividad del transporte intermodal.

VII La ejecución de proyectos intermodales financiados por la UE se retrasó en varios casos en nuestra muestra. En particular, una característica específica hallada en algunos proyectos intermodales, como la compleja estructura de propiedad de las terminales, contribuyó a retrasar su ejecución. Por otra parte, la financiación de la UE prevista para proyectos de infraestructuras intermodales a través del Mecanismo «Conectar Europa», el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y el Fondo de Cohesión durante el período 2014-2020 no se vinculó a la consecución de resultados específicos en términos de transferencia modal. Por último, observamos que el seguimiento de estos proyectos se centraba en las realizaciones más que en los resultados y los impactos.

VIII Recomendamos a la Comisión que:

- 1) establezca objetivos relativos a la cuota modal en los corredores de la red básica e informe sobre ellos;
- 2) prepare cambios normativos para mejorar la competitividad del transporte intermodal;
- 3) sienta las bases para que los Estados miembros realicen una evaluación coordinada de las necesidades de terminales intermodales;
- 4) evalúe el potencial de transferencia modal en los análisis de costes y beneficios de los proyectos financiados por la UE.

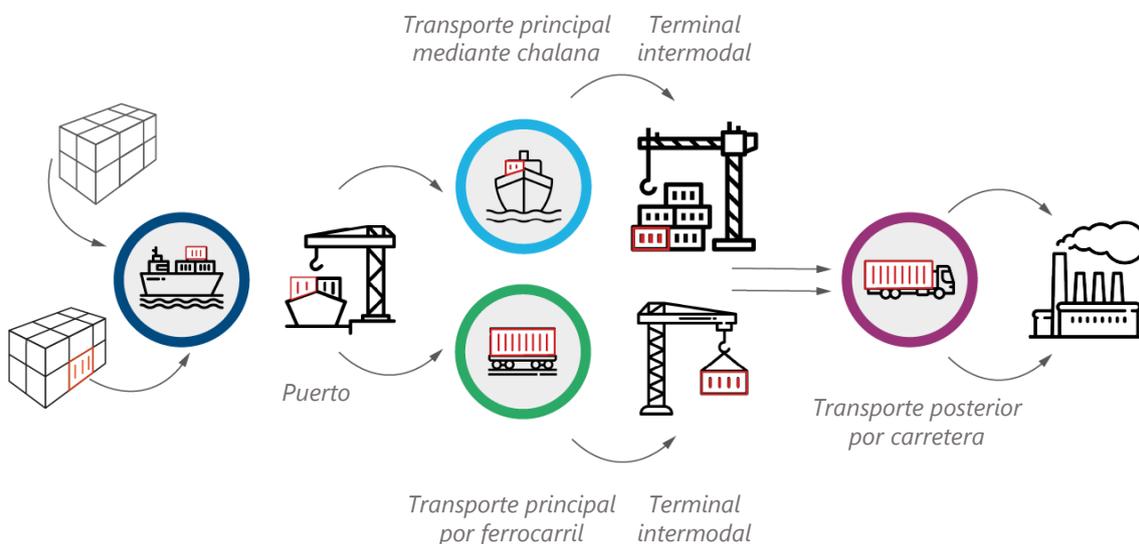
Introducción

El transporte intermodal optimiza las fortalezas relativas de los distintos modos de transporte

01 El **transporte intermodal de mercancías** consiste en trasladar mercancías en una **unidad de carga única** (como un contenedor, una caja móvil o un semirremolque), sin manipulación separada, por medio de una combinación de modos de transporte¹: **por carretera, ferroviario, por vías navegables o aéreo**. Se trata, pues, de una forma específica de **transporte multimodal**. Dado que no existe una manipulación separada debido al uso de una sola unidad de carga, el transporte intermodal de mercancías tiene menores costes de manipulación que el transporte multimodal.

02 La *ilustración 1* muestra un **trayecto intermodal** en el que la misma unidad de carga se desplaza desde el primer puerto de entrada a la UE hasta el destino final de las mercancías.

Ilustración 1 – Ejemplo de cadena logística de transporte intermodal de mercancías

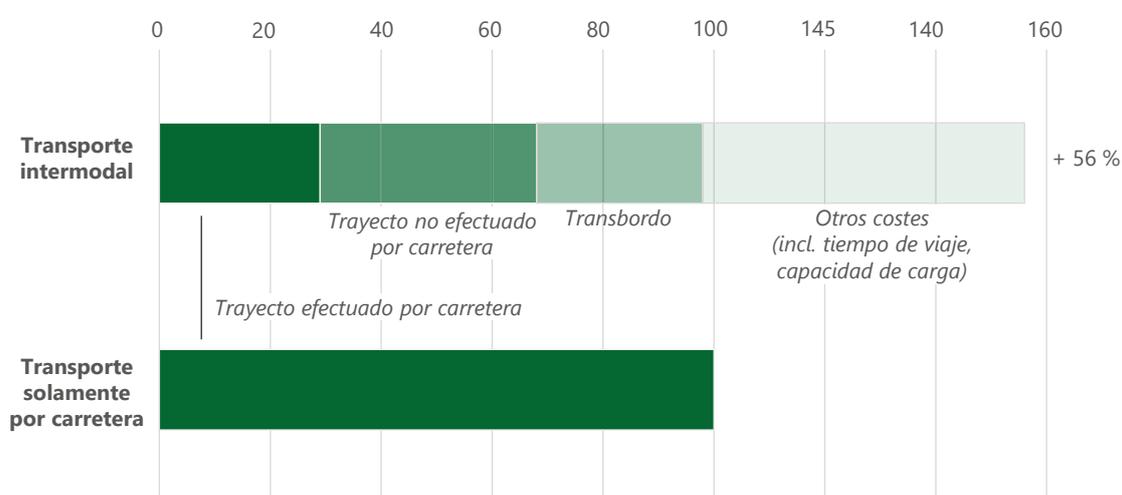


Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

¹ Eurostat, Naciones Unidas y Foro Internacional del Transporte en la OCDE, [Glossary for transport statistics](#), 2019.

03 El **transporte por carretera** es el modo más flexible para transportar mercancías, ya que permite realizar un viaje de puerta a puerta. Para muchos tipos de productos, es también con frecuencia la forma más rápida y económica de entregar productos, incluso a grandes distancias. En promedio, y en ausencia de medidas de apoyo, el transporte intermodal de mercancías resulta un 56 % más caro que la alternativa de transporte exclusivamente por carretera² (véase la *ilustración 2*).

Ilustración 2 – Comparación de costes entre el transporte intermodal de mercancías y el transporte de mercancías efectuado exclusivamente por carretera



Nota: El cálculo del coste intermodal se basa en un trayecto (de medio a largo) ferroviario o por carretera.

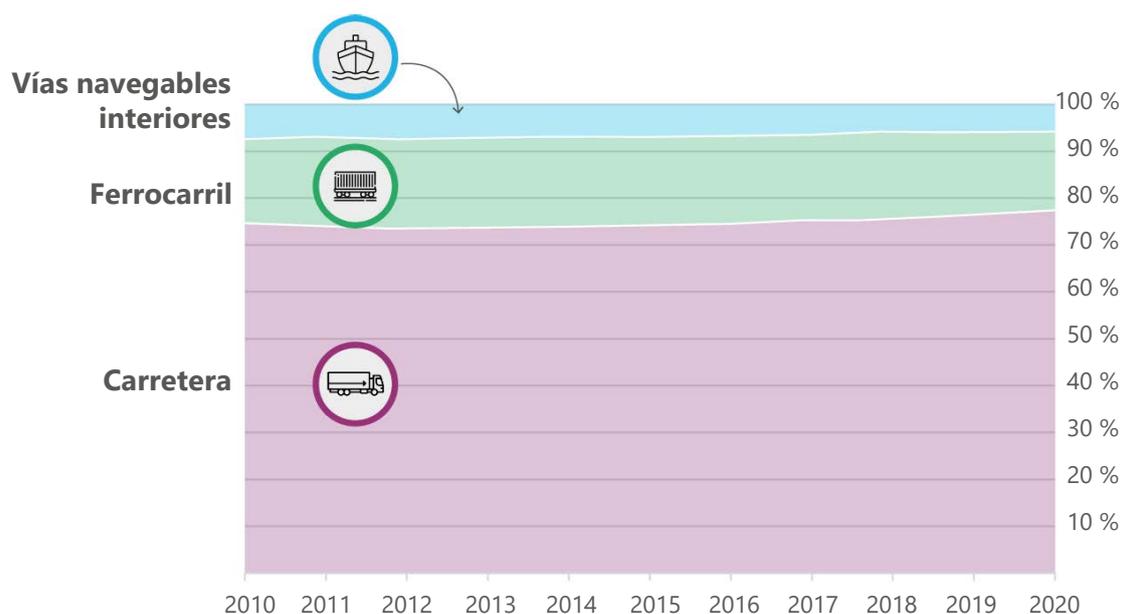
Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de la Comisión.

04 A diferencia de la carretera, otros modos de transporte, como el ferrocarril o las vías navegables interiores, son más lentos y menos flexibles. También requieren una infraestructura específica que no pueda reproducirse en cada lugar de envío. Como aspecto positivo, estos modos ofrecen una seguridad reforzada y un mejor rendimiento medioambiental, y pueden reducir la presión en carreteras congestionadas. La intermodalidad implica **aprovechar las fortalezas relativas de distintos modos de transporte**.

² Commission impact assessment regarding the Combined Transport Directive proposal, SWD(2017) 362.

05 La *ilustración 3* muestra la evolución entre 2010 y 2020 de la **proporción relativa de cada modo de transporte terrestre de mercancías** (es decir, con exclusión del aéreo y el marítimo). En 2010, el ferrocarril y las vías navegables interiores representan aproximadamente el 25 % del total, y en 2020, su proporción se había reducido aún más, hasta situarse por debajo del 23 %.

Ilustración 3 – Distribución modal del transporte terrestre de mercancías de la UE (% del total de toneladas-kilómetro)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de Eurostat (código de datos en línea: tran_hv_frmod).

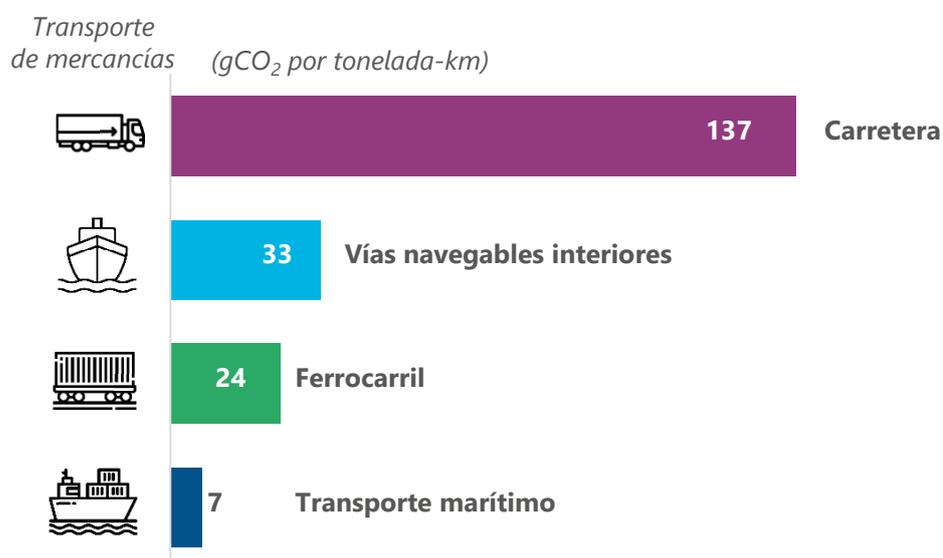
El aumento de la intermodalidad permite descarbonizar el transporte

06 Las emisiones de gases de efecto invernadero se consideran una de las principales causas del cambio climático. Actualmente, el **sector del transporte representa casi una cuarta parte de las emisiones de gases de efecto invernadero en Europa**. Casi tres cuartas partes de este volumen (el 72 % en 2019) se deben al transporte por carretera. Los camiones que transportan mercancías por carretera generan aproximadamente una cuarta parte de las emisiones del transporte por carretera³. En la *ilustración 4* se representa el rendimiento medioambiental de cada

³ Dirección General de Movilidad y Transportes de la Comisión Europea, [EU transport in figures. Statistical pocketbook 2021](#), 2021.

modo de transporte en 2018 en términos de emisiones de gases de efecto invernadero (CO₂) en gramos por tonelada-kilómetro.

Ilustración 4 – Emisiones de CO₂ por medio del transporte de mercancías



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de la Agencia Europea de Medio Ambiente a 2018.

07 Una **transferencia modal que permita abandonar progresivamente el transporte por carretera e incrementar el uso del transporte intermodal** puede ser decisiva para que el transporte de mercancías en Europa sea más respetuoso con el medio ambiente. En un Libro Blanco de 2011, **Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte**⁴, la Comisión estableció un objetivo para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes del sector del transporte por primera vez, con el objetivo de lograr para 2050 una reducción del 60 % respecto de las cifras de 1990. Sin embargo, contrariamente a otros sectores económicos, las emisiones de CO₂ procedentes del sector del transporte no disminuyeron, sino que aumentaron un 24 % entre 1990 y 2019⁵. Aunque la eficiencia del transporte de vehículos pesados (vehículos y logística) mejoró durante este período, el aumento de la demanda de transporte de mercancías superó estas mejoras de la eficiencia⁶.

⁴ Libro Blanco de la Comisión, COM(2011) 144 final.

⁵ Agencia Europea de Medio Ambiente, *Greenhouse gas emissions from transport in Europe*, 18.11.2021.

⁶ Agencia Europea de Medio Ambiente, informe n.º 15/2022, *Reducing greenhouse gas emissions from heavy-duty vehicles in Europe*, 7.9.2022.

08 En 2019, en su último documento estratégico sobre los retos relacionados con el clima y el medio ambiente, «**El Pacto Verde Europeo**»⁷, la Comisión solicitó una reducción aún mayor de las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes del transporte (en concreto, el 90 % para 2050), de manera que la UE llegue a ser una economía climáticamente neutra para 2050 de conformidad con el Acuerdo de París sobre el cambio climático.

09 Posteriormente, en 2020, la Comisión publicó su **Estrategia de Movilidad Sostenible e Inteligente**⁸, en la que solicitaba una importante transferencia modal al ferrocarril, las vías navegables interiores o el transporte marítimo de corta distancia. Por transporte marítimo de corta distancia se entiende el traslado de carga por mar entre puertos ubicados en el territorio geográfico europeo y entre estos puertos y puertos ubicados en países no europeos ribereños con los mares cerrados que limitan con Europa.

Marco reglamentario de la UE aplicable al transporte intermodal de mercancías y responsabilidades de ejecución de las políticas

10 Al principio de la década de 1990, los Estados miembros decidieron establecer una política de infraestructuras de transporte en toda la UE. La **Comisión**, y en particular su Dirección General (DG) de Movilidad y Transportes, es responsable del diseño, la aplicación y la ejecución de esta política. El principal acto jurídico de la red europea de transporte de viajeros y mercancías por carretera, ferroviario, por vías navegables interiores, marítimo y aéreo es el Reglamento de la **Red Transeuropea de Transporte (RTE-T)**⁹, cuya versión actual se adoptó en 2013 (véase el *recuadro 1*).

⁷ Comunicación de la Comisión «El Pacto Verde Europeo», COM(2019) 640 final.

⁸ Comunicación de la Comisión «Estrategia de movilidad sostenible e inteligente: encauzar el transporte europeo de cara al futuro», COM(2020) 789 final.

⁹ Reglamento (UE) n.º 1315/2013.

Recuadro 1

Red transeuropea de transporte

La [Red Transeuropea de Transporte \(RTE-T\)](#) es una «red básica» de infraestructuras de transporte que consta de nueve **corredores de la red básica** y dos **prioridades horizontales** [el Sistema Europeo de Gestión del Tráfico Ferroviario (ERTMS) y las «autopistas del mar»]. Su **finalización está prevista para 2030**. Con carácter complementario, definió una «red global» que debía desarrollarse para 2050. La finalidad de esta última es garantizar la accesibilidad y conectividad de todas las regiones de la UE, incluidas las regiones remotas, insulares y ultraperiféricas.

Los mapas de la red RTE-T incluidos en el Reglamento de la RTE-T de 2013 indican las **infraestructuras lineales** (es decir, ferrocarril, carretera y vías navegables interiores), los **puertos** y la ubicación en la que están o deberían estar situados los nodos y las **terminales** (por ejemplo, cuando puede haber una transferencia de ferrocarril a carretera o a un puerto interior). Además, el Reglamento de la RTE-T contiene una lista de **parámetros técnicos** que toda la infraestructura de transporte dentro de la red básica debe cumplir para 2030.

De conformidad con el Reglamento de la RTE-T, la Comisión ha designado a un **coordinador europeo** para cada uno de los nueve corredores de la red, así como para las dos prioridades horizontales. Estos coordinadores elaboran y actualizan los planes de trabajo de los corredores, así como un análisis de las inversiones necesarias (relación de proyectos) y un informe anual sobre los progresos realizados.

En 2021, la Comisión propuso una **revisión**¹⁰ del Reglamento de la RTE-T, seguida de otra propuesta¹¹ en 2022 tras el comienzo de la guerra de agresión rusa contra Ucrania. Algunos de los cambios propuestos tienen el potencial de desarrollar el apoyo del transporte intermodal.

¹⁰ Propuesta de la Comisión de diciembre de 2021, [COM\(2021\) 812 final](#).

¹¹ Propuesta de la Comisión de julio de 2022, [COM\(2022\) 384 final](#).

11 Además del Reglamento de la RTE-T relativo a las infraestructuras, existen otros actos jurídicos que regulan el mercado del transporte y que son especialmente pertinentes para el transporte intermodal de mercancías:

- o La **Directiva de transporte combinado**¹² de 1992 es el único acto legislativo de la UE específico para el transporte intermodal de mercancías. El transporte combinado es un tipo de transporte intermodal, pero con limitaciones en cuanto al tipo de unidad de transporte permitida, y una longitud máxima para el trayecto efectuado por carretera. La Directiva abarca todos los flujos transfronterizos de transporte intermodal, a menos que crucen una frontera con un país no perteneciente a la UE. Los flujos puramente nacionales quedan fuera de su ámbito de aplicación. La Directiva establece incentivos reglamentarios y financieros, como exenciones de impuestos sobre vehículos para las operaciones de transporte combinado.
- o Otros actos jurídicos, en particular los relativos al transporte por carretera, pueden influir en la competitividad del transporte intermodal. Por ejemplo, la **Directiva del eurodistintivo**¹³ regula los gravámenes que pueden imponerse a los vehículos de carretera para sufragar los costes externos del transporte por carretera.

12 Los **Estados miembros** son los responsables de la transposición de las Directivas de la UE relacionadas con el transporte (como la Directiva del eurodistintivo o la Directiva de transporte combinado) y de la aplicación de los Reglamentos de la UE. Los Estados miembros deciden su política nacional en materia de transporte, que puede establecerse en planes nacionales de transportes. Por tanto, son quienes deciden qué proyectos de infraestructura (por ejemplo, terminales intermodales o vías ferroviarias) deben tener prioridad para su ejecución. La financiación de estos proyectos se realiza principalmente con cargo a los presupuestos nacionales/regionales.

¹² Directiva 92/106/CEE del Consejo.

¹³ Directiva (UE) 2022/362.

Financiación de la UE destinada a proyectos de infraestructura intermodal

13 Durante el período 2014-2020, la UE financió proyectos de infraestructura de transporte nacionales y regionales a través de las dos fuentes principales siguientes:

- El **Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)** y el **Fondo de Cohesión (FC)**, cuya gestión comparten la Comisión y los Estados miembros. La DG Política Regional y Urbana de la Comisión aprueba los programas plurianuales, que recogen las prioridades de financiación diseñadas por los Estados miembros, y supervisa su ejecución. Seguidamente, corresponde a las autoridades de gestión nacionales o regionales la selección y ejecución de proyectos específicos cofinanciados por el FEDER y el FC.
- El **Mecanismo «Conectar Europa» (MCE)**, que es gestionado directamente por la Comisión (DG Movilidad y Transportes). Esta delegó la responsabilidad de conceder subvenciones y supervisar su ejecución en la Agencia Ejecutiva Europea de Clima, Infraestructuras y Medio Ambiente (CINEA).

14 Durante el período 2014-2020 no se exigió a los promotores de proyectos ni a las autoridades que utilizaran un código de información específico para los **proyectos que apoyaran el transporte intermodal de mercancías**, pero tales códigos existían para los modos de transporte individuales y para la categoría más amplia de transporte multimodal. Por tanto, tuvimos que estimar el importe de la financiación de la UE proporcionada en el marco del FEDER/FC y el MCE en el período. A 1 de julio de 2021, el importe comprometido para tales proyectos ascendía a **1 118 millones de euros** (514 millones de euros del MCE; 175 millones de euros del FEDER, y 429 millones de euros del FC).

15 Estos tres instrumentos seguirán estando disponibles en el período 2021-2027. Además, para el período 2021-2026, el **Mecanismo de Recuperación y Resiliencia**¹⁴ proporciona apoyo financiero adicional para mitigar el impacto social y económico de la pandemia de COVID-19. El Mecanismo cuenta con un presupuesto de 724 000 millones de euros (precios corrientes). Los Estados miembros pueden utilizarlo para financiar reformas y proyectos de infraestructura, incluso en el ámbito del transporte. La asignación exacta del fondo y los objetivos que debían cumplirse para el desembolso de la contribución de la UE se detallan en los planes nacionales de

¹⁴ Reglamento (UE) 2021/241.

recuperación y resiliencia. En el *anexo I* se ofrece un resumen de los proyectos que apoyaban la intermodalidad incluidos en los planes de algunos Estados miembros.

Alcance y enfoque de la auditoría

16 El presente informe evalúa la eficacia del apoyo reglamentario y financiero de la UE al transporte intermodal de mercancías desde 2014. A tal fin, examinamos si:

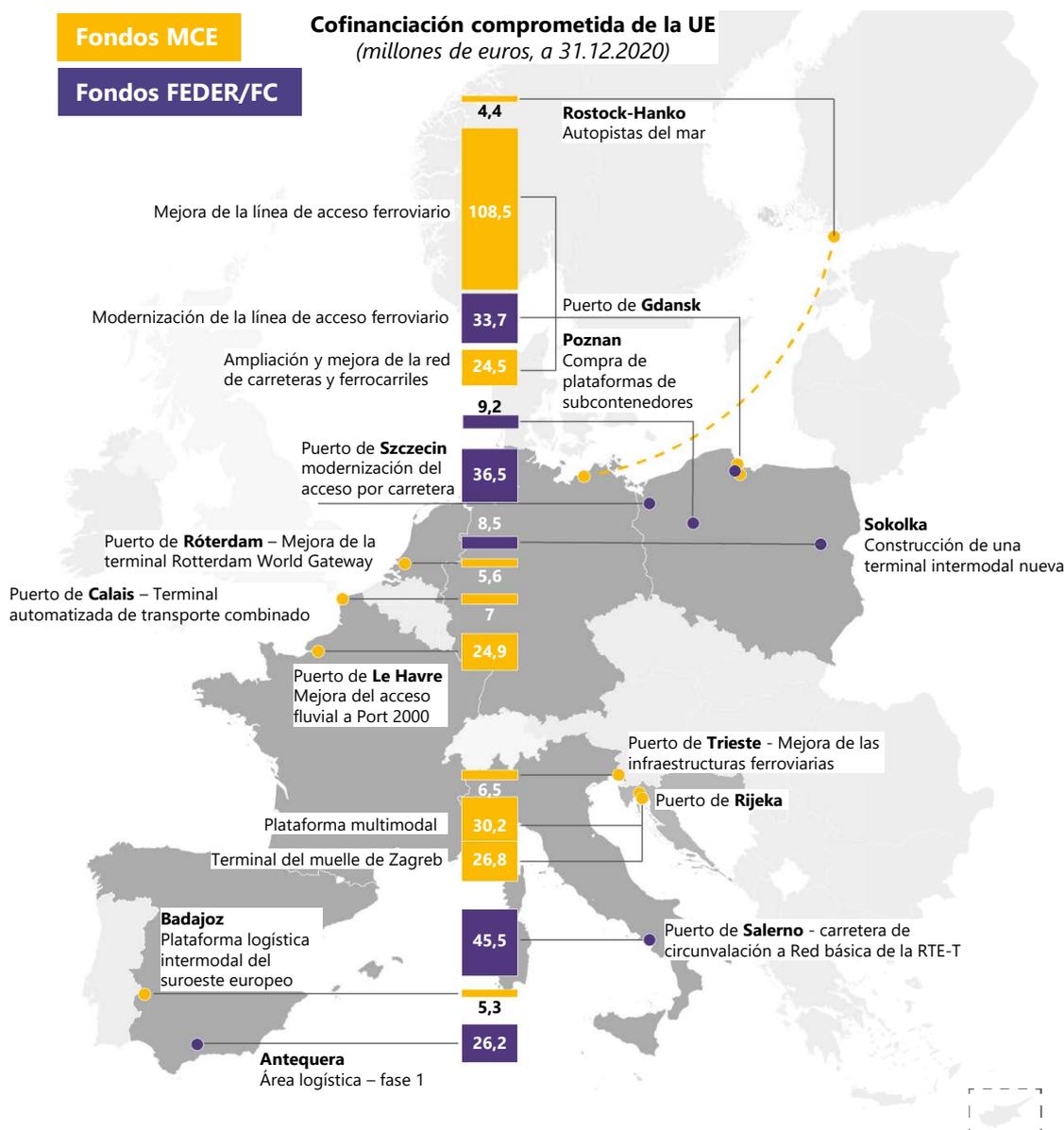
- o los objetivos del transporte intermodal, que persiguen la ecologización del transporte de mercancías, estaban bien diseñados y controlados;
- o el marco jurídico de la UE favorecía adecuadamente la competitividad del transporte intermodal de mercancías;
- o la red de infraestructuras de la UE se ajustaba a las necesidades de la intermodalidad.

17 Examinamos las pruebas procedentes de una serie de fuentes:

- o analizamos las estrategias de transporte de la UE, el marco legislativo y los documentos políticos pertinentes, así como informes publicados por otras entidades fiscalizadoras superiores, organismos de investigación, asociaciones industriales y académicos sobre el transporte intermodal de mercancías;
- o respecto de una muestra de seis Estados miembros (Alemania, España, Francia, Italia, Países Bajos y Polonia) analizamos estrategias nacionales de transporte y documentos legislativos y políticos;
- o entrevistamos al personal de las Direcciones Generales pertinentes de la Comisión y de la CINEA, así como a representantes de los organismos nacionales;
- o nos reunimos con asociaciones del sector de los expedidores y operadores logísticos europeos y nacionales, así como con personal del Foro Internacional del Transporte en la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE);
- o respecto de una muestra de siete Estados miembros (los seis mencionados anteriormente más Croacia), analizamos una muestra de 16 proyectos que recibieron financiación del presupuesto de la UE en el período 2014-2020 (véase el [anexo II](#)). Visitamos algunos de estos proyectos y realizamos una revisión documental de otros.

18 En la [ilustración 5](#) se ofrece un **resumen de los países** y la **muestra de los proyectos que promovían la intermodalidad del transporte de mercancías** objeto de nuestra auditoría.

Ilustración 5 – Estados miembros y proyectos intermodales seleccionados para la auditoría



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

19 Seleccionamos los **Estados miembros** en función de la importancia relativa de la financiación del FEDER/FC y del MCE asignada a los proyectos de infraestructura intermodal en cada país y del volumen de flujos de mercancías entre países. Con los países seleccionados cubrimos **tres flujos comerciales clave**, que se solapan con tramos de los corredores de la RTE-T: el **corredor Rin-Alpes** (que se extiende desde Bélgica y los Países Bajos hasta Italia), el **corredor Mar del Norte-Báltico** (entre Polonia y Alemania) y los **corredores Atlántico y Mediterráneo** (que conectan Alemania con España a través de Francia).

20 Nuestra muestra de **proyectos abarca diversas combinaciones de modos de transporte y tipos de apoyo a la intermodalidad** (como plataformas logísticas o conexiones de último kilómetro) y fases de ejecución (es decir, proyectos en curso y proyectos cerrados). En conjunto, la financiación comprometida de la UE para estos proyectos asciende a **403 millones de euros** y cubre el 36 % de la población pertinente (véase el apartado **14**).

21 Nuestra auditoría abarca el período transcurrido desde la adopción de la **Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte** de la Comisión en 2011 (véase el apartado **07**) y se centra en particular en las inversiones financiadas por la UE en el período **2014-2020**.

22 Este documento complementa nuestra serie de informes sobre ciertos aspectos del transporte intermodal. Nuestro primer informe se publicó en 2013 y se centró en la categoría más amplia de **transporte multimodal** en la UE¹⁵. En el **anexo III** se ofrece una sinopsis de todos nuestros informes relacionados con el transporte intermodal.

23 la finalidad de este informe es contribuir a los debates sobre las futuras propuestas de actos legislativos, que tienen por objeto aumentar la competitividad del transporte intermodal y garantizar las inversiones necesarias para adaptarlo a los retos futuros. Decidimos llevar a cabo esta auditoría porque la descarbonización del transporte es un aspecto fundamental del objetivo de la UE de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, tal y como se establece en el Pacto Verde Europeo. El transporte intermodal de mercancías es una herramienta clave dentro de ese esfuerzo.

¹⁵ Informe Especial 03/2013: «¿Han sido eficaces los programas Marco Polo para desviar el tráfico de las carreteras?»

Observaciones

Los objetivos de la intermodalidad, que persiguen la ecologización del transporte de mercancías, no se establecieron de forma efectiva ni se sometieron a seguimiento específico.

24 Una estrategia de la UE para lograr una transferencia modal en el transporte de mercancías debe basarse en supuestos sólidos y establecer objetivos ambiciosos, pero realistas, para los distintos niveles de gobernanza implicados. El seguimiento es necesario para que los responsables políticos y las partes interesadas puedan comprobar si la aplicación de las políticas va «por buen camino», y para generar información que pueda utilizarse para evaluar si ha alcanzado sus objetivos¹⁶.

25 Por consiguiente, examinamos si la Comisión:

- o había definido en sus estrategias objetivos realistas de intermodalidad y transferencia modal para el transporte de mercancías;
- o había garantizado el cumplimiento de estos objetivos por parte de los Estados miembros;
- o había supervisado la contribución del transporte intermodal de mercancías a sus objetivos de transferencia modal.

La Comisión carece de objetivos de intermodalidad, y los objetivos de ecologización del transporte de mercancías no eran realistas ni en 2011 ni en 2020

26 La ampliación del uso de modos de transporte que generan menores emisiones de CO₂ en sus operaciones, es decir, el transporte por ferrocarril y acuático, es esencial para lograr una política de transporte más sostenible. Esto implica tanto un cambio significativo en los volúmenes de transporte entre modos como un mayor uso del transporte intermodal. Este cambio requiere una combinación de medidas reglamentarias, financiación y acciones operativas tanto en el ámbito nacional como en el de la UE. Constatamos que la Comisión no tenía una estrategia específica de la UE en materia de intermodalidad, sino que la intermodalidad formaba parte de

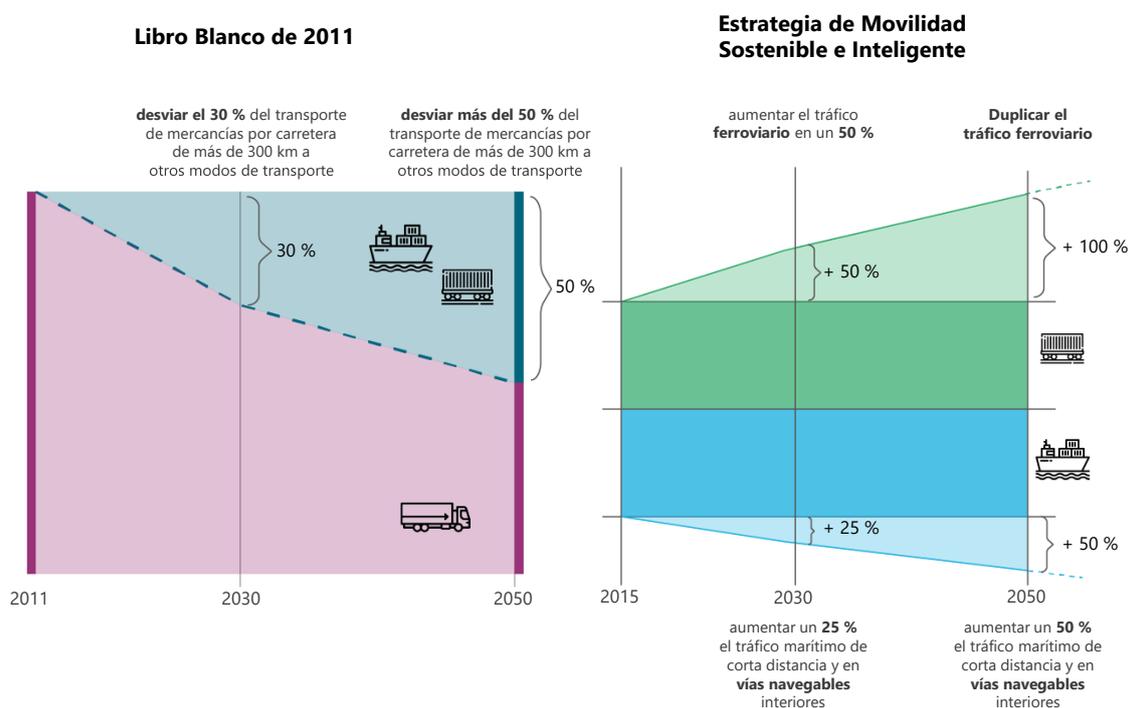
¹⁶ Comisión Europea, herramienta n.º 43 de las directrices para la mejora de la legislación, [Mecanismos e indicadores de seguimiento](#), 2021.

estrategias más amplias sobre la ecologización del transporte de mercancías y la transferencia modal.

27 Estas estrategias, la **Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte** de 2011 y la **Estrategia de movilidad sostenible e inteligente** de 2020, especifican **objetivos cuantitativos** para el mayor uso del ferrocarril y las vías navegables interiores. Sin embargo, los cuantifican de manera diferente (véase la **ilustración 6**):

- o En 2011, el objetivo se expresó en términos de la proporción de transporte de mercancías por carretera que recorre más de 300 km y que debería cambiar a otros modos.
- o En 2020, los objetivos para el ferrocarril y las vías navegables interiores se expresaron en términos de aumento del tráfico (también el transporte marítimo de corta distancia).

Ilustración 6 – Objetivos de transporte de mercancías sostenible de la UE 2011 y 2020



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

28 Ninguno de los documentos establece objetivos específicos de la UE para la proporción del transporte intermodal de mercancías. No obstante, se prevé que una gran proporción de los volúmenes adicionales transportados por ferrocarril y agua sean intermodales para alcanzar los objetivos mencionados en la *ilustración 6*, ya que el primer y el último tramo del trayecto siguen requiriendo el uso del transporte por carretera en el caso de la mayoría de las mercancías.

29 Nuestro análisis puso de manifiesto que los objetivos de la Comisión no se basaban en simulaciones sólidas sobre el grado de transferencia modal que podría lograrse de manera realista teniendo en cuenta las restricciones existentes a largo plazo en términos de infraestructuras para el ferrocarril y las vías navegables interiores y las barreras reglamentarias que afectan a la competitividad del transporte intermodal de mercancías. Por ejemplo:

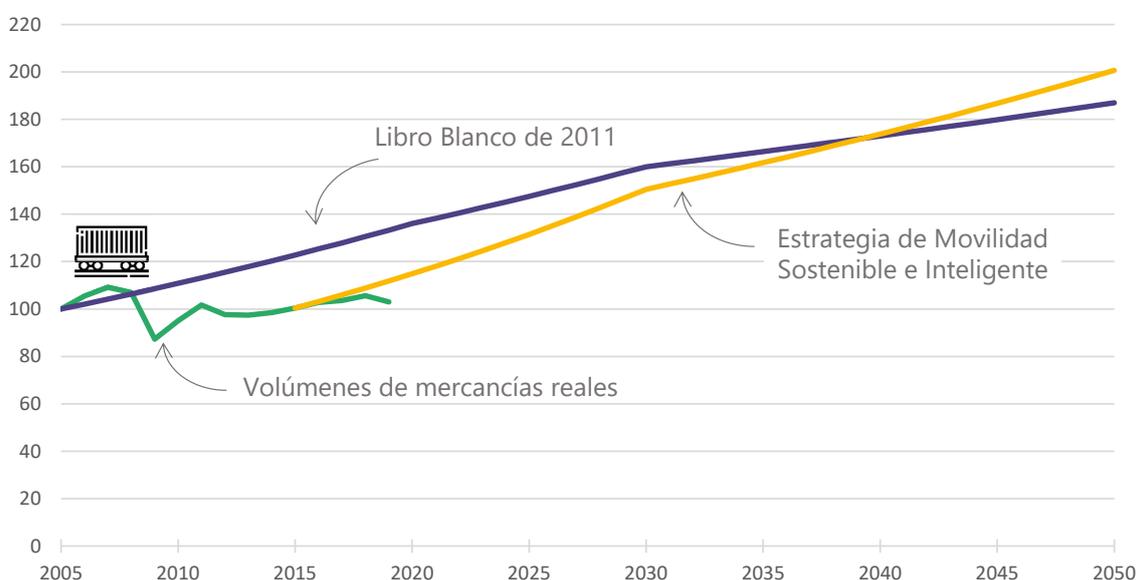
- o la evaluación de impacto del Libro Blanco de 2011 suponía que los trenes con una longitud máxima de 1 500 metros estarían autorizados en la red (contrariamente al requisito actual de 740 metros previsto en el Reglamento de la RTE-T);
- o la evaluación de impacto que subyace a la Estrategia de 2020 aludía a un déficit de inversión de 100 000 millones de euros al año para el período 2021-2030, que debía subsanarse para materializar sus proyecciones. Sin embargo, la Comisión no especificó cómo garantizaría que los Estados miembros ofrecieran la financiación necesaria a su debido tiempo.

30 Además, las estimaciones de la Comisión sobre los volúmenes de tráfico necesarios para que el transporte acuático y por ferrocarril alcanzara los objetivos eran demasiado optimistas. Por ejemplo, en el Libro Blanco de 2011, la Comisión estimaba que el tráfico ferroviario de mercancías aumentaría un 60 % entre 2005 y 2030, y un 87 % entre 2005 y 2050. Es poco probable que esta previsión se cumpla a falta de nuevas políticas, dado que el tráfico ferroviario de mercancías apenas creció un 8 % en la última década (de 2010 a 2019)¹⁷.

¹⁷ Dirección General de Movilidad y Transportes (Comisión Europea), [EU transport in figures. Statistical pocketbook 2021](#), 2021.

31 En comparación con el crecimiento del tráfico ferroviario de mercancías estimado en el Libro Blanco de 2011, la Estrategia de 2020 establece objetivos más modestos de volumen para 2030, y más ambiciosos para 2050. Dado que solo se produjo un aumento limitado de la cuota del ferrocarril entre 2010 y 2019, las tasas de crecimiento anual requeridas para alcanzar los objetivos de la Estrategia de 2020 ahora todavía más ambiciosas que en 2011 (véase la *ilustración 7*).

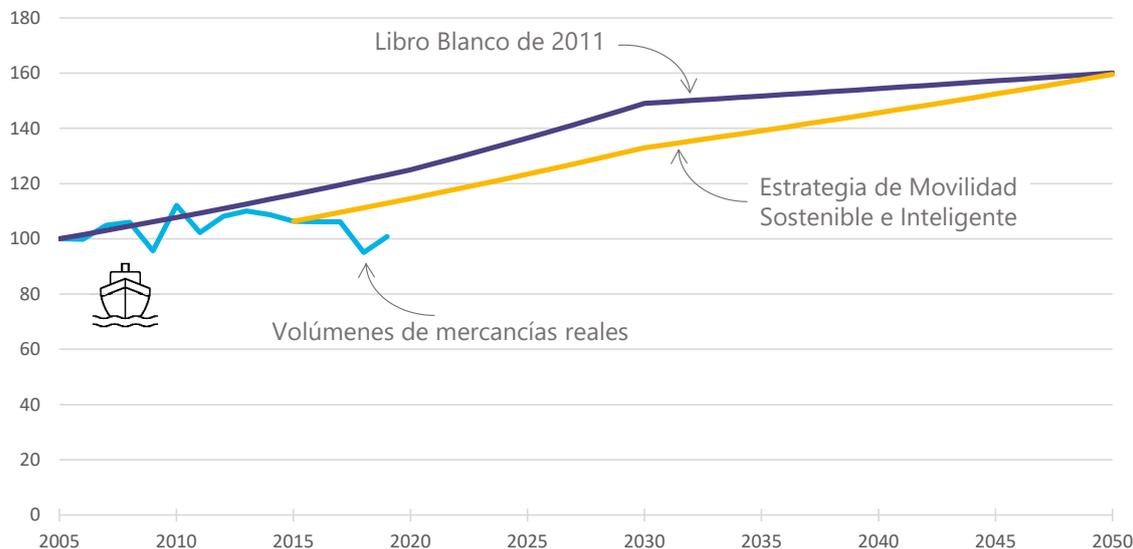
Ilustración 7 – Comparación de los objetivos para el ferrocarril con la realidad (volúmenes de mercancías en toneladas-kilómetro, volúmenes de 2005 = 100)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de estimaciones de la Comisión y de datos del [EU Statistical Pocketbook](#).

32 Para los objetivos relativos a las vías navegables interiores se aplican consideraciones similares. En comparación con el Libro Blanco de 2011, la Estrategia de Movilidad Sostenible e Inteligente de 2020 redujo el objetivo de volumen de 2030, mientras que el objetivo de 2050 se mantuvo estable. En consecuencia, el crecimiento anual requerido para alcanzar el objetivo de 2050 es ahora más ambicioso que en 2011 (véase la *ilustración 8*).

Ilustración 8 – Comparación de los objetivos para las vías navegables interiores con la realidad (volúmenes de mercancías en toneladas-kilómetro, volúmenes de 2005 = 100)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de estimaciones de la Comisión y de datos del EU Statistical Pocketbook.

Los Estados miembros establecieron objetivos aún más ambiciosos, que no se ajustaban a los objetivos no vinculantes de la UE

33 Los objetivos de la UE solo podrán alcanzarse si los esfuerzos de los Estados miembros se ajustan a ellos. Por tanto, evaluamos si:

- o los objetivos de la UE se desglosaron en objetivos vinculantes y metas de los Estados miembros;
- o la Comisión verificó la coherencia entre los objetivos y las metas nacionales y los de la UE.

34 Los objetivos de la UE establecidos en el Libro Blanco de 2011 y en la Estrategia de 2020 no son vinculantes para los Estados miembros. Comprobamos que la Comisión no había acordado estos objetivos de la UE con los Estados miembros, ni tampoco las consecuencias resultantes para ellos. De hecho, las conclusiones del Consejo sobre ambos documentos estratégicos muestran que los Estados miembros formularon reservas sobre estos objetivos (véase el [recuadro 2](#)). Por último, no se desglosaron en objetivos secundarios geográficos para los Estados miembros o para los corredores.

Recuadro 2

Extractos de las conclusiones del Consejo sobre los documentos estratégicos de la Comisión

En relación con el Libro Blanco de 2011, algunos Estados miembros expresaron dudas sobre la conveniencia de ciertas propuestas de alcance general¹⁸, como los objetivos para el paso de la carretera a otros modos de transporte.

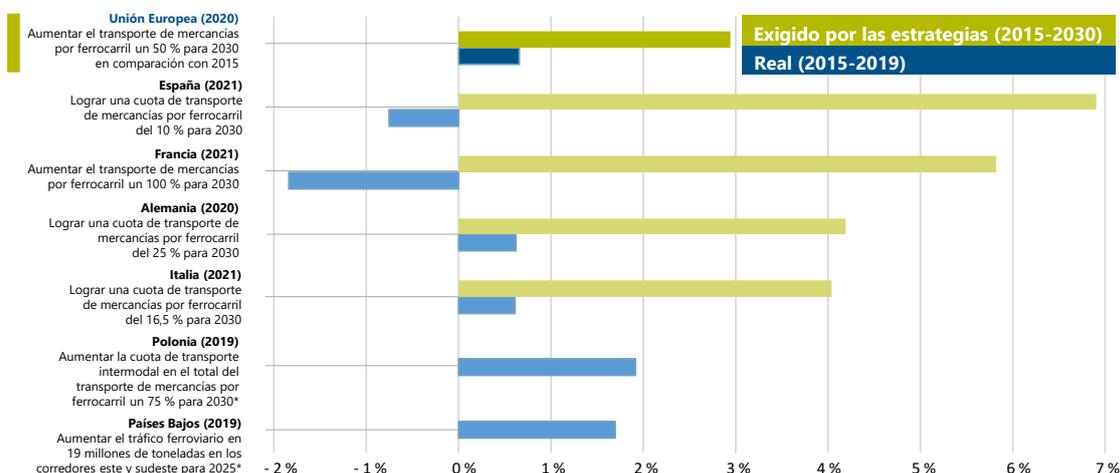
Por lo que se refiere a la Estrategia de 2020, las conclusiones del Consejo siguen siendo vagas en cuanto al grado de esfuerzo nacional, al afirmar que «los esfuerzos para alcanzar los objetivos de reducción de emisiones deben realizarse colectivamente de la manera más rentable posible, con la participación de todos los Estados miembros, teniendo en cuenta consideraciones de equidad y solidaridad, así como los diferentes puntos de partida y circunstancias nacionales específicas de cada Estado miembro»¹⁹.

35 Nuestro análisis mostró que los seis Estados miembros abarcados por nuestra auditoría establecieron objetivos nacionales para aumentar el uso del ferrocarril. En tres de ellos, las estrategias nacionales pertinentes y los objetivos de transferencia modal se publicaron antes que la Estrategia de la UE de 2020, mientras que en los otros tres se publicaron poco después. En los casos en que los objetivos de la UE y los de los Estados miembros eran comparables (en cuatro de los Estados miembros incluidos en la muestra, a saber, Alemania, España, Francia e Italia), observamos que los objetivos nacionales eran aún más ambiciosos que los de la Comisión en cuanto a la tasa de crecimiento anual requerida (véase la *ilustración 9*). Además, dos de los Estados miembros auditados, a saber, Alemania y los Países Bajos, para los que las vías navegables interiores eran más importantes, también establecieron objetivos en relación con dichas vías. Por último, ninguno de los Estados miembros, excepto Polonia, tenía objetivos relativos a la cuota de transporte intermodal.

¹⁸ Consejo de la UE, documento de síntesis de la Presidencia sobre la posición de los Estados miembros, [11255/11](#), 2011.

¹⁹ Consejo de la UE, Conclusiones del Consejo sobre la Estrategia de Movilidad Sostenible e Inteligente de la Comisión, [8824/21](#), 2021.

Ilustración 9 – Comparación de los objetivos para el transporte de mercancías por ferrocarril de la UE y nacionales en términos de tasas de crecimiento anuales



Nota: * La formulación de la estrategia no permite obtener la tasa de crecimiento necesaria para todo el mercado del transporte de mercancías por ferrocarril.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del análisis de las estrategias nacionales y de la UE.

36 Comprobamos que, en los seis casos examinados, los Estados miembros habían definido sus objetivos de transferencia modal sobre la base de sus propios análisis y consideraciones políticas. Si bien las estrategias nacionales hacían referencia a los documentos normativos de la UE, sus objetivos no se ajustaban a los de la UE. En algunos casos, los objetivos nacionales se definieron con arreglo a diferentes bases de referencia (por ejemplo, Francia estableció un objetivo respecto al aumento del tráfico de mercancías, mientras que España estableció otro relativo a la cuota del transporte de mercancías por ferrocarril). Esto significa que la Comisión no puede evaluar durante la ejecución si los esfuerzos concertados de los Estados miembros son suficientes para alcanzar los objetivos globales de transferencia modal de la UE.

37 Por último, también verificamos la medida en que la Comisión analizó los documentos normativos nacionales en lo cuanto a los aspectos relacionados con la transferencia modal y la intermodalidad, y formuló observaciones sobre los mismos. En nuestra revisión documental, analizamos los planes nacionales de transporte, los planes nacionales integrados de energía y clima, los planes nacionales de recuperación y resiliencia, y los acuerdos de asociación 2014-2020 para los fondos de la política de cohesión (véase el *anexo IV*). En algunos casos, la Comisión formuló observaciones sobre cuestiones relacionadas con la intermodalidad, pero no hallamos pruebas de la

existencia de controles coherentes para garantizar la coherencia de las estrategias y los objetivos nacionales de transferencia modal con los establecidos para la UE.

38 A partir de nuestra muestra, consideramos que los Países Bajos constituían un buen ejemplo en cuanto al modo de perseguir un objetivo de transferencia modal a través de metas específicas y mensurables para aumentar la cuota de flujos intermodales y de desglosar estas metas en los principales corredores nacionales de transporte de mercancías. Esta estrategia también está vinculada a la financiación de proyectos de infraestructura intermodal (véase el [recuadro 3](#)).

Recuadro 3

El enfoque neerlandés para llevar a la práctica los objetivos de transferencia modal

En junio de 2019, el Ministerio de infraestructuras y gestión del agua de los Países Bajos publicó la [Estrategia de Movilidad 2040](#).

La estrategia iba acompañada de otros documentos normativos, como la [Agenda del transporte de mercancías](#), que contiene un plan de acción para desglosar las metas de transferencia modal de la Estrategia de Movilidad en objetivos mensurables. El plan se centra en los dos principales corredores nacionales de transporte de mercancías, hacia el este (puerto de Róterdam a través de la región de Arnhem-Nijmegen hasta Alemania) y hacia el sureste (puerto de Róterdam a través de la región de Venlo hasta Alemania), y establece objetivos para los volúmenes de transporte de mercancías por ferrocarril y la transferencia modal.

A principios de 2020, los operadores económicos, el ámbito académico y las autoridades desglosaron aún más estos objetivos en un objetivo operativo consistente en transferir **2 000 unidades equivalentes a veinte pies** (TEU, por sus siglas en inglés) al día de la carretera a vías navegables interiores en ambos corredores.

Además, dicho ministerio puso en marcha un [plan de incentivos](#) para apoyar la transferencia modal sostenible mediante la financiación de proyectos que han de cumplir metas individuales en materia de TUE.

La falta de datos sobre el transporte intermodal de los Estados miembros entorpece el seguimiento de la Comisión

39 La Comisión sigue la evolución real de la cuota modal total del transporte de mercancías a través de estadísticas sobre los volúmenes de mercancías producidas por Eurostat (véase el [recuadro 4](#)).

Recuadro 4

indicadores de Eurostat para el transporte intermodal

Sobre la base de los datos recopilados para cada modo de transporte (véase la recopilación de estadísticas²⁰), Eurostat elabora cinco indicadores²¹ para el transporte intermodal. Estos se centran en lo que se denomina tasa de concentración de la carga, es decir, la cantidad de mercancías, separadas por el modo de transporte, que viajan en unidades de transporte intermodal. Paralelamente, Eurostat también calcula una medida del potencial de transferencia modal mediante el registro de la proporción de contenedores que viajan por carretera para distancias superiores a 300 kilómetros.

Sin embargo, los indicadores no permiten realizar un seguimiento coherente de los flujos de tráfico intermodal ni compararlos en los distintos modos de transporte, ya que existen diferencias en la forma de recoger los datos (por ejemplo, los flujos se miden en toneladas-kilómetro para el transporte ferroviario, pero en toneladas para el transporte marítimo).

40 La Directiva de transporte combinado exige que la Comisión, asistida por los Estados miembros, presente al Consejo cada dos años un informe relativo, entre otros, al desarrollo económico del transporte combinado y a la definición, en su caso, de nuevas acciones destinadas a fomentar los transportes combinados²². A pesar de este requisito, solo se publicaron dos informes de este tipo en 1997 y 2002 respectivamente. Esto se debe a que los Estados miembros no facilitaron a la Comisión los datos pertinentes.

41 Para contrarrestar la falta de datos de los Estados miembros, la Comisión emprendió varias iniciativas destinadas a reforzar los requisitos para la recogida de datos. Sin embargo, estas iniciativas no fueron adoptadas por los Estados miembros debido al coste y la carga administrativa que comportaban, y finalmente no se aplicaron. Paralelamente, la Comisión contrató a consultores externos para llevar a cabo un estudio de mercado exhaustivo²³. El estudio se publicó en 2015 y se actualizó en 2017. Puso de manifiesto la pésima calidad y profundidad de los datos sobre el transporte de mercancías realizado por servicios de transporte combinado, que en la

²⁰ Dirección General de Movilidad y Transportes de la Comisión Europea, [EU transport in figures. Statistical pocketbook 2021](#), 2021.

²¹ Eurostat, [Intermodal transport - unitisation in freight transport \(tran_im\)](#).

²² Artículo 5 de la [Directiva 92/106/CEE del Consejo](#).

²³ Comisión Europea, [Analysis of the EU Combined Transport. Final Report](#), enero de 2015.

actualidad impiden cualquier análisis forense de la actividad existente o de las oportunidades de potenciar y ampliar dicha actividad.

Las normas de la UE son deficientes o contraproducentes, lo que resta aliciente al transporte intermodal

42 Los marcos jurídicos de la UE y de los Estados miembros pueden incluir disposiciones que incentiven o entorpezcan el transporte intermodal. En 2020, la Comisión reconoció que para «apoyar la ecologización de las operaciones de carga en Europa, el marco existente para el transporte intermodal necesita una renovación sustancial y debe convertirse en una herramienta eficaz»²⁴. Por tanto, examinamos si:

- o el marco reglamentario de la UE en materia de transporte favorece adecuadamente la competitividad del transporte intermodal de mercancías;
- o los proyectos financiados a través de fondos nacionales o de la UE aprovechan todas las oportunidades que ofrece el marco de ayudas estatales de la UE.

Algunas disposiciones legales de la UE están obsoletas, mientras que otras restan incentivos a la intermodalidad

43 La **Directiva de transporte combinado** vigente en este momento data de 1992 (véase el apartado **11**). La Comisión detectó la necesidad de una revisión ya en 1998, cuando presentó una nueva propuesta legislativa. Dado que los legisladores no dieron su aprobación, presentó una segunda propuesta de revisión casi veinte años después, en 2017. La Comisión retiró esta propuesta en 2020, ya que las enmiendas propuestas por los legisladores frustraban parcialmente el propósito inicial y no se llegó a un acuerdo. En la primavera de 2022, la Comisión llevó a cabo una consulta pública con el objetivo de presentar otra propuesta de revisión en 2023.

²⁴ Comisión Europea, Comunicación de la Comisión «Estrategia de movilidad sostenible e inteligente: encauzar el transporte europeo de cara al futuro», [COM\(2020\) 789 final](#).

44 Las partes interesadas y las autoridades nacionales entrevistadas confirmaron que la versión actual de la Directiva está obsoleta y no promueve eficazmente el transporte intermodal en la UE. Las principales cuestiones señaladas, que la Comisión ya trató de abordar en su anterior propuesta, fueron las siguientes:

- o el umbral mínimo de 100 km para el trayecto no efectuado por carretera, que excluye del ámbito de aplicación de la Directiva los servicios que conectan los puertos con sus zonas interiores adyacentes;
- o el requisito de un documento en papel sellado por las autoridades ferroviarias o portuarias durante el trayecto, en lugar de un flujo de trabajo digitalizado.

45 Las partes interesadas señalaron el alto grado de disparidad en la transposición de las disposiciones en los Estados miembros como factor que genera incertidumbre a los operadores logísticos sobre cómo organizar viajes transfronterizos. Por ejemplo, la Directiva abarca los viajes por carretera realizados entre los lugares de carga de las mercancías y la estación de ferrocarril adecuada más próxima. Sin embargo, según un estudio de la Comisión²⁵, solo seis Estados miembros definieron criterios para identificar la estación de ferrocarril adecuada más próxima. Además, estos criterios diferían de un Estado miembro a otro.

46 Además de las limitaciones de la Directiva, el rendimiento de los distintos modos de transporte que constituyen la cadena intermodal también afecta a la competitividad del transporte intermodal con respecto a las soluciones exclusivamente por carretera. En el *anexo V* se ofrece un resumen de los principales obstáculos reglamentarios para la fluidez del transporte por ferrocarril, el transporte por vías navegables interiores y el transporte marítimo de corta distancia, según ha informado también la Comisión²⁶.

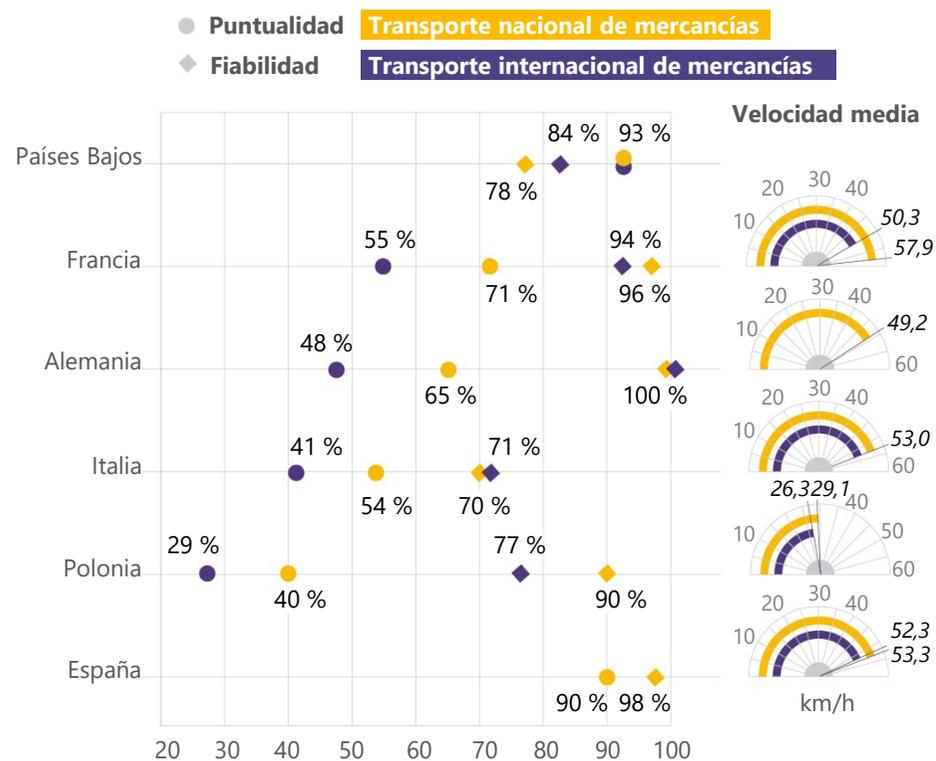
47 El ferrocarril es el modo de transporte con respecto al que las partes interesadas manifestaron sus mayores preocupaciones debido a cuestiones relacionadas con la gestión de la capacidad y la interoperabilidad, que probablemente persistirán en ausencia de una nueva acción legislativa de la UE (relativa, por ejemplo, a la planificación de franjas horarias para el transporte de mercancías por ferrocarril o las normas prioritarias para los trenes de pasajeros frente a los de mercancías). Estas cuestiones afectan negativamente al rendimiento de los trenes de mercancías en toda

²⁵ Comisión Europea, *Analysis of the EU combined transport*, 2015.

²⁶ Véase como ejemplo: el *Informe de seguimiento de la evolución del mercado ferroviario de 2021 de la Comisión*.

la UE en términos de velocidad, puntualidad y fiabilidad, lo que puede llevar a los operadores económicos a elegir modos de transporte alternativos para el transporte de sus mercancías. La *ilustración 10* presenta el estado del rendimiento ferroviario en los seis Estados miembros seleccionados.

Ilustración 10 – Rendimiento del transporte de mercancías por ferrocarril en los Estados miembros visitados



Nota: Alemania (respecto al transporte internacional de mercancías) y los Países Bajos (respecto al transporte nacional e internacional de mercancías) no comunican datos sobre la velocidad, y España no informa sobre la puntualidad y la fiabilidad del transporte internacional de mercancías.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de 2018 recogidos en el informe de seguimiento de la evolución del mercado ferroviario de 2020 de la Comisión.

48 Además de lo anterior, identificamos tres actos jurídicos específicos del transporte por carretera que prevén excepciones o disposiciones de flexibilidad que reducen los incentivos para la intermodalidad: la Directiva del eurodistintivo, la Directiva sobre pesos y dimensiones y un reglamento del paquete de movilidad I.

49 En primer lugar, con arreglo a la **Directiva del eurodistintivo**, el peaje cobrado a los vehículos pesados de transporte de mercancías debe basarse en la distancia recorrida con arreglo al principio de que quien contamina paga. No obstante, los Estados miembros pueden decidir, en casos debidamente justificados, eximir determinados tramos de la infraestructura vial del pago de peajes basados en la distancia recorrida y, en su lugar, utilizar un sistema de eurodistintivo basado en el tiempo (por ejemplo, válido durante un mes) o no cobrar peajes. Esto debe compararse con el transporte ferroviario, para el cual cada servicio está sujeto a cánones de acceso a las vías a lo largo de todo el trayecto.

50 En segundo lugar, la **Directiva sobre pesos y dimensiones**²⁷ de 1996 establece las dimensiones y pesos máximos de determinadas categorías de vehículos de carretera (incluidos los vehículos de transporte de mercancías y los remolques que pesan más de 3,5 toneladas). Incluye un incentivo para las operaciones de transporte combinado, ya que los vehículos que efectúan trayectos por carretera en operaciones de transporte combinado pueden tener una longitud y un peso adicionales. Esto genera mayores economías de escala y explica el mayor peso de las unidades de carga intermodales.

51 Sin embargo, la Directiva también permite a los Estados miembros aumentar el peso máximo permitido en las operaciones nacionales de transporte, independientemente del carácter intermodal del servicio. En el momento de la auditoría, once Estados miembros hacían uso de esta opción, es decir, habían ampliado la tolerancia de peso prevista para el transporte intermodal a otros viajes exclusivamente por carretera, neutralizando prácticamente todo el beneficio que la Directiva concede a la intermodalidad.

52 Además, observamos que las partes interesadas han pedido que se modifique la Directiva para permitir el transporte por carretera de unidades de carga intermodales más grandes y pesadas, con el fin de aumentar las economías de escala. Si esto se autoriza para el transporte por carretera, es probable que estas unidades no puedan transportarse en un trayecto intermodal, dadas las limitaciones existentes de la red

²⁷ Directiva 96/53/CE del Consejo.

ferroviaria (que ya se enfrenta a dificultades relacionadas con la implantación del gálibo de carga P400, véase el apartado [81](#)).

53 En tercer lugar, el **Reglamento (UE) 2020/1055**²⁸, adoptado en el marco del **paquete de movilidad I**, introdujo disposiciones para los servicios de cabotaje (es decir, la prestación de servicios de transporte por carretera en un Estado miembro por parte de un transportista establecido en otro Estado miembro). Las operaciones de transporte combinado no están sujetas a limitaciones de cabotaje gracias a una disposición de la Directiva de transporte combinado. En consecuencia, los transportistas pueden organizar el trayecto por carretera de una operación de transporte combinado con sus propios camiones o a través de una contraparte conocida, incluso si dicho trayecto tiene lugar en otro Estado miembro.

54 Conforme a una evaluación *ex post* de la Comisión²⁹, las partes interesadas percibieron esta disposición como el más beneficioso de todos los incentivos proporcionados por la Directiva. Sin embargo, para evitar el uso indebido de las disposiciones de la Directiva, dada la presencia continua de transportistas en el Estado miembro de acogida para operar más allá del contexto del transporte combinado, el nuevo Reglamento también permite a los Estados miembros aplicar restricciones al cabotaje para los trayectos por carretera de una operación de transporte combinado, siempre que estos no crucen una frontera. En el momento de la auditoría, Dinamarca, Finlandia y Suecia ya habían notificado a la Comisión su intención de utilizar la excepción.

La Comisión ha adoptado medidas para simplificar las normas sobre ayudas estatales, pero los proyectos financiados por la UE no aprovechan todas las oportunidades brindadas

55 Las subvenciones *ad hoc* concedidas a proyectos concretos, así como los regímenes de subvención, están sujetos al marco de ayudas estatales de la UE si cumplen las condiciones del concepto de ayuda definido en el Tratado³⁰. En 2016

²⁸ Reglamento (UE) 2020/1055.

²⁹ Comisión Europea, REFIT ex-post evaluation of Combined Transport Directive 92/106/EEC, SWD(2016) 140, 20.4.2016.

³⁰ Artículo 107 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

informamos sobre el cumplimiento de la normativa sobre ayudas estatales en la política de cohesión³¹.

56 Existen dos tipos principales de ayudas pertinentes para proyectos intermodales:

- o ayudas a la inversión en infraestructuras, cuyo objetivo es crear infraestructuras al tiempo que se evitan falseamientos de la competencia;
- o ayudas para incentivar la transferencia modal, que pueden incluir tanto ayudas para inversiones en infraestructuras como ayudas de funcionamiento.

57 Cuando estas subvenciones están sujetas al marco de ayudas estatales de la UE, los Estados miembros han de notificarlas a la Comisión, que debe evaluar si existe ayuda y, en caso afirmativo, si la ayuda es compatible con el mercado interior. No se requiere notificación obligatoria en los casos en que la ayuda para inversiones en infraestructuras esté cubierta por una exención por categorías.

58 De hecho, con arreglo al último Reglamento general de exención por categorías³², si se aplican determinadas condiciones, están permitidas y exentas de notificación las **inversiones** i) para la construcción, sustitución o mejora de las **infraestructuras** de los puertos marítimos o interiores, y ii) para las infraestructuras de acceso al puerto. En el momento de la auditoría no existían cláusulas similares para las terminales intermodales situadas fuera de los puertos, pero también pueden quedar exentas si se consideran ayudas para infraestructuras locales.

59 Para evitar que se distorsione la igualdad de condiciones entre los operadores de infraestructuras, la normativa sobre las ayudas estatales exige que la infraestructura subvencionada se ponga a disposición de los usuarios en condiciones de mercado o, si se planea aplicar tasas de utilización reducidas, que la Comisión evalúe y apruebe el correspondiente régimen de ayudas para incentivar la transferencia modal. Observamos una buena práctica en Alemania donde, con arreglo a un régimen de este tipo financiado con cargo al presupuesto nacional, las autoridades federales conceden subvenciones directas a empresas privadas para la construcción o la ampliación de terminales de transporte combinado, con el objetivo explícito de reducir el coste del transbordo para los usuarios finales (véase el **recuadro 5**).

³¹ Informe Especial 24/2016: «Son necesarios más esfuerzos para dar a conocer mejor y hacer cumplir la normativa sobre ayudas estatales en la política de cohesión».

³² Artículos 56 *ter* y 56 *quater* del Reglamento (UE) n.º 651/2014 de la Comisión.

Recuadro 5

El régimen alemán de financiación de instalaciones de transbordo

Desde 2002, Alemania ha venido aplicando un régimen que permite a los beneficiarios de proyectos recibir una subvención de hasta el 80 % de los costes subvencionables incurridos en la construcción de una terminal.

Este régimen permite a los propietarios de terminales reducir los costes por el uso de la infraestructura. Con objeto de reducir al mínimo todo falseamiento de la competencia, junto con otros requisitos en la fase de selección, las autoridades alemanas supervisan las reducciones de costes para garantizar que no superen una cantidad específica por unidad de carga. El umbral máximo se calcula como la reducción de costes estimada necesaria para equiparar el transporte combinado al transporte por carretera.

Además, las autoridades exigen a los operadores de terminales que faciliten información anual sobre varios indicadores, como la cantidad de unidades de carga, una previsión del tráfico y la tendencia de las tasas de carga. Esta información se analiza para detectar posibles falseamientos del mercado y se tiene en cuenta en la evaluación de nuevas solicitudes.

60 Con respecto a los proyectos FEDER/FC que cofinancian la infraestructura de terminales en nuestra muestra, observamos que las autoridades nacionales no evaluaron, al valorar las solicitudes de proyectos, si los cánones por el uso de terminales previstos serían lo suficientemente bajos como para fomentar la transferencia modal o se necesitaría una subvención mayor para cubrir las inversiones de capital. Para poder trasladar a los usuarios los beneficios de la subvención, mediante la reducción de costes, la subvención debería concederse en virtud de un régimen de subvenciones para incentivar la transferencia modal aprobado por la Comisión. Por lo tanto, aunque la finalidad de los proyectos era mejorar las infraestructuras, su diseño no consideró la posibilidad de reducir los cánones con arreglo a un régimen de ayudas estatales notificado.

61 Respecto a los proyectos MCE de nuestra muestra (es decir, aquellos en los cuales las subvenciones no están incluidas en el ámbito de aplicación del marco sobre ayudas estatales y, por tanto, no requieren notificación para fijar cánones en un nivel que favorezca la transferencia modal), no encontramos ningún requisito que obligara a los promotores de proyectos a incluir en su solicitud una evaluación del impacto de la subvención sobre el nivel de los cánones y sobre la posible transferencia modal generada a su vez por el proyecto.

62 Además de las subvenciones *ad hoc* a las infraestructuras de terminales intermodales, los Estados miembros también han establecido regímenes nacionales con el fin de incentivar la transferencia modal y compensar los costes intrínsecamente más elevados del transbordo. Estos regímenes, que están sujetos a la aprobación de la Comisión, pueden tener una naturaleza diferente, por ejemplo:

- pueden subvencionar costes operativos como la reducción de los cánones de acceso a las vías para los trenes de transporte combinado (por ejemplo, en Alemania y en los Países Bajos);
- pueden proporcionar una subvención para favorecer el aumento de las operaciones de transferencia modal (véase en el [recuadro 6](#) un ejemplo de este tipo en Italia).

Recuadro 6

El régimen Marebonus italiano

La versión actual del régimen Marebonus puesto en marcha en 2017 ofrece apoyo financiero a las navieras para la puesta en marcha de nuevos servicios (con una dotación anual de entre 19,5 y 25 millones de euros entre 2021 y 2026). Para recibir las subvenciones, los solicitantes deben presentar un plan trienal, respaldado por operadores económicos comprometidos, para el establecimiento de servicios de transporte multimodal de mercancías nuevos o mejorados.

La subvención ofrece un máximo de 10 céntimos de euro por unidad transportada (contenedor, semirremolque o vehículo) multiplicado por el número de kilómetros de carretera evitados mediante la elección del transporte marítimo. Las navieras están obligadas a transferir al menos el 70 % de la subvención a clientes que hayan enviado al menos 150 unidades en un año, y el 80 % a clientes que hayan enviado al menos 4 000 unidades.

El Ministerio responsable estimó que el régimen dio lugar a la sustracción de 113 000 unidades del transporte por carretera en 2019, es decir, hasta el 1 % del tráfico de mercancías que circulaba por las carreteras italianas (medido en toneladas-kilómetro).

63 En diciembre de 2022, la Comisión adoptó un Reglamento³³ para simplificar las normas sobre ayudas estatales relacionadas con la incentivación de la transferencia modal. Este permitirá a la Comisión adoptar Reglamentos que excluyan la notificación previa y, por tanto, la evaluación previa de las ayudas estatales de la Comisión para el

³³ Reglamento (UE) 2022/2586 del Consejo

transporte por ferrocarril, vías navegables interiores y multimodal de conformidad con el artículo pertinente del Tratado³⁴.

La red de infraestructuras de la UE no se ajusta aún a las necesidades de la intermodalidad, pero la revisión de la RTE-T constituye una oportunidad para mejorar la situación

64 Para que los operadores económicos opten por alternativas al transporte únicamente por carretera, necesitan una infraestructura física interoperable. Un componente clave de tal infraestructura son las terminales de transbordo, ya sean plataformas interiores o puertos marítimos capaces de gestionar unidades de carga de mercancías, es decir, de transferirlas de un modo de transporte a otro.

65 Además de unas terminales bien ubicadas y accesibles, un trayecto intermodal competitivo requiere que cada modo de transporte afectado sea eficiente por sí mismo. Asimismo, las empresas de transporte deben estar en condiciones de determinar rápidamente las opciones alternativas en caso de que no pueda utilizarse un modo (por ejemplo, un nivel de agua demasiado bajo en una vía navegable), con el fin de garantizar un trayecto intermodal fiable y evitar una transferencia modal inversa hacia el transporte por carretera, que es intrínsecamente más flexible.

66 Evaluamos si:

- los operadores logísticos disponían de información fácilmente accesible sobre las terminales intermodales existentes y sobre las capacidades de la red, lo que les permitía planificar un viaje eficiente;
- la Comisión tenía una visión general de las necesidades de infraestructura de terminales;
- se habían logrado avances suficientes en la mejora de las infraestructuras lineales para estimular el transporte intermodal;
- se utilizaron proyectos financiados por la UE para potenciar la transferencia modal.

³⁴ Artículo 93 del [Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea](#).

La dificultad de acceder a la información sobre las terminales intermodales existentes impide a los operadores ofrecer a sus clientes el mejor trayecto intermodal posible

67 Constatamos que la información electrónica sobre aspectos como la ubicación y los servicios de las terminales, así como sobre las capacidades de las terminales en tiempo real, no era fácilmente accesible para gran parte de la red. Esto disuade a los operadores logísticos de optar por la intermodalidad, ya que requiere más tiempo y cuesta más recuperar la información necesaria para diseñar nuevos trayectos intermodales para transportar su carga.

68 En 2015, la Comisión puso en marcha un grupo de expertos, el Foro de Transporte y Logística Digitales, para abordar esta cuestión. El grupo se encargó de elaborar recomendaciones técnicas sobre cómo estructurar los flujos de información, tanto de las empresas a las administraciones públicas, como entre empresas, y está previsto que emita sus recomendaciones a finales de 2022. Sin embargo, entretanto, los Estados miembros han comenzado a desarrollar sus propias soluciones nacionales para avanzar en la digitalización de la cadena logística, con diferentes mecanismos de gobernanza y variaciones en el tipo de información recabada. Hemos constatado que la Comisión carecía de una visión general completa de las acciones de los Estados miembros en el ámbito de las plataformas digitales nacionales.

69 La Comisión también trató de abordar la falta de información accesible sobre terminales para el transporte ferroviario lanzando un [sitio web](#) en 2015 que los operadores de terminales podían utilizar junto con otras herramientas para publicar información actualizada sobre sus instalaciones conforme a lo exigido por la legislación de la UE aplicable³⁵. Sin embargo, los operadores solo proporcionaban datos de manera limitada. De hecho, no están obligados a facilitar datos a este sitio web específico, aunque sean beneficiarios de la financiación de la UE. En 2020 la Comisión transfirió la propiedad del sitio web al sector (una asociación de administradores de infraestructuras ferroviarias y organismos de adjudicación), al tiempo que continuaba apoyando financieramente el desarrollo del portal.

³⁵ Directiva (UE) 2012/34/UE y Reglamento de Ejecución (UE) 2177/2017 de la Comisión.

70 Hasta la fecha, el sitio web ha facilitado la ubicación de más de 10 000 instalaciones de transporte de mercancías por ferrocarril en la UE, en el Espacio Económico Europeo y en otros lugares (entre ellos [Turquía](#) y el Reino Unido). Sin embargo, en la mayoría de las instalaciones, la información se limita al nombre y los datos de contacto del propietario de la instalación con un enlace al sitio web de la terminal. Por tanto, no se dispone de información sobre la tecnología de carga y las características de la infraestructura (como la disposición de las vías), las condiciones de acceso, las capacidades digitales o los gastos por servicios de las terminales. Tampoco se muestra información en tiempo real sobre la capacidad disponible en las terminales. Teniendo en cuenta lo anterior, constatamos que el sitio web tiene actualmente una utilidad limitada.

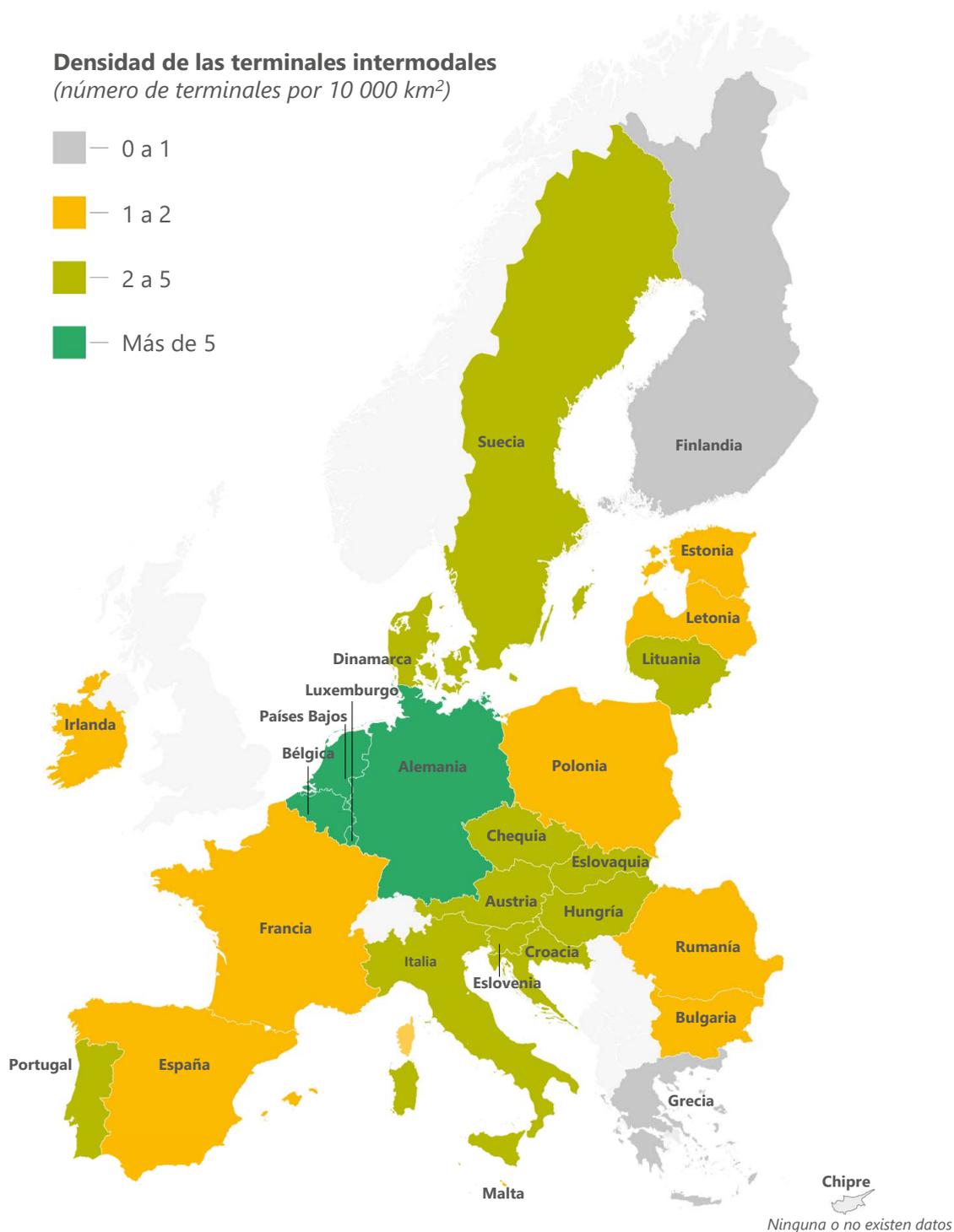
71 En el ámbito nacional, comprobamos que dos de los seis Estados miembros que visitamos (Alemania y los Países Bajos) contaban con un mapa digital dirigido a los operadores logísticos en el que se detallaba la ubicación de las terminales intermodales en su territorio.

La Comisión carece de una visión general de las necesidades de terminales

72 Hemos constatado que la Comisión no dispone de una visión general de las terminales actuales y de las terminales que aún deben construirse o actualizarse en función de la demanda del mercado, es decir, para proporcionar a los operadores logísticos la infraestructura adecuada que les permita brindar soluciones de transporte intermodal a sus clientes.

73 El Reglamento de la RTE-T de 2013 no exige analizar i) la idoneidad de las terminales intermodales existentes para los flujos de tráfico de mercancías actuales y potenciales ni ii) la necesidad de terminales futuras. En 2020, la Unión Internacional de Ferrocarriles (UIC) llevó a cabo un análisis de la ubicación de las terminales existentes que reveló diferencias significativas en cuanto a la densidad de terminales en toda la UE (véase la [ilustración 11](#)).

Ilustración 11 – Densidad de terminales intermodales por país



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de International Union for Railways, [2020 Report on Combined Transport in Europe](#).

74 El Reglamento de la RTE-T de 2013 tampoco exige la recogida de información sobre la digitalización de la infraestructura de las terminales. El nivel de digitalización es importante para que los operadores logísticos compartan información de manera eficiente a lo largo de la cadena logística, evitando así retrasos debidos a una

capacidad insuficiente de la terminal o a la no disponibilidad de servicios de transbordo. La falta de información impide a la Comisión realizar una evaluación pormenorizada de la preparación de la infraestructura para gestionar eficazmente los flujos de mercancías intermodales. Entre los corredores que cruzan los Estados miembros visitados, solo el corredor Escandinavia-Mediterráneo hace un seguimiento de la presencia de sistemas digitales en las terminales.

75 La Comisión ha adoptado medidas para corregir la situación mediante la inclusión de disposiciones pertinentes relativas tanto a la ubicación de las terminales como a la digitalización en su propuesta de 2021 por la que se revisa el Reglamento de la RTE-T. Esta propuesta se encuentra en proceso legislativo. Los Estados miembros tendrán que realizar un estudio del mercado del transporte, que se compartirá con la Comisión, para determinar los principales flujos de tráfico y las terminales intermodales existentes, y evaluar la necesidad de nuevas terminales. El estudio deberá ir acompañado de un plan de acción para el desarrollo de una red de terminales multimodales de mercancías.

76 La Comisión también ha incluido una nueva disposición en el Reglamento sobre Disposiciones Comunes para el período 2021-2027³⁶. El Reglamento regula, entre otros, el FEDER y el FC. Contrariamente al requisito más general, vigente en el período 2014-2020, de presentar planes de transporte³⁷, el nuevo Reglamento exige a los Estados miembros que incluyen en sus programas inversiones en transporte que presenten un mapa multimodal de las infraestructuras existentes y previstas, también de las ubicaciones de las terminales. Dado que la Comisión decidió no proporcionar a los Estados miembros ninguna orientación sobre esta tarea, los planes presentados por los Estados miembros varían ampliamente, lo que hace difícil y oneroso realizar un análisis horizontal para la UE.

³⁶ Condición favorecedora 3.1, anexo IV del [Reglamento \(UE\) 2021/1060](#).

³⁷ Condiciones *ex ante* 7.1, 7.2 y 7.3, anexo IX del [Reglamento \(UE\) n.º 1303/2013](#).

Los retrasos de los Estados miembros al garantizar la conformidad de las infraestructuras lineales con los requisitos técnicos obstaculizan la competitividad de la intermodalidad

77 Aunque la evaluación de las necesidades relativas a las infraestructuras lineales y los requisitos técnicos (ancho de vía, gálibo de carga, velocidad de la línea, etc.) y la elaboración de listas de proyectos se realizan en el ámbito de la UE (véase el [recuadro 1](#)), las decisiones sobre cuando acabarán por ejecutarse estos proyectos son competencia de los Estados miembros.

78 En la propuesta de 2021 por la que se revisa el Reglamento sobre la RTE-T, la Comisión incluyó nuevas disposiciones encaminadas a reforzar su papel en la tarea de garantizar el desarrollo de los corredores de la red. En particular, para cada plan de trabajo del corredor, la Comisión puede adoptar actos de ejecución que sean vinculantes para los Estados miembros afectados. Esto permitirá fijar plazos y condiciones específicos para el desarrollo de los corredores. La propuesta también ofrece a la Comisión la opción de adoptar actos de ejecución para secciones específicas de los corredores, en particular tramos transfronterizos complejos, o para requisitos específicos de infraestructura de transporte.

79 Aunque en los últimos años se ha avanzado en el desarrollo de infraestructuras y en el cumplimiento de los parámetros técnicos, persisten los problemas de interoperabilidad y los cuellos de botella. El último informe bienal³⁸ de la Comisión sobre la ejecución de la RTE-T (correspondiente a los años 2018-2019) mostró que, si bien la mayoría de los parámetros técnicos supervisados (diez de catorce) tenían un índice de cumplimiento superior al 75 %, el rendimiento fue mucho peor en dos parámetros que son especialmente importantes para la intermodalidad. Estos se refieren a la posibilidad de utilizar trenes de mercancías:

- o con una longitud total superior a 740 metros, para aprovechar las economías de escala;
- o con un gálibo de carga P400 para alojar el tipo más grande de contenedores. Aunque no existe ningún requisito para un gálibo de carga ferroviaria superior a P400, una norma de medición para semirremolques cargados en vagones poche, este indicador está sujeto a supervisión.

³⁸ Comisión Europea, Informe de situación sobre la ejecución de la red transeuropea de transporte en 2018 y 2019, [COM\(2021\) 818 final](#), 14.12.2021.

80 Las partes interesadas consultadas señalaron que la explotación de trenes de 740 metros sería una de las mejoras más rentables para el transporte intermodal en los esfuerzos por competir con el transporte por carretera. Esto también se subrayó en la Declaración ministerial de Róterdam de 2010³⁹. Sin embargo, una longitud de tren de 740 metros solo puede alcanzarse teóricamente en el 53 % de estos corredores. Por otra parte, tal como ha informado la Comisión, es probable que esta tasa se sobrestime⁴⁰. A modo de ejemplo, determinados tramos de ferrocarril pueden etiquetarse como conformes técnicamente con una longitud de tren de 740 metros, aunque los trenes de esta longitud solo pueden explotarse en ellos durante períodos limitados. Además, un gran número de terminales todavía no ofrecen vías de transbordo para los trenes de 740 metros de longitud, lo que exige procedimientos de maniobra que requieren mucho tiempo.

81 Otro elemento positivo de la propuesta de la Comisión por la que se revisa el Reglamento de la RTE-T es el nuevo requisito para que las líneas de mercancías cumplan con el gálibo de carga ferroviaria P400, con el fin de alojar el tipo de contenedores más grandes. Aunque esta característica beneficia enormemente a la intermodalidad, solo el 40 % de los corredores de la red básica son actualmente conformes. De los seis Estados miembros que visitamos, el cumplimiento de la norma P400 era especialmente limitado en España (6 %), Francia (25 %), Polonia (36 %) e Italia (43 %)⁴¹. Por consiguiente, la plena aplicación de la propuesta exigirá importantes inversiones y ejercicios de priorización por parte de los Estados miembros.

82 Por último, observamos que pueden existir múltiples cuellos de botella en los distintos modos de transporte del mismo eje. Además, incluso los tramos conformes pueden convertirse en cuellos de botella debido a circunstancias externas imprevistas (niveles extremos de agua, accidentes, etc.). En el **recuadro 7** se ofrecen algunos ejemplos para el corredor Rin-Alpes.

³⁹ Declaración Ministerial de Róterdam sobre corredores ferroviarios de mercancías, 14.6.2010.

⁴⁰ Informe de situación de la Comisión, *ibid.*

⁴¹ Comisión Europea, Comparative evaluation of transshipment technologies for intermodal transport and their cost, 2022.

Recuadro 7

Ejemplos de factores que limitan los trayectos intermodales a lo largo del corredor Rin-Alpes

El Corredor Rin-Alpes conecta los puertos del Mar del Norte en Bélgica y los Países Bajos con el puerto mediterráneo de Génova, y atraviesa Suiza. Es el corredor con la mayor proporción de transporte no efectuado por carretera en la UE: en torno al 50 % del volumen anual de mercancías a lo largo del corredor (es decir, 138 000 millones de toneladas/kilómetro) se transporta por agua, mientras que el ferrocarril representa una proporción del 16 %. El transporte por carretera representa el 34 % restante⁴². La normativa Suiza que restringe el tráfico de mercancías por carretera contribuyen a esta situación.

El transporte de contenedores representa el 9 % del total de las mercancías transportadas en el río Rin entre Basilea y la frontera entre Alemania y los Países Bajos. De 2009 a 2017, este volumen aumentó en un 27 % (pasando de 13,3 millones de toneladas a 16,9 millones de toneladas)⁴³. A fin de aumentar la capacidad fluvial, el plan alemán de transporte incluyó como proyecto prioritario uno destinado a elevar la profundidad del canal navegable de 1,90 m a 2,10 m⁴⁴. El proyecto se encuentra aún en su fase inicial de planificación, y todavía no se ha establecido una fecha prevista para su culminación.

Además, como ocurrió también en 2022, las sequías y los bajos niveles de agua resultantes pueden afectar gravemente a la navegabilidad de diferentes tramos fluviales. En 2018, una grave sequía provocó una disminución del tráfico de contenedores del 13 %.

El transporte ferroviario también podría ser una opción para desviar aún más el transporte de mercancías de la carretera a lo largo del corredor o una opción alternativa en caso de sequía. Sin embargo, la red ferroviaria que discurre a lo largo del Rin en Alemania y Francia no tiene capacidad suficiente para esto. Además, en 2018, las obras de construcción programadas para mejorar la red por la parte alemana provocaron el derrumbamiento de un túnel, lo que creó un cuello de botella de tráfico adicional. Las obras de ampliación de la capacidad se encuentran actualmente en curso en el mismo tramo, con fecha estimada de finalización en 2041⁴⁵.

⁴² Comisión Europea, Study on the Rhine-Alpine TEN-T Core Network Corridor, 2020.

⁴³ Comisión Central para la Navegación del Rin (CCNR) Market Observation. Informe anual de 2022.

⁴⁴ Projektinformationssystem (PRINS) zum Bundesverkehrswegeplan 2030, [W 25 Abladeoptimierung der Fahrinnen am Mittelrhein](#).

⁴⁵ Deutsche Bahn, [Ausbau- und Neubaustrecke Karlsruhe–Basel](#), octubre de 2022.

No se estimaron sistemáticamente las repercusiones de los proyectos financiados por la UE en la transferencia modal , ni se realiza un seguimiento de dichas repercusiones a largo plazo.

83 En el período 2014-2020, el FEDER/FC y el MCE han prestado apoyo a la intermodalidad principalmente mediante la financiación de proyectos de infraestructura, como terminales de transbordo (véase la *imagen 1*) o infraestructuras de transporte lineales (vías ferroviarias, conexiones de último kilómetro de carretera, etc.). Para garantizar que los proyectos financiados por la UE contribuyan de manera eficaz y sostenible al logro de una transferencia modal del tráfico de mercancías fuera de las carreteras, debe existir una planificación y es necesario realizar un seguimiento de sus impactos a largo plazo. Por lo tanto, evaluamos la planificación y el seguimiento de los proyectos incluidos en nuestra muestra.

Imagen 1 – Construcción de grúas de carga en una terminal intermodal cofinanciada por la UE en Polonia



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

84 Una vez que los solicitantes presentan sus propuestas de proyecto, la CINEA (en el caso del MCE) o la autoridad de gestión pertinente (en el caso del FEDER/FC) llevan a cabo un proceso de selección para determinar qué proyectos merecen financiación. El modelo normalizado para las solicitudes en el marco del MCE requiere que los beneficiarios describan el impacto esperado, positivo y negativo, en la transferencia modal. Basándonos nuestra muestra de proyectos que apoyan la intermodalidad,

comprobamos que solo nueve de las quince solicitudes de proyectos contenían un apartado sobre los resultados previstos en relación con la transferencia modal tras la ejecución del proyecto (por ejemplo, el número de toneladas que se estima que se desviarán de la carretera al ferrocarril gracias al proyecto). Aunque la transferencia modal es uno de los principales beneficios previstos para los proyectos intermodales, no se exigía realizar una estimación cuantificada de la transferencia modal en las solicitudes, y ninguno de los acuerdos de subvención incluía el objetivo de la transferencia modal correspondiente como objetivo que debía alcanzarse.

85 Como ya informamos en el pasado, la ejecución de los proyectos de transporte suele sufrir retrasos⁴⁶. En cuanto a los dieciséis proyectos incluidos en nuestra muestra, observamos que la ejecución se retrasó significativamente en varios casos:

- o En el momento de la auditoría, diez proyectos debían haberse finalizado con arreglo a sus planes iniciales, pero solo seis lo habían logrado. Cuatro lograron los resultados previstos, mientras que dos se culminaron con un alcance limitado, lo que dio lugar a un posible riesgo de desequilibrio entre la oferta y la demanda de los servicios de terminal (véase el [cuadro 1](#)).
- o Catorce proyectos sufrieron retrasos, con una demora media de veintiún meses. Esto se debió a varios factores, como los largos procedimientos de planificación y el impacto de la pandemia de COVID-19. Dado que al final de nuestra auditoría quedaban diez proyectos por finalizar (nueve de ellos se retrasaron), no pudimos evaluar la consecución de sus objetivos.

Cuadro 1 – Retrasos en la ejecución de los seis proyectos culminados incluidos en nuestra muestra

Objetivo del proyecto	¿Se culminó según lo previsto?	Retraso (en meses)
Nueva terminal intermodal en el puerto de Rijeka (Croacia): construcción de una vía férrea y reconstrucción de una estación de clasificación.	Sí Con costes inferiores a los estimados debido al ahorro obtenido tras la contratación de las obras.	12

⁴⁶ Entre otros, [Informe Especial 08/2016](#): «Transporte de mercancías por ferrocarril en la UE: todavía no avanza por la buena vía», [Informe Especial 23/2016](#): «El transporte marítimo en la UE se mueve en aguas turbulentas — mucha inversión ineficaz e insostenible», y [Análisis 09/2018](#): «Hacia un sector de los transportes eficaz en la UE: desafíos que hay que afrontar (análisis panorámico)».

Mejora de la infraestructura del puerto de Rijeka (Croacia): ampliación del muro del muelle, reconstrucción de la sección de carga de la estación de ferrocarril y construcción de una estación de clasificación.	Sí	21
Construcción de una terminal de ferrocarril-carretera en Badajoz (España) y una zona logística circundante.	No, limitación del alcance La terminal de ferrocarril-carretera se construyó con la capacidad operativa prevista, mientras que el área de la plataforma logística se redujo en un 58 % en comparación con los planes. Esto implica un riesgo de demanda insuficiente para la terminal. Para hacer frente a este riesgo, el beneficiario inició un nuevo proyecto, cofinanciado por el FEDER, para completar el área de la plataforma logística. Se espera que este proyecto quede finalizado para septiembre de 2023.	24
Mejora de las conexiones por carretera y ferrocarril existentes en el antepuerto de Gdansk (Polonia).	Sí	5
Compra de plataformas de subcontenedores para la explotación de conexiones intermodales en Poznań (Polonia).	Sí	-
Mejora de los atraques y de las instalaciones de manipulación y almacenamiento para vehículos de carretera, en los puertos de Rostock (Alemania) y Hanko (Finlandia), Autopista del Mar Báltico.	No, limitación del alcance No se pudo adquirir el nuevo espacio destinado a tareas de manipulación y almacenamiento en el puerto de Rostock. Sin embargo, los atraques se mejoraron según lo previsto originalmente, lo que permitió aumentar la capacidad. Esto implica el riesgo de un nuevo cuello de botella si las instalaciones de manipulación y almacenamiento existentes resultan insuficientes.	9

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

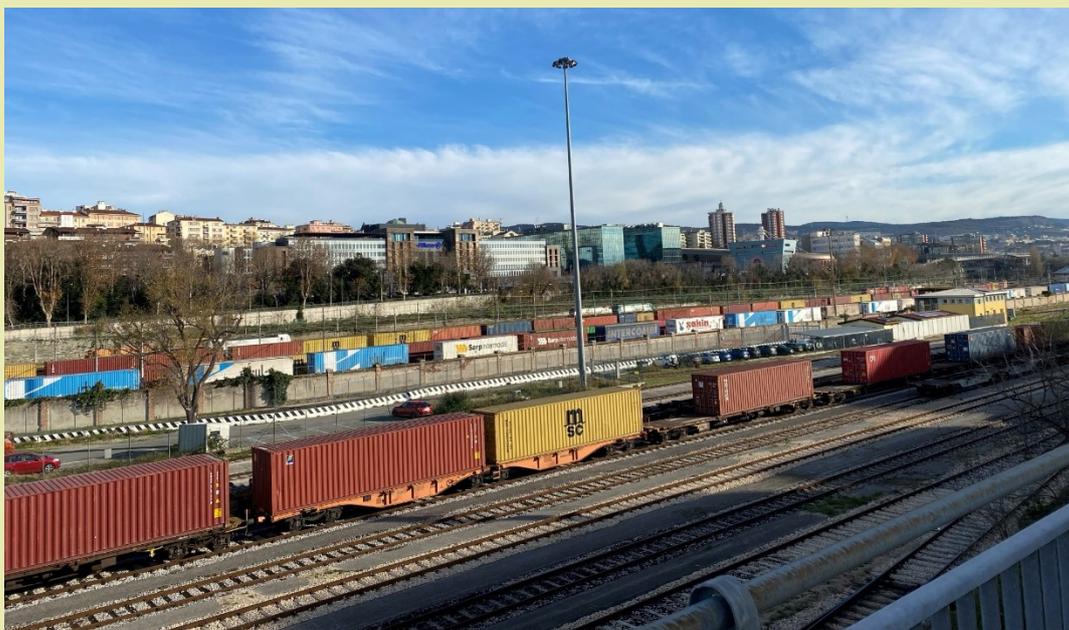
86 Frente a los proyectos que implican un único modo de transporte, los proyectos intermodales requieren una mayor coordinación, ya que los propietarios de las diferentes infraestructuras que deben conectarse pueden diferir y pueden incluir tanto entidades públicas como privadas, cada una con sus propias prioridades y procesos de planificación. Estas dificultades contribuyeron a los retrasos en la ejecución, como muestran los ejemplos del *recuadro 8*.

Recuadro 8

Ejemplos de dificultades de coordinación

- 1) El puerto de Trieste es el puerto italiano con la mayor proporción de contenedores transportados por ferrocarril dentro y fuera del puerto (52 % en 2020). La UE (a través de MCE) financió la mejora de la infraestructura ferroviaria en la zona de maniobras del puerto (véase la [imagen 2](#)) y el despliegue de soluciones informáticas relacionadas con el transporte de mercancías. La autoridad portuaria y el administrador nacional de infraestructuras ferroviarias poseen cada uno una parte de la infraestructura ferroviaria. Durante la ejecución, los dos órganos decidieron aunar fuerzas, lo que dio lugar a un cambio de diseño para que las operaciones fueran más eficientes. Esto ha contribuido a los retrasos sufridos por el proyecto.

Imagen 2 – Zona de maniobras del puerto de Trieste



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

- 2) La UE (a través de MCE) financió la mejora de las instalaciones de transporte intermodal en una terminal de mercancías trimodal situada en el puerto de Róterdam, que es el más grande de la UE en términos de toneladas manipuladas. Los propietarios de la terminal son accionistas privados de diferentes países. La acción ha sufrido un retraso de dos años debido a i) cambios previstos en la estructura de propiedad de la terminal, que se produjeron tras la aprobación de la financiación y aún no se han ejecutado, y ii) la crisis del COVID-19 y problemas relacionados con los permisos. En el momento de la auditoría, la decisión final sobre la ampliación estaba en suspenso a la espera del acuerdo de los accionistas.

87 Por lo que se refiere al MCE y al FEDER/FC, constatamos que la CINEA y las autoridades de gestión hicieron un seguimiento de los resultados del proyecto, pero apenas recogieron datos sobre los resultados y los impactos de la infraestructura (por ejemplo, sobre el número de toneladas que en realidad se desviaron de la carretera hacia modos de transporte menos contaminantes). Además, no se llevaron a cabo evaluaciones *ex post* sistemáticas para valorar los resultados y los impactos. A pesar del tiempo necesario para la materialización de los resultados y los impactos, esto dificultó la identificación de buenas prácticas y retos comunes en la financiación de proyectos intermodales, y corrobora las conclusiones anteriores del Tribunal de Cuentas Europeo⁴⁷.

⁴⁷ Entre otros, [Análisis 05/2021](#): «Grandes proyectos de infraestructuras de transporte: comparación del marco de la UE con el entorno internacional», [Informe Especial 10/2020](#): «Infraestructuras de transporte de la UE: Es necesario ejecutar de manera más rápida los megaproyectos para conseguir resultados en la red de transporte a su debido tiempo», e [Informe Especial 19/2019](#): «Agencia Ejecutiva de Innovación y Redes: Aporta beneficios, pero es necesario subsanar las deficiencias del Mecanismo “Conectar Europa”».

Conclusiones y recomendaciones

88 En general, llegamos a la conclusión de que el apoyo reglamentario y financiero de la UE al transporte intermodal de mercancías no era suficientemente efectivo, ya que todavía no había igualdad de condiciones en materia de transporte intermodal de mercancías en la UE debido a los obstáculos reglamentarios y de infraestructura. Esto se debe a i) las deficiencias en el diseño y el seguimiento de los objetivos de la UE para el transporte intermodal, en el contexto de la ecologización del transporte de mercancías; ii) unas disposiciones reglamentarias que contrarrestan el objetivo de incentivar el transporte intermodal; y iii) las dificultades en el desarrollo de terminales e infraestructuras lineales. La competitividad del transporte intermodal de mercancías en la UE solo puede incrementarse si estas cuestiones se abordan de manera urgente.

89 Constatamos que la Comisión no tenía una estrategia específica de la Unión en materia de intermodalidad. En su lugar, la intermodalidad formaba parte de estrategias más amplias sobre la ecologización del transporte de mercancías y la transferencia modal, a saber, la Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte de 2011 y la Estrategia de Movilidad Sostenible e Inteligente de 2020. Estas contenían objetivos encaminados a aumentar la cuota de modos de transporte sostenibles, pero no había objetivos para el transporte intermodal. Además, estos objetivos de la UE siguen siendo poco realistas, ya que las hipótesis subyacentes no se basaban en simulaciones sólidas sobre el grado de transferencia modal que podría lograrse de manera realista teniendo en cuenta i) las restricciones existentes a largo plazo en materia de infraestructuras para el ferrocarril y las vías navegables interiores y ii) las barreras reglamentarias que afectan a la competitividad del transporte intermodal de mercancías (véanse los apartados [26](#) a [32](#)).

90 Por otra parte, los objetivos fijados para la UE no se acordaron con los Estados miembros y no se desglosaron en metas aplicables a escala nacional o de corredor. Los Estados miembros desarrollaron sus propias estrategias de transferencia modal y establecieron sus propios objetivos, que no se ajustaban a sus equivalentes de la UE y eran aún más ambiciosos. La Comisión no supervisó sistemáticamente la coherencia de tales estrategias con los objetivos de la UE, debido en parte a la diversidad de los objetivos nacionales y a los plazos para su consecución (véanse los apartados [33](#) a [38](#)).

91 Por último, la falta de datos de los Estados miembros entorpeció considerablemente el seguimiento que la Comisión llevó a cabo para determinar cómo contribuyó la intermodalidad al logro de los objetivos de la UE en materia de ecologización del transporte de mercancías (véanse los apartados [39](#) a [41](#)).

Recomendación 1 – Establecer objetivos relativos a la cuota modal en los corredores de la red básica e informar sobre ellos

La Comisión debería:

- a) especificar, en estrecha colaboración con los Estados miembros afectados, los objetivos por corredor de la red básica relativos a la cuota modal de los flujos de tráfico de mercancías, incluidos los flujos intermodales;
- b) exigir a los coordinadores europeos que informen sobre la consecución de estos objetivos y determinen las inversiones necesarias para cumplirlos;
- c) mejorar la recogida de datos nacionales sobre el transporte intermodal de mercancías en colaboración con Eurostat y con las oficinas nacionales de estadística, evaluando, en particular, la necesidad de incluir en acto legislativo exigencias relativas al suministro de datos.

Fecha de aplicación prevista: Antes del final de 2024 para las letras a) y b), y antes del final de 2026 para la letra c).

92 La regulación del mercado es un factor clave para sostener las opciones de actuación. Sin embargo, las disposiciones de la Directiva de transporte combinado, única legislación de la UE específica para el transporte intermodal, están obsoletas. Además, la transposición de algunas disposiciones varía de unos Estados miembros a otros, lo que crea incertidumbre entre los operadores logísticos. La Comisión realizó varios intentos de revisión de la Directiva, pero no obtuvo el acuerdo de los Estados miembros (véanse los apartados [43](#) a [45](#)).

93 Las excepciones u opciones existentes en el marco jurídico de la UE relativas al transporte por carretera contrarrestan otras disposiciones destinadas a incentivar la intermodalidad. Por otra parte, en lo que respecta al marco reglamentario de la UE específico para el transporte ferroviario, existen preocupaciones relacionadas con la gestión de la capacidad y la interoperabilidad que probablemente persistirán en ausencia de nuevas medidas legislativas (véanse los apartados [46](#) a [54](#)).

94 La Comisión adoptó medidas para simplificar aún más el marco de la UE sobre ayudas estatales, aplicable en caso de que las subvenciones concedidas respondan al concepto de ayuda establecido en el Tratado. En 2022, el Consejo adoptó un Reglamento a fin de allanar el camino para eximir de este procedimiento a las medidas que dan lugar a una transferencia modal que permita abandonar progresivamente el transporte por carretera. Las excepciones se aplicarían al transporte por ferrocarril y

por vías navegables interiores y al transporte multimodal (véanse los apartados [55](#) a [63](#)).

95 La falta de i) información disponible públicamente sobre las terminales intermodales existentes y los servicios que allí se ofrecen, e ii) información en tiempo real sobre las capacidades de la red son factores que impiden a los expedidores y operadores logísticos ofrecer a sus clientes los mejores trayectos intermodales posibles. Mientras la Comisión trabaja en la elaboración de unas normas técnicas comunes relativas a la digitalización de los flujos de información, los Estados miembros ya están desarrollando sus propias plataformas logísticas, con variaciones por lo que se refiere al tipo de información recogida. Por otra parte, un intento de la Comisión de crear en 2015 un sitio web de la UE con información sobre las terminales ferroviarias produjo resultados limitados, ya que los operadores de terminales solo presentaron datos limitados (véanse los apartados [67](#) a [71](#)).

Recomendación 2 – Preparar cambios normativos para mejorar la competitividad del transporte intermodal

La Comisión debería preparar la revisión del marco normativo para:

- a) el **ferrocarril**, a fin de eliminar los obstáculos reglamentarios existentes, de modo que este pueda ser una alternativa competitiva al transporte únicamente por carretera. En particular, se necesitan disposiciones sobre la gestión de la capacidad para atender mejor las necesidades de los servicios de transporte de mercancías y para regular las normas técnicas y operativas que tienen actualmente un carácter nacional;
- b) tanto el **transporte combinado**, ampliando su alcance al transporte intermodal, como el **transporte únicamente por carretera**. Estas revisiones deberían tener por objeto reducir la diversidad de la aplicación por parte de los Estados miembros, incluir disposiciones sobre la digitalización de los flujos de información y reforzar los incentivos para el transporte intermodal en comparación con el transporte únicamente por carretera.

Fecha de aplicación prevista: Antes del final de 2024.

96 Constatamos que la Comisión carecía de una visión general de las terminales actuales y de las terminales que aún debían construirse o mejorarse para satisfacer las necesidades del sector. También constatamos que la falta de conformidad de los tramos de la Red Transeuropea de Transporte (RTE-T) con los requisitos técnicos

específicos, como la posibilidad de que circulen trenes de 740 metros de longitud, seguía limitando la posibilidad de que se produzca un mayor aumento del transporte intermodal (véanse los apartados 72 a 82).

97 La propuesta de la Comisión para 2021 de revisar el Reglamento de la RTE-T puede mejorar la situación: los Estados miembros tendrían que evaluar las necesidades relativas a la infraestructura de terminales (estudio de mercado) y la Comisión podría adoptar actos de ejecución para fijar plazos y condiciones para la implantación de tramos de la red (véanse los apartados 72 a 82).

Recomendación 3 – Fijar las bases para una evaluación coordinada por parte de los Estados miembros de las necesidades de terminales intermodales

Como paso adicional a la propuesta de revisión del Reglamento de la RTE-T presentada en 2021, la Comisión debería proporcionar a los Estados miembros unas directrices claras sobre i) cómo realizar el estudio de mercado y ii) cómo elaborar un plan de desarrollo de terminales, prestando especial atención a los aspectos transfronterizos y a los corredores de la red básica.

Fecha de aplicación prevista: Doce meses después de la entrada en vigor del nuevo Reglamento de la RTE-T.

98 La ejecución de los proyectos de transporte suele acarrear retrasos, como ocurrió en catorce de los dieciséis proyectos seleccionados que respaldaban la intermodalidad. Constatamos que, además de otras causas (como los largos procedimientos de planificación y el impacto de la pandemia de COVID-19), contribuyó a estos retrasos una característica específica de los proyectos intermodales: la necesidad de coordinar a diferentes actores públicos y privados (véanse los apartados 83 a 87).

99 Los promotores de proyectos que respaldan la intermodalidad y recibieron financiación de la Comisión a través del Mecanismo «Conectar Europa» o de las autoridades de gestión a través del Fondo Europeo de Desarrollo Regional o del Fondo de Cohesión durante el período 2014-2020 no estaban obligados a estimar resultados específicos en términos de transferencia modal en sus solicitudes de proyectos. Aunque algunos de los promotores incluidos en nuestra muestra sí facilitaron tales estimaciones, estas no se incluían como objetivos en los acuerdos de subvención. La supervisión de los proyectos intermodales financiados por la UE se centra en las realizaciones, más que en los resultados y los impactos. En consecuencia, y a pesar del

tiempo necesario para la materialización de los resultados y los impactos, no es posible identificar sistemáticamente buenas prácticas y retos en la financiación de los proyectos intermodales (véanse los apartados [83](#) a [87](#)).

100 Aunque la UE concede subvenciones a la infraestructura de terminales intermodales para reducir el coste de inversión del propietario, constatamos que, en los proyectos incluidos en nuestra muestra no era necesario incluir en la solicitud de proyecto una evaluación de la idoneidad de la subvención para el nivel previsto de los cánones y la posible transferencia modal generada por el proyecto. Se trata de una oportunidad perdida para dotar de mayor competitividad a los servicios de transporte intermodal de mercancías (véanse los apartados [55](#) a [61](#)).

Recomendación 4 – Evaluar el potencial de transferencia modal en los análisis de costes y beneficios de los proyectos financiados por la UE

Para seguir estimulando la transferencia modal con los proyectos financiados por la UE, la Comisión debería:

- a) exigir a los beneficiarios de los proyectos financiados por el Mecanismo «Conectar Europa» (gestión directa) y que tienen por objeto una transferencia modal (en particular, infraestructuras portuarias o de terminales) que incluyan en el **análisis de costes y beneficios**, ya obligatorio en las solicitudes de subvención, una estimación cuantificada de la capacidad del proyecto para generar una transferencia modal y del nivel de los cánones que fomentaría dicha transferencia.
- b) respecto a los proyectos en modo de gestión compartida, promover los conceptos contemplados en la letra a) ante las autoridades de gestión, en particular a la hora de diseñar programas operativos, y ante los comités de seguimiento de los programas.

Fecha de aplicación prevista: Antes del final de 2023.

El presente informe ha sido aprobado por la Sala II, presidida por Annemie Turtelboom, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo, en su reunión de 15 de febrero de 2023.

Por el Tribunal de Cuentas

Tony Murphy
Presidente

Anexos

Anexo I – Principales reformas e inversiones relacionadas con la intermodalidad en los planes de recuperación y resiliencia de los Estados miembros seleccionados para la auditoría

Estado miembro	Descripción de la (R)eforma o (I)nversión	(R)/ (I)	Presupuesto (millones de euros)	Plazo
Francia	Revisión de la ley de movilidad y actualización de la programación financiera y operativa de las inversiones estatales en infraestructuras de transporte	R	s.o.	T4/2023
	Renovación y modernización de vías fluviales, incluidas esclusas y presas (100 proyectos)	I	100 ¹	T4/2024
	Renovación de un total de 330 km de líneas de mercancías	I	40	T4/2025
Alemania	No hemos identificado reformas / inversiones que contribuyan directamente a la intermodalidad en el plan nacional de recuperación y resiliencia.			
Italia	Simplificación de los procesos de planificación estratégica en puertos	R	s.o.	T4/2022
	Digitalización de la red de la cadena logística de puertos y terminales de mercancías	I	47	T2/2024
	Construcción de 663 km de líneas ferroviarias de alta velocidad para pasajeros / mercancías listas para su funcionamiento	I	14 750	T2/2026
	ERTMS listo para funcionar en 4 800 km de la red ferroviaria	I	2 970	T2/2026

Estado miembro	Descripción de la (R)eforma o (I)nversión	(R)/ (I)	Presupuesto (millones de euros)	Plazo
Países Bajos	Despliegue del Sistema Europeo de Gestión del Tráfico Ferroviario (ERTMS); 130 estaciones de transceptor de base (mástiles GSM-Ferrocarril); entrega de los sistemas adaptados a los usuarios, y sistema central de seguridad operativo.	I	149	T4/2024
	Desarrollo de una infraestructura de datos básica y consecución del 30 % de preparación digital en el sector de la logística neerlandesa	I	36	T4/2025
España	Adopción y publicación de la Estrategia Indicativa Ferroviaria, que incluye medidas en materia de intermodalidad y fomento del transporte de mercancías por ferrocarril	R	s.o.	T4/2022
	Mejora de 1 400 km de líneas ferroviarias en los corredores de la red básica de la RTE-T, incluida la renovación de vías, la electrificación y el ERTMS	I	2 988	T2/2026
	Mejora de 900 km de la red ferroviaria global interoperable principalmente en relación con la RTE-T	I	1 010	T2/2026
	Terminales intermodales e infraestructura logística	I	802	T2/2026
	Transporte sostenible y digital, incluido el ERTMS	I	447	T2/2026
Polonia	Modificación de la Ley de transporte ferroviario para compensar a los administradores de infraestructuras por la reducción de los cánones de acceso	R	s.o.	T4/2022
	Ampliación del sistema de peaje a 1 400 km adicionales de autopistas y autovías para aumentar la competitividad del sector ferroviario	R	s.o.	T1/2023
	Aumento de la capacidad operativa de las terminales de al menos un 5 %, sobre la base de una capacidad instalada de 9,1 millones de TEU/año (base de referencia 2020).	I	175	T2/2026

Estado miembro	Descripción de la (R)eforma o (I)nversión	(R)/ (I)	Presupuesto (millones de euros)	Plazo
	Modernización de 478 km de líneas ferroviarias, 200 de ellos en la red básica de la RTE-T	I	1 731	T2/2026
	Despliegue del ERTMS: instalación de 35 puntos de control automatizados, actualización de 45 pasos a nivel e instalación de 180 unidades ERTMS a bordo	I	341	T2/2026

¹ El presupuesto de 100 millones no solo está reservado a los 100 proyectos de presas y esclusas, sino que también incluye inversiones en estaciones de carga abiertas al público y carriles reservados al transporte público.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Anexo II – Lista de proyectos cofinanciados por la UE incluidos en la muestra de auditoría

A - Lista de proyectos cofinanciados por el MCE visitados y revisados durante la auditoría

Estado miembro	Título y descripción del proyecto	Tipo de apoyo a la intermodalidad	Fecha de inicio	Fecha de culminación (prevista frente a real ¹)	Coste total subvencionable (euros) (previsto frente a real)	Porcentaje de cofinanciación de la UE	Cofinanciación de la UE comprometida (euros) (prevista frente a real)
Croacia	Desarrollo de la plataforma multimodal del puerto de Rijeka e interconexión con la terminal de contenedores Adriatic Gate	Infraestructura de terminales	16.7.2015	31.12.2019 31.12.2020	35 556 000 34 545 179	85 %	30 222 600 29 363 402
	Mejora de la infraestructura del puerto de Rijeka – terminal de contenedores del muelle de Zagreb	Infraestructura de terminales	1.10.2016	31.12.2020 30.9.2022	31 587 125	85 %	26 849 056
Alemania / Finlandia	Desarrollo de la capacidad del puerto para integrar los enlaces de las autopistas del mar Báltico (Rostock – Hanko)	Mejora de la capacidad del puerto (MdS)	7.2.2017	31.12.2019	21 219 901	22,72 %	4 821 370
				30.9.2020	19 569 902	22,53 %	4 408 870
Francia	Puerto de Le Havre – Obras de mejora de la accesibilidad fluvial a Port 2000	Mejora de la capacidad del puerto	1.4.2019	30.11.2023 31.12.2024	125 000 000	20 %	24 900 000
	Automatización de la terminal de transporte combinado en Calais,	Construcción de una terminal de	1.11.2018	31.12.2023	31 219 307	22,47 %	7 015 401

Estado miembro	Título y descripción del proyecto	Tipo de apoyo a la intermodalidad	Fecha de inicio	Fecha de culminación (prevista frente a real ¹)	Coste total subvencionable (euros) (previsto frente a real)	Porcentaje de cofinanciación de la UE	Cofinanciación de la UE comprometida (euros) (prevista frente a real)
	que permite la transferencia modal de todos los tipos de semirremolques de la carretera al ferrocarril	ferrocarril-carretera para semirremolques					
Italia	Mejora de las infraestructuras ferroviarias del puerto de Trieste	Mejora de las infraestructuras ferroviarias en la zona de maniobras del puerto	10.4.2018	31.12.2023 31.12.2024	32 700 000	20 %	6 540 000
Países Bajos	Mejora de la terminal de transporte combinado Rotterdam World Gateway	Mejora de la terminal de transporte combinado Rotterdam World Gateway	25.10.2018	31.12.2022 31.12.2024	27 945 000	20 %	5 589 000
Polonia	Mejora del acceso ferroviario al puerto de Gdansk	Mejora del acceso ferroviario al puerto	1.9.2016	31.12.2020 31.12.2022	141 509 434 132 774 644	81,75 %	115 683 962 108 543 272
	Ampliación y modernización de la red de carreteras y ferrocarriles en el antepuerto	Mejora del acceso al puerto por ferrocarril /carretera	16.2.2016	31.12.2020 30.6.2021	28 765 560	85 %	24 450 726

Estado miembro	Título y descripción del proyecto	Tipo de apoyo a la intermodalidad	Fecha de inicio	Fecha de culminación (prevista frente a real ¹)	Coste total subvencionable (euros) (previsto frente a real)	Porcentaje de cofinanciación de la UE	Cofinanciación de la UE comprometida (euros) (prevista frente a real)
España	Plataforma logística intermodal del suroeste europeo (Badajoz)	Construcción de una terminal intermodal de ferrocarril-carretera	14.4.2014	15.9.2020 15.9.2022	35 766 385 24 244 401	21,18 %	7 576 522 5 272 125

¹ Fecha de finalización real reflejada en el último acuerdo de subvención.

Fuente: Datos facilitados por la DG Movilidad y Transportes / CINEA / autoridades de gestión y análisis del propio Tribunal de Cuentas Europeo.

B - Lista de proyectos cofinanciados por el FEDER / FC visitados y revisados durante la auditoría

Estado miembro	Título y descripción del proyecto	Tipo de apoyo a la intermodalidad	Fecha de inicio	Fecha de culminación (prevista frente a real)	Coste total subvencionable (euros) (previsto frente a real)	Porcentaje de cofinanciación de la UE	Cofinanciación de la UE comprometida (euros) (prevista frente a real)
Italia	Construcción de una carretera de circunvalación de unos 6,3 km de longitud, incluidos túneles, para conectar el puerto de Salerno con la red básica de la RTE-T (corredor Escandinavia-Mediterráneo) – fase II de un gran proyecto	Construcción de una carretera de circunvalación para acceder al puerto de Salerno	27.12.2006	30.6.2019 31.12.2022	60 567 974	75 %	45 425 981
Polonia	Modernización de una línea de acceso ferroviario al puerto de Gdansk de aproximadamente 11 km de longitud, incluida la mejora de puentes y cruces – fase II de un gran proyecto	Mejora del acceso ferroviario al puerto	27.10.2015	31.10.2017 30.9.2023	43 810 890 39 682 750	85 %	35 048 712 33 730 388
	Modernización del acceso por carretera al puerto de Szczecin para mejorar la accesibilidad del puerto ¹	Mejora del acceso por carretera al puerto	23.7.2020	31.3.2023 30.6.2023	42 985 038	85 %	36 537 283
	Adquisición de equipos intermodales por parte de un operador de terminales privado	Infraestructura de apoyo de terminales intermodales	23.1.2017	30.9.2019	18 387 568	50 %	9 189 284

Estado miembro	Título y descripción del proyecto	Tipo de apoyo a la intermodalidad	Fecha de inicio	Fecha de culminación (prevista frente a real)	Coste total subvencionable (euros) (previsto frente a real)	Porcentaje de cofinanciación de la UE	Cofinanciación de la UE comprometida (euros) (prevista frente a real)
		(ferrocarril-carretera)					
	Obras de construcción para la preparación de la zona de almacenamiento, compra e instalación de grúas de pórtico, apiladoras telescópicas y sistemas de gestión del tráfico	Infraestructura de apoyo de terminales intermodales (ferrocarril-carretera)	1.10.2019	31.12.2021 31.3.2023	13 801 021	62 %	8 533 357
España	Despliegue de la primera fase del área logística de Antequera	Construcción de una terminal intermodal y del área logística circundante	1.1.2019	31.12.2022 31.12.2023	41 530 092	63 %	26 174 279

¹ La autoridad de gestión consideró el proyecto pertinente para la intermodalidad. La Comisión estima que se trata de un proyecto relacionado con el transporte únicamente por carretera.

Fuente: Datos facilitados por las autoridades de gestión y análisis del propio Tribunal de Cuentas Europeo.

Anexo III – Informes especiales y análisis previos del Tribunal de Cuentas Europeo pertinentes para el transporte intermodal

Análisis 09/2018: «Hacia un sector de los transportes eficaz en la UE: desafíos que hay que afrontar (análisis panorámico)».

Informe Especial 13/2017: «Un Sistema único de Gestión del Tráfico Ferroviario Europeo: ¿se hará alguna vez realidad la decisión política?»

Informe Especial 23/2016: «El transporte marítimo en la UE se mueve en aguas turbulentas — mucha inversión ineficaz e insostenible».

Informe Especial 08/2016: «Transporte de mercancías por ferrocarril en la UE: todavía no avanza por la buena vía».

Informe Especial 01/2015: «Transporte por vías navegables interiores en Europa: sin mejoras significativas en la cuota modal y en las condiciones de navegabilidad desde 2001».

Informe Especial 03/2013: «¿Han sido eficaces los programas Marco Polo para desviar el tráfico de las carreteras?»

Informe Especial 08/2010: «Mejora del rendimiento del transporte en los ejes ferroviarios transeuropeos: ¿Ha sido eficaz la inversión de la UE en infraestructura ferroviaria?».

Anexo IV – Nuestro análisis de cuatro procedimientos de evaluación de la Comisión

Tipos de evaluación	Fundamento jurídico	Conclusiones
Planes nacionales de transporte	Reglamento (UE) n.º 1315/2013	<p>El artículo 49 del Reglamento de la RTE-T obliga a los Estados miembros a enviar sus planes y programas nacionales de transporte a la Comisión a título informativo.</p> <p>Sin embargo, esto no ocurre sistemáticamente, ya que la Comisión no exige activamente su presentación. Además, los Estados miembros no están obligados a elaborar planes nacionales de transporte ni a seguir una metodología común si lo hacen. Por tanto, no existe obligación de incluir objetivos en relación con la transferencia modal. Los seis Estados miembros incluidos en la muestra desarrollaron este tipo de estrategia. Sin embargo, no hallamos pruebas de que la Comisión planteara observaciones específicas en relación con los objetivos de transferencia modal de estos planes y su alineación con los objetivos europeos.</p>
Planes nacionales integrados de energía y clima	Reglamento (UE) 2018/1999	<p>El artículo 9 del Reglamento obliga a los Estados miembros a presentar a la Comisión un plan nacional integrado de energía y clima. Los Estados miembros deben tener debidamente en cuenta las recomendaciones de la Comisión o publicar sus motivos para no hacerlo.</p> <p>No es necesario incluir medidas relativas a la transferencia modal en estos planes. De los Estados miembros incluidos en la muestra, solo Italia incluyó explícitamente tales medidas. No obstante, la evaluación del plan realizada por la Comisión no incluyó un análisis de sus resultados previstos en relación con los objetivos de la UE.</p> <p>La Comisión tuvo en cuenta los planes nacionales a la hora de elaborar el escenario de referencia en el que se fundamenta el Pacto Verde Europeo. Sin embargo, este escenario no tiene proyecciones específicas sobre el transporte intermodal y la transferencia modal.</p>
Planes de recuperación y resiliencia (véase el apartado 15)	Reglamento (UE) 2021/241	<p>El artículo 18 del Reglamento obliga a los Estados miembros a enviar sus planes de recuperación y resiliencia a la Comisión para su evaluación. En caso de que la evaluación sea positiva, la Comisión prepara una decisión de ejecución para su aprobación por parte del Consejo.</p>

		<p>Los Estados miembros no están obligados a incluir objetivos en materia de transporte en sus planes, pero estos deben contribuir a abordar todos o un subconjunto significativo de los retos señalados en las pertinentes recomendaciones específicas por país o en otros documentos (por ejemplo, informes por país) adoptados oficialmente por la Comisión en el Semestre Europeo.</p> <p>Entre los Estados miembros que visitamos, Polonia (2019) y España (2020) habían recibido recomendaciones específicas por país relacionadas con la transferencia modal. La Comisión comprobó que ambos Estados miembros habían incluido en sus planes reformas y medidas pertinentes. Sin embargo, observamos que la Comisión no planteó observaciones relacionadas con el plan alemán, que no incluía ninguna medida relacionada con la intermodalidad, si bien el informe nacional de 2020 subrayaba las deficiencias relativas a la navegabilidad y la eficiencia del transporte de varias vías navegables interiores. El informe destacaba el hecho de que no se podía garantizar una transferencia modal eficiente de la carretera al ferrocarril y las vías navegables interiores cuando el sector del transporte por carretera registraba el mayor porcentaje del transporte de mercancías.</p>
Acuerdos de asociación	<p>Reglamento (UE) n.º 1303/2013 sobre Disposiciones Comunes</p>	<p>Los acuerdos de asociación constituyen la base de la dirección estratégica de los programas gestionados por los Estados miembros en el contexto de la política de cohesión. El artículo 14 del Reglamento sobre Disposiciones Comunes obliga a los Estados miembros a enviar el acuerdo a la Comisión para su aprobación. En el marco de este procedimiento de aprobación, la Comisión verificó la existencia de un plan nacional de transporte, con apartados sobre los diferentes modos de transporte.</p> <p>Durante las negociaciones con los Estados miembros para el período 2014-2020, la Comisión invitó a todos los incluidos en la muestra cuyas inversiones en transporte podían apoyarse principalmente a través del FC (España, Croacia, Italia y Polonia) a priorizar las inversiones en transporte sostenible, incluida la intermodalidad. No obstante, observamos que, en el caso de Polonia, la influencia de la Comisión fue limitada a pesar de sus reiteradas observaciones. Aunque las autoridades polacas ampliaron la financiación asignada al ferrocarril en el marco del Programa Operativo de Infraestructuras y Medio Ambiente, la asignación a la carretera seguía duplicando la correspondiente al ferrocarril.</p>

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Anexo V – Tipos de obstáculos operativos detectados por medio de transporte

Modo de transporte	Obstáculo	Descripción e impacto
Ferrocarril	Ausencia de normas de interoperabilidad para las unidades de carga intermodales	Los administradores de infraestructuras ferroviarias tienen libertad para considerar determinados tipos de unidades de carga intermodales como «transporte excepcional», lo que exige procedimientos de autorización <i>ad hoc</i> para su explotación en determinados tramos de la red ferroviaria.
Ferrocarril	Falta de una capacidad mínima garantizada para el transporte de mercancías en la asignación y gestión de surcos ferroviarios	En general, los administradores de infraestructuras conceden a las solicitudes de surcos para la prestación de servicios ferroviarios de transporte de mercancías una prioridad menor que a las solicitudes equivalentes de servicios de pasajeros. Por lo tanto, la capacidad para los servicios de transporte de mercancías corre el riesgo de verse limitada durante franjas horarias específicas.
Ferrocarril	Escasa flexibilidad al reservar surcos ferroviarios	Los surcos ferroviarios pueden reservarse con mucho tiempo de antelación (alrededor de un año) o, si surge la necesidad, con poca antelación a través de solicitudes <i>ad hoc</i> . Según un informe de la Comisión ¹ , el tráfico de mercancías representa la mayoría de las solicitudes <i>ad hoc</i> (72 % en 2018). Aunque la demanda de mercancías es muy volátil, para evitar el riesgo de no recibir surcos <i>ad hoc</i> de calidad adecuada, las empresas ferroviarias acaban reservando surcos con antelación, para luego cancelar sus solicitudes si no son necesarias, lo que conduce a una asignación de surcos subóptima. Las partes interesadas consideran que esta falta de flexibilidad en la programación de los servicios de transporte representa una desventaja significativa en comparación con otros modos de transporte, como la carretera.
Ferrocarril	Coordinación insuficiente en la asignación de surcos ferroviarios transfronterizos	A pesar de los mecanismos de coordinación existentes entre los administradores de infraestructuras, cada uno de ellos sigue siendo responsable de asignar un surco ferroviario determinado dentro de su red. Si un tren requiere un surco <i>ad hoc</i> para un trayecto transfronterizo, por ejemplo, tras una perturbación del viaje, se corre el riesgo de recibir una serie de surcos que no se conectan de manera oportuna. Las partes interesadas señalaron que esta situación era recurrente y exigía la detención de los trenes de mercancías (a veces incluso durante días) a la espera

		del siguiente surco disponible para continuar su viaje. Esto, a su vez, afecta negativamente a la fiabilidad de los servicios de transporte de mercancías e induce a los clientes a elegir otras soluciones para el transporte de sus mercancías.
Ferrocarril	Penalización desproporcionada de los servicios de transporte de mercancías debido a los programas de mantenimiento	La gran mayoría de las intervenciones de mantenimiento que se realizan en la red ferroviaria se programan por la noche para proporcionar el menor grado de interrupción. Es la franja horaria en la que se programan la mayoría de los servicios ferroviarios de mercancías, ya que la capacidad de la red es mayor debido a la reducción del horario de los trenes de pasajeros. Como consecuencia, el transporte de mercancías por ferrocarril se ve afectado significativamente más que el transporte de pasajeros por los trabajos de mantenimiento programados en la red.
Ferrocarril	Existencia de disposiciones que exigen que los trenes se detengan en las fronteras	Existen disposiciones operativas que exigen que los trenes se detengan en las fronteras para adaptarse a cambios en la legislación aplicable al Estado miembro al que van a entrar. Un ejemplo es la Directiva 2007/59/CE ² sobre la certificación de los maquinistas, que exige que los maquinistas de locomotoras posean un nivel de competencia B1 en el idioma de cada país en el que conducen un tren. Este requisito suele cumplirse sustituyendo al maquinista en la frontera y puede causar cancelaciones de servicios si el tren tiene que tomar una ruta alternativa diferente de la prevista en un Estado miembro. Otras normas nacionales, como las relativas al modo de comprobar los frenos o de fijar la composición del tren, también causan retrasos (que, según un estudio de caso ³ realizado por la Agencia Ferroviaria de la Unión Europea en el corredor ferroviario de mercancías 7, puede durar hasta veinticinco horas). Esto debe compararse con la situación del transporte por carretera, en el que, dentro del espacio Schengen, los transportistas no están obligados a detenerse en las fronteras salvo en caso de controles extraordinarios.
Transporte marítimo de corta distancia	Obligaciones de información de los buques incluso cuando hacen escala en puertos situados dentro de la Unión.	Las mercancías que entran y salen de los puertos marítimos, aunque el servicio solo afecte a los puertos de la UE, están sujetas actualmente a obligaciones de información que no son aplicables al transporte terrestre. Son ejemplos de tales obligaciones las notificaciones de llegada, la declaración de mercancías transportadas y las comunicaciones de seguridad.

Vías navegables interiores	Coordinación insuficiente en las esclusas	Incluso en ausencia de horarios formales y normas de prioridad específicas, existe una tendencia creciente a anteponer el paso de los buques de pasajeros al de los buques de mercancías en las esclusas.
----------------------------	---	---

- ¹ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña al Séptimo informe de seguimiento de la evolución del mercado ferroviario, [SWD\(2021\) 1](#), p. 113.
- ² [Directiva 2007/59/CE](#), sobre la certificación de los maquinistas de locomotoras y trenes.
- ³ Agencia Ferroviaria de la Unión Europea, Full Impact Assessment. TSI OPE Revision, 24.10.2018.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Siglas y acrónimos

CINEA: Agencia Ejecutiva Europea de Clima, Infraestructuras y Medio Ambiente

DG Movilidad y Transportes: Dirección General de Movilidad y Transportes

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

ERTMS: Sistema Europeo de Gestión del Tráfico Ferroviario

FC: Fondo de Cohesión

FEDER: Fondo Europeo de Desarrollo Regional

MCE: Mecanismo «Conectar Europa»

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

RTE-T: Red transeuropea de transporte

TFUE: Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

TUE: Unidad equivalente a veinte pies

Glosario

Acuerdo de asociación: Acuerdo entre la Comisión y un Estado miembro o país tercero en el contexto de un programa de gasto de la UE que establece, por ejemplo, planes estratégicos, prioridades de inversión, condiciones de comercio o disposiciones de ayuda al desarrollo.

Acuerdo de París: Acuerdo internacional firmado en 2015 con el objetivo de limitar el calentamiento global a menos de 2 °C y hacer todo lo posible por limitarlo a 1,5 °C.

Autoridad de gestión: Autoridad (pública o privada) nacional, regional o local designada por un Estado miembro para gestionar un programa financiado por la UE.

Ayuda estatal: Apoyo público directo o indirecto a una empresa o a una organización, lo que la sitúa en una ventaja con respecto a sus competidores.

Beneficiario: Persona física o jurídica que recibe una subvención o préstamo del presupuesto de la UE.

Digitalización: Cambio hacia la incorporación y utilización de tecnología digital e información digitalizada para lograr que los procesos y las tareas resulten más sencillos, rápidos, eficientes y/o económicos.

Evaluación *ex post*: Evaluación independiente de la eficacia, la eficiencia, la coherencia, la pertinencia y el valor añadido de la UE de un proyecto o programa finalizado.

Fondo de Cohesión: Fondo de la UE destinado a reducir las disparidades económicas y sociales en la UE financiando inversiones en los Estados miembros donde la renta nacional bruta por habitante sea inferior al 90 % de la media de la UE.

Fondo Europeo de Desarrollo Regional: Fondo de la UE por el que se refuerza la cohesión económica y social en la UE, mediante la financiación de inversiones que reducen los desequilibrios regionales.

Gestión compartida: Método de gasto del presupuesto de la UE en el que, a diferencia de la gestión directa, la Comisión delega en el Estado miembro, conservando a la vez la responsabilidad última.

Gestión directa: Gestión de un fondo o un programa de la UE únicamente por la Comisión, a diferencia de la gestión compartida o gestión indirecta.

Mecanismo «Conectar Europa»: Instrumento de la UE que proporciona apoyo financiero para la creación de infraestructuras interconectadas sostenibles en los sectores de la energía, el transporte y las tecnologías de la información y de las comunicaciones.

Mecanismo de Recuperación y Resiliencia: Mecanismo de apoyo financiero de la UE para mitigar el impacto económico y social de la pandemia de COVID-19 y estimular la recuperación, promoviendo al mismo tiempo la transformación ecológica y digital.

Operador económico: Toda persona física o jurídica que proporcione un producto o servicio a cambio de un pago.

Pacto Verde Europeo: Estrategia de crecimiento de la UE adoptada en 2019, destinada a lograr que la UE sea climáticamente neutra de aquí a 2050.

Principio de que quien contamina paga: Principio por el que se exige a quienes causen o puedan causar contaminación que sufraguen el coste de las medidas para prevenirla, controlarla o remediarla.

Programa operativo: Marco para aplicar los proyectos de cohesión financiados por la UE en un período establecido que refleja las prioridades y los objetivos recogidos en acuerdos de asociación entre la Comisión y los Estados miembros individuales.

Recomendación específica por país: Orientación anual que la Comisión presenta al Consejo para su aprobación y que después emite, en el marco del Semestre Europeo, a cada Estado miembro sobre sus políticas macroeconómicas, presupuestarias y estructurales.

Reglamento sobre Disposiciones Comunes: Reglamento por el que se establecen las normas por las que se rigen los cinco Fondos Estructurales y de Inversión Europeos.

Seguimiento: Observar y comprobar sistemáticamente, en parte mediante indicadores, los progresos realizados para alcanzar un objetivo.

Semestre Europeo: Ciclo anual que sirve de marco para la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros de la UE y para el seguimiento de los avances.

Sistema Europeo de Gestión del Tráfico Ferroviario: Iniciativa destinada a introducir un conjunto único de normas para la UE para los sistemas de control-mando de los trenes, garantizando así la interoperabilidad transfronteriza.

Transferencia modal: Cambio de un modo de transporte a otro.

Respuestas de la Comisión

<https://www.eca.europa.eu/es/Pages/DocItem.aspx?did=63659>

Cronología

<https://www.eca.europa.eu/es/Pages/DocItem.aspx?did=63659>

Equipo auditor

En los informes especiales del Tribunal de Cuentas Europeo se exponen los resultados de sus auditorías de las políticas y programas de la UE o de cuestiones de gestión relativas a ámbitos presupuestarios 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.

Esta auditoría de gestión fue realizada por la Sala II (Inversión para la cohesión, el crecimiento y la inclusión), presidida por Annemie Turtelboom, Miembro del Tribunal. La auditoría estuvo dirigida por Annemie Turtelboom, Miembro del Tribunal, con la asistencia de Paul Sime, jefe de Gabinete, y Celil Ishik, agregado de Gabinete; Marion Colonerus y Niels-Erik Brokopp, gerentes principales; Guido Fara, jefe de tarea; Manja Ernst, jefa adjunta de tarea, y los auditores Tomasz Kapera, Annabelle Miller y Laurence Szwajkajzer.



De izquierda a derecha: Marion Colonerus, Paul Sime, Manja Ernst, Tomasz Kapera, Annemie Turtelboom, Guido Fara, Niels-Erik Brokopp, Celil Ishik y Laurence Szwajkajzer.

DERECHOS DE AUTOR

© Unión Europea, 2023

La política de reutilización del Tribunal de Cuentas Europeo (el Tribunal) se establece en la [Decisión n.º 6-2019 del Tribunal de Cuentas Europeo](#), sobre la política de datos abiertos y de reutilización de documentos.

Salvo que se indique lo contrario (por ejemplo, en menciones de derechos de autor individuales), el contenido del Tribunal que es propiedad de la UE está autorizado conforme a la [licencia Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#), lo que significa que se permite la reutilización como norma general, siempre que se dé el crédito apropiado y se indique cualquier cambio. Cuando se reutilicen contenidos del Tribunal, no se deben distorsionar el significado o mensaje originales. El Tribunal no será responsable de las consecuencias de la reutilización.

Deberá obtenerse un permiso adicional si un contenido específico representa a particulares identificables, como, por ejemplo, en fotografías del personal del Tribunal, o incluye obras de terceros.

Dicho permiso, cuando se obtenga, cancelará y reemplazará el permiso general antes mencionado y establecerá claramente cualquier restricción de uso.

Para utilizar o reproducir contenido que no sea de la propiedad de la UE, es posible que el usuario necesite obtener la autorización directamente de los titulares de los derechos de autor:

- Ilustraciones 1 y 6 – Iconos: estas ilustraciones se han diseñado utilizando recursos de <https://flaticon.com>. © Freepik Company S.L. Reservados todos los derechos.

Cualquier software o documento protegido por derechos de propiedad industrial, como patentes, marcas comerciales, diseños registrados, logotipos y nombres, está excluido de la política de reutilización del Tribunal.

El resto de los sitios web institucionales de la Unión Europea pertenecientes al dominio «europa.eu» ofrece enlaces a sitios de terceros. Dado que el Tribunal no tiene control sobre dichos sitios, recomendamos leer atentamente sus políticas de privacidad y derechos de autor.

Utilización del logotipo del Tribunal

El logotipo del Tribunal no debe utilizarse sin su consentimiento previo.

PDF	ISBN 978-92-847-9643-4	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/508355	QJ-AB-23-007-ES-N
HTML	ISBN 978-92-847-9647-2	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/116875	QJ-AB-23-007-ES-Q

El transporte intermodal de mercancías consiste en trasladar mercancías en una sola unidad de carga (como un contenedor) por medio de una combinación de modos de transporte: por carretera, ferroviario, por vías navegables interiores o aéreo. Puede optimizar las fortalezas relativas de cada modo de transporte en cuanto a flexibilidad, velocidad, costes y rendimiento medioambiental. Para el período 2014-2020, la financiación total de la UE comprometida para proyectos de apoyo a la intermodalidad ascendía aproximadamente a 1 100 millones de euros.

La Comisión estableció objetivos de la UE para un mayor uso del ferrocarril y las vías navegables interiores. Estos objetivos no eran realistas y los Estados miembros tenían sus propios objetivos que no se ajustaban a los primeros. En general, concluimos que el transporte intermodal de mercancías aún no puede competir en igualdad de condiciones con el transporte por carretera debido a los obstáculos reglamentarios y de infraestructura. Formulamos una serie de recomendaciones para aumentar la eficacia del apoyo de la UE en este ámbito.

Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo con arreglo al artículo 287, apartado 4, segundo párrafo, del TFUE.



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO



Oficina de Publicaciones
de la Unión Europea

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxemburgo
LUXEMBURGO

Tel. +352 4398-1

Preguntas: eca.europa.eu/es/Pages/ContactForm.aspx
Sitio web: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors