

El transporte en la sociedad del siglo XXI: política de transporte europea y española

12

Este artículo analiza el desarrollo futuro de las políticas de transporte europea y española, así como el papel que deben desempeñar dichas políticas para la resolución de los problemas de movilidad sostenible y accesibilidad que se le plantean a la sociedad del siglo XXI. El punto de partida ha sido una evaluación crítica de los principales logros y fracasos de las recientes políticas de transporte desde el punto de vista del análisis económico.

Artikulu honek Europako eta Espainiako garraio-politiken etorkizuneko garapena aztertzen du, bai eta XXI. mendeko gizartean sortu diren mugikortasun iraunkorraren eta irisgarritasunaren arazoak ebazteko politika horiek izan behar duten eginkizuna ere. Abiapuntua duela gutxiko garraio-politiken arrakasta eta porrot nagusien azterketa ekonomikoaren ikuspegitik egindako ebaluazio kritikoa izan da.

This paper discusses the future developments of both European and Spanish transport policies by specifically focusing on the role to be played by these policies in order to solve sustainable mobility and accessibility problems in the XXIth century. Our analysis has departed from a critical assessment of the major successes and failures of recent transport policies from the point of view of economics.

ÍNDICE

1. Introducción
 2. El desarrollo reciente de la política de transporte en Europa
 3. El desarrollo reciente de la política de transporte en España
 4. Líneas futuras de la política de transporte
- Referencias bibliográficas

Palabras clave: transporte, política económica, infraestructuras, servicios.

Keywords: transport, economic policy, infrastructures, services.

N.º de clasificación JEL: L91, L98.

1. INTRODUCCIÓN

El conjunto de infraestructuras y servicios cuyo funcionamiento coordinado define el sistema de transporte en cualquier sociedad representa una pieza esencial para la economía moderna. De hecho, gran parte del incremento del bienestar personal y material que hemos alcanzado en los últimos cincuenta años puede explicarse por el continuo avance y mejora de los sistemas de transporte, tanto en su dotación física y distribución territorial como en sus procedimientos de gestión e implementación práctica. Aunque es muy probable que a lo largo del siglo XXI este papel de motor del desarrollo sea asumido progresivamente por las tecnologías de la información y la comunicación, el transporte seguirá manteniendo, sin duda alguna, una posición dominante en nuestra sociedad.

Uno de los argumentos que permiten justificar esta idea se basa en que la mayo-

ría de las transacciones económicas no pueden llevarse a cabo hoy en día sin depender de la existencia de un flujo permanente de materias primas, productos y servicios que se desplacen entre ciudades, regiones y países, haciendo posible un mejor aprovechamiento de las ventajas comparativas de cada una de ellas. Es más, el alcance de la competencia, tanto desde la perspectiva tradicional como en sus nuevas modalidades (incluyendo el comercio por *Internet*), está condicionado a la disponibilidad de un sistema de transporte eficaz, ya que éste reduce el poder de monopolio local al exponer a las empresas a un círculo de rivalidad más amplio en el que otras empresas más distantes se convierten en competidores efectivos.

Por otra parte, la contribución del transporte a la sociedad moderna no se limita a este papel dinamizador del comercio mediante la división y especialización del trabajo. El aumento sin precedentes de la mo-

vilidad de personas y mercancías que ha caracterizado las últimas décadas, junto con las mejoras en la accesibilidad de los distintos territorios mediante importantes inversiones en infraestructuras y servicios de transporte, ha incrementado notablemente las posibilidades de los ciudadanos para elegir lugar de residencia, trabajo u ocio, y a las sociedades en su conjunto les ha ofrecido generalmente la posibilidad de alcanzar mayores niveles de bienestar y cotas más amplias de equidad.

Sin embargo, también existen algunos costes importantes que ensombrecen las ventajas descritas. La contaminación atmosférica, la acústica, la intrusión visual, los impactos sobre el territorio o, particularmente, las muertes y lesiones que se producen en los accidentes, son elementos negativos que no pueden ignorarse al realizar un balance equilibrado del sistema de transporte. Al mismo tiempo, las inversiones en grandes infraestructuras o la puesta en marcha de nuevos servicios, conllevan a menudo un desembolso económico muy elevado cuyo coste de oportunidad debe ser considerado cuidadosamente por quienes toman las decisiones, ya que sus efectos a medio y largo plazo pueden llegar a comprometer otras políticas económicas, especialmente en circunstancias, como las actuales, de restricción presupuestaria. Todos estos elementos justifican la oportunidad de desarrollar un análisis crítico de la política de transporte y del papel que ésta debe desempeñar en la sociedad del siglo XXI. En nuestro contexto este análisis debe plantearse al menos a dos escalas generales —europeo y español— sin perjuicio de poder ampliarlo posteriormente a ámbitos regionales o locales o enfocarlo hacia temas más particulares dentro de cada uno de ellos, tal como se hace en otros tra-

bajos recogidos en este mismo número. Este doble enfoque se explica por el hecho de que la política común de transporte constituye uno de los pilares fundamentales de la Unión Europea y representa, junto con la política agrícola, una de las áreas cuyo desarrollo normativo y transposición a cada país ha sido más complejo y controvertido.

Tal como señala De Rus (2006), los artículos 74 a 84 del Tratado de Roma (1957) se limitaban a establecer inicialmente unas directrices generales de actuación en los mercados de transporte, ya que las características de este sector diferían enormemente entre los países fundadores. Sin embargo, tras la firma del Tratado de Maastricht (1992) y la puesta en marcha efectiva del mercado único, los objetivos fundamentales de la política de transporte comunitaria tuvieron que ser armonizados con los propios de la Unión Europea, estableciendo como meta común la convergencia entre los Estados miembros mediante el crecimiento equilibrado. Esto se tradujo en la necesidad de desarrollar un conjunto de directivas específicas para algunos modos de transporte encaminadas a promover la eficiencia en la provisión y el funcionamiento de sus infraestructuras y servicios, respetando al mismo tiempo unas reglas comunes de operación que garantizaran la cohesión interna en términos de empleo y protección social (Comisión Europea, 1992). A partir de 2001 una parte importante de estas metas se consideran ya alcanzadas y añaden, como nuevos objetivos de la política de transporte comunitaria, la sostenibilidad, la seguridad y la integración global del sistema de transporte desde una perspectiva intermodal (Comisión Europea, 2001).

Esta consolidación del mercado común de transporte bajo los principios de libertad comercial y (posteriormente) en un marco

de la movilidad sostenible obligó a liberalizar y armonizar cada uno de los mercados nacionales. A partir de 1993, tanto en España como en el resto de Estados miembros, los servicios de transporte por carretera o ferrocarril, el transporte aéreo y el marítimo se vieron liberados progresivamente de restricciones basadas en la nacionalidad de los agentes prestatarios de los mismos. Desde ese momento las políticas de transporte nacionales han estado supeditadas a las líneas generales establecidas en la normativa comunitaria y sus principales desarrollos se han centrado en la regulación de los mercados locales bajo el principio de subsidiariedad y en el diseño global de sus sistemas de transporte mediante la planificación de infraestructuras y servicios, que muchas veces también son (co-)financiadas por fondos comunitarios o forman parte de grandes proyectos trans-europeos (De Rus y Campos, 2005).

A pesar de los indudables avances logrados por todas estas medidas, la política de transporte todavía se enfrenta en los próximos años a retos muy importantes. Por esta razón en la sección 2 se realiza un análisis más detallado de la situación actual y perspectivas futuras de la política comunitaria a partir de una evaluación crítica de los logros alcanzados en la última década, tanto en relación con las infraestructuras como respecto a los servicios de transporte. En la sección 3, el análisis se centra en las fortalezas y debilidades de la política de transporte española, dedicando una atención especial al papel desempeñado por la planificación de las infraestructuras y servicios. Finalmente, y a modo de conclusión, en la sección 4 se presentan brevemente algunas líneas futuras para el desarrollo de la política de transporte en la sociedad del siglo XXI.

2. EL DESARROLLO RECIENTE DE LA POLÍTICA DE TRANSPORTE EN EUROPA

En términos generales, la industria del transporte representa alrededor del 7% del PIB comunitario y proporciona cerca del 5% del empleo en la Unión Europea, cifras que se estiman estables durante los próximos años. Se trata no sólo de una importante industria en sí misma, sino también de un elemento de cohesión social que contribuye sobremanera al correcto funcionamiento de la economía europea en su conjunto. La movilidad de personas y mercancías es un componente esencial de la naturaleza de la Unión Europea, y como tal tiene reconocido el carácter de derecho esencial de los ciudadanos.

Dado que disponer de un sistema de transporte eficaz es esencial para la prosperidad de Europa, la política de transporte europea ha tenido y tiene como objetivo explícito conseguir que las infraestructuras y servicios de transporte comunitarios funcionen de manera que satisfagan las necesidades económicas, sociales y ambientales de la diversa y heterogénea sociedad que conforma los 27 Estados miembros. A lo largo de la última década el desarrollo de esta política de transporte ha estado guiada por los principios generales establecidos en el Libro Blanco de 2001 (Comisión Europea, 2001), los cuales giran alrededor de las ideas de sostenibilidad, seguridad y la integración del sistema de transporte en su conjunto desde una perspectiva intermodal. De manera explícita, el Libro Blanco se construye a partir de cuatro grandes objetivos definidos en el horizonte de 2010:

1. El primero, alcanzar un mayor equilibrio entre los distintos modos de transporte, mejorando la calidad de las carre-

teras, revitalizando el papel de los ferrocarriles, controlando el crecimiento del transporte aéreo y creando las llamadas «autopistas del mar». La razón que subyace detrás de este objetivo es el reconocido desequilibrio existente entre los distintos modos de transporte. En 1999, por ejemplo, la carretera suponía un 44% del mercado del transporte de mercancías, en comparación con el 41% del transporte marítimo de corta distancia, el 8% para el ferrocarril y el 4% para las vías navegables interiores. El predominio de la carretera era aún mayor en el transporte de pasajeros, donde la carretera abarcaba el 79% del mercado, mientras que el transporte aéreo con un 5% estaba a punto de superar el transporte por ferrocarril, que había alcanzado un límite máximo del 6%. Era precisamente este éxito del transporte por carretera y del transporte aéreo lo que provocaba, a juicio de la Comisión, un preocupante empeoramiento de los niveles de congestión y los problemas medioambientales. A modo de ejemplo, se calculaba que unos 7.500 km (aproximadamente el 10% de la red total de carreteras) se veía afectada diariamente por atascos de tráfico, lo cual suponía unos costes externos de aproximadamente el 0,5% del PIB comunitario. Al mismo tiempo, 16 de los principales aeropuertos de la Unión registraban retrasos de más de un cuarto de hora en más del 30% de sus vuelos, lo que conllevaba el consumo extra de 1,9 millones de litros de combustible (casi el 6% del consumo anual). En cuanto al daño medioambiental, según datos de 1998, el transporte era el culpable de la emisión del 28%

de las emisiones de CO₂, siendo el transporte por carretera el principal responsable, ya que sólo él representaba el 84% de las emisiones de CO₂ imputable al sector transporte.

2. El segundo objetivo formulado en el Libro Blanco de 2001 consistía en eliminar los obstáculos al crecimiento del sistema de transporte a través de la inversión en las denominadas «redes transeuropeas». Dada la importancia del sistema de transporte en el crecimiento económico y competitividad de las industrias, la existencia y el tamaño de un buen número de cuellos de botella en las principales rutas internacionales estaba planteando un grave problema para el movimiento de personas y mercancías. Por ejemplo, en el caso de los ferrocarriles se consideraba que al menos 16.000 km de la red (el 20% del total) estaban clasificados como puntos críticos para la consolidación del mercado interior y la cohesión territorial.
3. El tercer objetivo consistía en colocar a los usuarios en el centro de la política europea de transporte, avanzando de manera decidida en la regulación de la seguridad y adoptando sistemas de tarificación eficientes que permitiesen la recuperación de todos los costes. El primer aspecto constituía una novedad importante, ya que representaba una preocupación creciente de los usuarios. Si bien los accidentes aéreos o ferroviarios causaban gran consternación puntual, era indudable que el transporte por carretera era el modo que mayor número de muertes registraba al año (casi 40.000 personas). La Comisión reconocía que las víctimas de accidentes

de carretera suponían para la sociedad no sólo un coste de decenas de miles de millones de euros en gastos cuantificables, sino también un coste humano difícilmente valorable. Con respecto a la tarificación, la Comisión asumía que los usuarios desean saber exactamente lo que están pagando al utilizar las autopistas o transporte público. El uso de las infraestructuras y la lucha contra la contaminación y la congestión tiene un coste, por lo que la forma en la que el usuario pague por la internalización de ese coste debe realizarse aplicando principios económicos de total transparencia y coherencia.

4. Finalmente, el último gran objetivo establecido en el Libro Blanco consistía en gestionar la globalización del transporte a través de acuerdos internacionales que se integrasen con los tres objetivos anteriores. Aunque las normas internacionales tienen la finalidad de facilitar el comercio, suelen ignorar cuestiones tales como la protección del medio ambiente, la seguridad, o las dimensiones industriales y sociales particulares. Por esta razón la Comisión consideró que los servicios de transporte (especialmente en el transporte aéreo y marítimo) debían incluirse en las negociaciones que se llevasen a cabo dentro de la OMC. Así, a partir de 2001, el transporte entra de lleno en la agenda internacional de la Unión Europea, incorporando a ésta el objetivo de desarrollar un sistema de transporte sostenible y contribuir a la resolución de los crecientes problemas de congestión y contaminación medioambiental.

A lo largo de los últimos ocho años la política de transporte europea se ha desarrollado a través de diversas acciones y programas encaminadas a alcanzar estos cuatro objetivos. Veamos ahora con mayor detalle hasta qué punto se han conseguido y cuáles han sido los resultados de esas medidas.

2.1. La política europea de transporte entre 2001 y 2009

En junio de 2006 la Comisión Europea publicó un informe de evaluación intermedio sobre el grado de ejecución de las actuaciones previstas en el Libro Blanco de 2001 cuyo objetivo era revisar la política de transporte europea (Comisión Europea, 2006). Este documento condujo a cierto re-enfoque de algunas medidas previas: aunque se consideraba que los principales objetivos establecidos en 2001 seguían siendo válidos en general, se establecía al mismo tiempo la necesidad de que la política de transporte se adaptase a los elementos que definían la nueva realidad de referencia.

En primer lugar, la incorporación de nuevos miembros a la Unión Europea obligaba a reconsiderar la política de transporte adoptando una dimensión continental. La extensión hacia el este de los principales ejes de las redes transeuropeas de transporte creaba nuevos corredores (especialmente apropiados para el transporte marítimo y por ferrocarril) que debían potenciarse a través de las inversiones e incentivos adecuados. En segundo lugar, el incremento de la globalización de los flujos comerciales había sido mayor que lo previsto en 2001, dando lugar a la creación de grandes empresas logísticas con operaciones en todo el mundo. En este sentido, en 2006 se con-

sideró que la política europea de transporte debía centrarse más en fortalecer la competitividad internacional de las empresas de transporte multimodales, ofreciendo soluciones integradas en los distintos modos de transporte. En tercer lugar, el informe también constató que el transporte se estaba transformando con rapidez en una industria de alta tecnología, por lo que la política europea debía fomentar la innovación y desarrollo en este campo para evitar la pérdida de competitividad frente a terceros países.

Además de lo anterior, se reconoció explícitamente que las medidas propuestas en 2001 en relación con la protección medioambiental no habían sido suficientes para cumplir con los acuerdos internacionales establecidos en el Protocolo de Kioto, por lo que se estableció la necesidad de introducir nuevas medidas. Los nuevos objetivos fijaron una reducción estimada de las emisiones de CO₂ de entre el 20%-30% para el año 2020 y de entre el 60%-80% para el año 2050, pero siempre de manera compatible con la política europea de energía (especialmente en materia de garantía de suministro y sostenibilidad) y teniendo en cuenta que el consumo de energía en transporte supone el 30% del consumo total, con un 98% de dependencia del petróleo. Finalmente, la Comisión también indicó en 2006 que la política europea de transporte debía adaptarse al nuevo contexto internacional en el que la amenaza terrorista había afectado al sector transporte más que a ningún otro.

Durante el periodo 2001-2006, las principales propuestas legislativas del Libro Blanco de 2001 fueron progresivamente aprobadas y puestas en práctica. Entre los resultados principales cabe destacar: la apertura del transporte de mercancías por

ferrocarril a la competencia, la mejora de las condiciones del transporte por carretera, la definición de los proyectos prioritarios de la red transeuropea de transporte, la creación del «cielo único» dentro de la Unión Europea, el fortalecimiento de los derechos de los pasajeros de transporte aéreo, la nueva normativa comunitaria sobre tarifas basadas en la distancia, la promoción de la competencia dentro de cada modo de transporte y entre modos, el fomento del transporte intermodal con el programa *Marco Polo* y el fortalecimiento del marco jurídico en seguridad marítima de carga. Asimismo, la Unión Europea también comenzó a demostrar su capacidad para desarrollar programas de innovación industrial en el ámbito de la gestión y logística del transporte (programas *Galileo*, *ERTMS* o *SESAR*).

A pesar de todas estas medidas aún queda camino por recorrer. Si bien la promoción de la competencia dentro del transporte por carretera, aire y mar se ha realizado con bastante éxito, no ha ocurrido lo mismo con el ferrocarril y el autobús. En estos dos últimos modos de transporte se necesitan aún nuevas medidas que garanticen el libre acceso o la competencia por el mercado para todos los servicios, así como una fuerte regulación independiente.

La internalización de los costes externos del transporte es otra de las asignaturas pendientes. Si bien es cierto que en el transporte por carretera se pagan algunas tasas e impuestos por las externalidades que los usuarios provocan, es necesario una mayor diferenciación de las tarifas por tipo de vehículo, tipo de tráfico, calidad de la infraestructura, etc. En otros modos de transporte, como el aéreo o el marítimo, la situación es aún peor, ya que generalmente no se paga tarifa alguna por el daño medioambiental o la congestión ocasionados.

Dado el importante impacto que el sector transporte tiene sobre el medioambiente, en julio de 2008 la Comisión publicó un nuevo paquete de medidas mediante las que se vincula el sector transporte y el desarrollo sostenible (Comisión Europea, 2008). En este documento se incluye una estrategia para asegurar que los precios de transporte reflejen correctamente el coste que éste tiene para la sociedad en términos de daño medioambiental y congestión. Para ello, por un lado, se propone a los Estados miembros que introduzcan peajes más eficientes para los camiones en las carreteras («Euroviñeta»), de forma que los ingresos de estos peajes se utilizarían para compensar los impactos medioambientales y reducir la congestión. Por otro lado, se establece el objetivo de reducir hasta un 50% el ruido de los trenes de mercancías y se establecen acciones para llevar a cabo tal reducción, tanto por parte de la Comisión como de los operadores de transporte.

En términos generales, la definición de criterios para la tarificación socialmente óptima constituye uno de los campos en los que más ha avanzado la política europea de transporte en los últimos años. La Comisión ha admitido el principio económico elemental de que los precios del transporte deberían reflejar el verdadero coste que éste tiene para la sociedad, incluyendo todos los costes internos y externos. Es decir, lo que se propone es una tarificación de acuerdo al coste marginal social a corto plazo. Con este criterio, y bajo un funcionamiento competitivo de los mercados, los usuarios del transporte serán precisamente aquéllos que valoren el viaje por encima de los costes que éste impone a la sociedad en términos de costes variables, daño medioambiental, congestión y accidentes. Aquellos usuarios que valoren el viaje por

debajo de ese coste no viajarán o utilizarán algún modo de transporte alternativo, alcanzándose en equilibrio una asignación socialmente eficiente.

Sin embargo, tal como se analiza en otro trabajo de este mismo número (Matthews, 2010), existen numerosas razones por las que la tarificación según el coste marginal social a corto plazo puede no resultar óptima en la práctica. Entre otras, pueden señalarse las siguientes:

1. La medición del coste marginal social a corto plazo puede resultar muy compleja. Los costes medioambientales y costes externos de los accidentes están sujetos a un enorme grado de incertidumbre. Asimismo, tal y como argumenta Lindberg (2002), incluso los componentes de coste que se han estudiado durante mucho tiempo, como el mantenimiento y renovación de las infraestructuras o el coste de la congestión, están sujetos a un considerable grado de error de medición.
2. La tarificación de acuerdo al coste marginal social a corto plazo no tiene en cuenta cuestiones de equidad, ya que se formula exclusivamente desde el punto de vista de la eficiencia, sin valorar la distribución resultante de la renta asociada a los precios fijados.
3. El coste marginal social a corto plazo ignora totalmente los costes de capital de la inversión en infraestructura. En otras palabras, el coste marginal social a corto plazo tiene en cuenta sólo los costes de aumentar el tráfico en una infraestructura existente. Como alternativa, la literatura ha propuesto utilizar el coste marginal social a largo plazo, que considera además los costes impuestos por el tráfico adicional

cuando la infraestructura se ajusta de forma óptima al nuevo nivel de tráfico. Esto implica que se incluyen algunos costes marginales de capital, pero en comparación con el coste marginal social a corto plazo, el coste de la congestión, y posiblemente algunos de los otros costes externos, se reducirá. Es fácil demostrar que cuando la capacidad de una infraestructura se elige de manera óptima, ésta se expandirá hasta el punto en el que los costes adicionales de capital de ampliar la capacidad igualen a la reducción de los otros costes, de modo que en el límite, el coste marginal social a corto plazo y el coste marginal social a largo plazo coinciden. Por lo tanto, el problema surge sólo cuando la capacidad no se adapta de manera óptima a la demanda. En estos casos, existe en la literatura una gran controversia sobre si la tarificación óptima en transporte debe hacerse de acuerdo al coste marginal social a corto plazo o al coste marginal social a largo plazo. Sin embargo, cabe destacar que en el caso de grandes indivisibilidades la tarificación de acuerdo al coste marginal social a corto plazo resulta más adecuada.

4. La financiación y las cuestiones institucionales reflejan la objeción más común a la tarificación de acuerdo al coste marginal social a corto plazo, dado que no se recupera el coste total. Además, la tarificación de acuerdo al coste marginal social a corto plazo produce incentivos perversos en lo que a la inversión se refiere.
5. Finalmente, la tarificación de acuerdo al coste marginal social supone la existencia de precios iguales al coste

marginal social en otras partes de la economía. Si éste no fuera el caso, la tarificación de acuerdo al coste marginal social debería modificarse para corregir las divergencias entre el precio y los costes sociales marginales en otras partes de la economía, ponderado por el grado de interacción entre los sectores y el servicio a que el precio se establece. Las normas de fijación de precios resultantes pueden ser muy complejas, pero es probable que sean mejores que ignorar el problema. De hecho, la aplicación de sofisticados sistemas de fijación de precios como la fijación de acuerdo al coste marginal puede limitar la capacidad de los usuarios a responder a los precios dada su incapacidad de comprender y predecir lo que tendrá que pagar.

Al margen de estas críticas sobre la tarificación de acuerdo al coste marginal social a corto plazo, cabe destacar que muy pocos Estados miembros han adoptado este tipo de tarificación. Las principales razones que argumentan los países disidentes es la dificultad a la hora de medir el coste marginal social y la posibilidad de que este tipo de tarificación perjudique a los países periféricos, donde el nivel de congestión y daño medioambiental es más alto. Sin duda, este hecho hace indispensable que la Comisión revise la legislación vigente y proponga en el futuro medidas que promuevan la internalización de los costes externos del transporte.

2.2. La política europea de transporte y la financiación de infraestructuras

Junto con los criterios de tarificación, el otro ámbito en el que la política europea de transporte ha sido especialmente activa

en los últimos años es en la inversión en grandes infraestructuras. Las llamadas «redes transeuropeas de transporte» son un conjunto de ejes básicos para el movimiento de personas y mercancías que definen las arterias por las que se nutre el mercado único. Europa cuenta en la actualidad con una densa red de transportes y, en general, dispone de infraestructuras de alta calidad. Sin embargo, algunas zonas sufren los mencionados «cuellos de botella», caracterizados por fuerte congestión, contaminación medioambiental o graves obstáculos para el desarrollo regional. La inversión en alternativas viables para estos corredores saturados constituye una prioridad de la Comisión Europea, ya que se asume que el alivio a estos problemas permitirá mejorar el tráfico e introducir cadenas logísticas multimodales que optimicen el uso de la infraestructura de transporte dentro de los diferentes modos y entre ellos. En otras partes de Europa, la principal preocupación no es la congestión o los problemas medioambientales sino la accesibilidad. La inversión en infraestructuras en estas zonas y el desarrollo de la red transeuropea buscan en estos casos mejorar las condiciones de integración económica y social, especialmente en las regiones y los Estados miembros periféricos (Comisión Europea, 2006).

Los fondos necesarios para desarrollar la red transeuropea de transporte son cuantiosos, superando los 110 millones de euros para los proyectos de alta prioridad. La Comisión Europea cofinancia los grandes proyectos de infraestructura a través de los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión. Tanto los Fondos Estructurales como el Fondo de Cohesión pretenden reforzar la cohesión económica y social de la Unión Europea. El total de fondos comunitarios

asignado para lograr estos objetivos asciende a 340 millones de euros para el período 2007-2013, y se distribuyen a través del Fondo Europeo de desarrollo regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo de Cohesión (Comisión Europea, 2005).

El denominado *funding-gap* es el mecanismo básico para cofinanciar las inversiones en infraestructura en la Unión Europea. Consiste en la diferencia entre el valor actual de los costes de inversión del proyecto y el valor actual neto de los ingresos. Así, el *funding-gap* recoge la parte de los costes de inversión que no pueden ser recuperados a lo largo de la vida del proyecto y que, por lo tanto, deben financiarse. En algunos proyectos la tasa de cofinanciación puede alcanzar el 80% del valor actual neto financiero del proyecto.

A pesar de su utilidad e importancia, este mecanismo genera en ocasiones resultados no deseados. Los Estados miembros no tienen incentivos ni para minimizar los costes del proyecto ni para tarificar de acuerdo al coste marginal social a corto plazo, a pesar de que es precisamente este tipo de tarificación la recomendada por la Comisión Europea (De Rus y Socorro, 2009). Dados los escasos incentivos que conlleva el mecanismo de financiación utilizado por la Comisión Europea, no es extraño que los Estados miembros hayan prestado escasa atención a la selección económica de los proyectos o la minimización de los costes. Una evaluación *ex post* de una muestra de proyectos cofinanciados por el Fondo de Cohesión en el período 1993-2002 concluye que los gobiernos nacionales se han centrado fundamentalmente en cumplir los requisitos y plazos para obtener financiación, prestando menos atención al contenido técnico y la prioridad económica de los

proyectos (ECORYS Transport, 2005). La mayoría de los proyectos de la evaluación contenía diseños inadecuados; importantes modificaciones técnicas tras la aprobación pero antes del inicio de la construcción; enmiendas finales a expedientes de diseño/oferta; inicios tardíos en la ejecución; costes adicionales debido a actividades extra por parte del contratista, quien estaba, a continuación, en una buena posición para reclamar gastos adicionales; plazos más largos que los previstos; o muchas solicitudes para la extensión del período de ejecución.

Estos decepcionantes resultados no son completamente inesperados. El modelo de financiación utilizado por la Comisión Europea hace que los gobiernos nacionales tengan incentivos a manipular las evaluaciones de los proyectos para obtener más fondos europeos. Cella y Florio (2007) sugieren que la Comisión Europea debería incluir siempre la evaluación *ex post*. Sin embargo, tal como argumentan De Rus y Socorro (2009), los problemas inherentes en el modelo *funding-gap* no pueden resolverse con una simple evaluación *ex-post*. La existencia de asimetrías de información y conflictos de intereses requiere un enfoque diferente en el que se considere explícitamente el problema de incentivos. Florio (2007) propone claramente abandonar el modelo de financiación actual y movernos a un sistema que proporcione mayores incentivos. Entre otras, una posibilidad que debe contemplar la política europea de transporte en un próximo futuro sería ofrecer un mecanismo de financiación de proyectos de infraestructura de cuantía fija, ya que este tipo de mecanismos ofrece los mejores incentivos a ser eficiente y tarifarse de acuerdo al coste marginal social.

3. EL DESARROLLO RECIENTE DE LA POLÍTICA DE TRANSPORTE EN ESPAÑA

El desarrollo normativo de la política de transporte en España se encuentra condicionado por el marco competencial definido en la Constitución Española de 1978 y, a partir de 1986, por los principios y normativas emanados de los diversos tratados europeos. La Administración central del Estado es quien tiene las mayores competencias en este campo, las cuales son de carácter exclusivo cuando se refieren al transporte terrestre y ferroviario que transcurra por más de una comunidad autónoma, al transporte aéreo y, salvo algunas excepciones, a las infraestructuras (aeropuertos, puertos y carreteras) de interés general. Por su parte, las comunidades autónomas, y en su caso otras entidades locales (diputaciones, cabildos o ayuntamientos), pueden asumir la titularidad y gestión del resto de servicios e infraestructuras de transporte ubicados exclusivamente en su territorio.

3.1. Los objetivos de la política de transporte en España

La política de transporte desarrollada por el Ministerio de Fomento en las dos últimas décadas se ha centrado en tres ámbitos principales de actuación: en primer lugar, la liberalización de las infraestructuras y servicios de transporte en el marco de su adaptación a la normativa comunitaria; en segundo lugar, la introducción de los principios de movilidad sostenible en el marco de todas las actuaciones en materia de transporte y, finalmente, la planificación y ejecución de un ambicioso programa de inversiones encaminado a mejorar de manera notable la

dotación relativa de infraestructuras en España.

Con respecto a las políticas de liberalización, tal como se ha indicado anteriormente, la legislación española ha estado sometida desde 1986 a los criterios de armonización establecidos por la Unión Europea. De esta manera se ha procedido a la apertura gradual de un sector que en España se encontraba inicialmente mucho más regulado e intervenido que en el resto de Europa. Por ejemplo, en el transporte de mercancías por carretera se han eliminado de forma progresiva la mayoría de las restricciones de entrada y otros obstáculos a la competencia existentes desde los años cincuenta. En los modos de transporte que estaban dominados por grandes monopolios públicos, el poder de mercado de las empresas se encuentra notablemente reducido en la actualidad. En algunos casos (como ocurrió con Iberia o Trasmediterránea) la liberalización estuvo además acompañada de un proceso de privatización, mientras que en otros (Renfe-operadora en el transporte por ferrocarril) se introdujeron grandes cambios estructurales (como la separación de la gestión de infraestructuras de la prestación de servicios) que favorecían la competencia. Por el contrario, el transporte urbano de viajeros sigue en muchos casos en manos de operadores públicos o semipúblicos, y en el interurbano la excesiva duración de las concesiones continúa limitando en algunos casos la efectividad de la competencia por el mercado.

Cuando se realiza una comparación con la situación de partida no cabe duda de que el resultado de la liberalización de los servicios en España ha sido muy positivo, particularmente en términos de capacidad ofertada y posibilidad real de elegir entre distintas tarifas y operadores por parte de

los usuarios. Sin embargo, esto no quiere decir que el grado de competencia alcanzado en los mercados de transporte garantice que éstos están funcionando actualmente con el mayor nivel posible de eficiencia. De hecho, ni la Administración central ni los distintos gobiernos autónomos o locales han mostrado hasta ahora un celo excesivo por avanzar en las políticas de liberalización más allá de las exigencias comunitarias o nacionales amparándose en ocasiones en argumentos basados en la equidad o en determinados impactos sobre su territorio. Esto ha ocurrido, por ejemplo, en el caso de las «Euroviñetas», cuya transposición a la normativa española se ha limitado principalmente a aspectos formales que no han permitido desarrollar por ahora las posibilidades de política económica asociada a este nuevo instrumento.

A partir de 2001, una vez que se consideraron alcanzados la mayoría de los objetivos de liberalización promovidos por las directivas comunitarias, el enfoque de la política de transporte española fue desplazándose hacia la idea de *movilidad sostenible*, inspirada de nuevo por principios definidos a nivel europeo. De esta manera, comenzó a considerarse que la política de transporte debería hacer frente a las crecientes intensidades de tráfico y niveles de congestión, ruido y contaminación, y fomentar el uso de los modos de transporte menos nocivos con el medio ambiente, así como favorecer la plena internalización de los costes sociales y ambientales.

Esta estrategia de movilidad sostenible persigue la disociación entre crecimiento del transporte y crecimiento económico, el desarrollo de alternativas al transporte en vehículo privado y al transporte de mercancías por carretera y la imputación correcta de costes externos. Además, insiste

en la necesidad de hacer un seguimiento riguroso del comportamiento ambiental del sector y estableciendo cuando sea posible objetivos cuantificables para la política de transporte: por ejemplo, en la limitación de las emisiones («limitar al 15% el incremento de gases entre 2008 y 2012, respecto a las emisiones de 1999»), el reparto modal del transporte de mercancías («mantener en 2010 el mismo reparto modal de 1998») o en la seguridad vial («reducir a la mitad el número de muertos en la carretera en 2010»).

Hasta ahora, los resultados de las medidas implementadas para alcanzar estas metas son algo decepcionantes, al menos con respecto a las dos primeras. La regulación del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero desde 2004 y la aprobación de los sucesivos planes nacionales de asignación de derechos de emisión no han permitido a España cumplir globalmente sus compromisos internacionales, y el reparto modal continúa favoreciendo globalmente a la carretera. Únicamente la notable reducción de la accidentalidad del tráfico viario en los últimos cinco años a partir del endurecimiento del régimen sancionador y la introducción de incentivos («carné por puntos») es ampliamente reconocida como un éxito notable de esta política.

Aunque muchos de los objetivos anteriores también se han concretado en el reciente diseño de la política de inversiones en infraestructuras, lo cierto es que este último ámbito constituye por sí solo uno de los elementos más destacados de la política de transporte en España. A lo largo de las dos últimas décadas se ha llevado a cabo una profunda renovación y modernización de todas las infraestructuras de transporte, representando la inversión acu-

mulada en este sector casi un 1% del PIB en términos anuales. Entre 1986 y 1992 el impulso inversor estuvo motivado por la necesidad inicial de preparar al país para los compromisos internacionales de 1992; a partir de esa fecha el objetivo era forzar una convergencia rápida con los niveles de dotación europeos y desde 2001 en adelante se ha añadido a dicho objetivo, tal como se ha señalado, la estrategia de desarrollo sostenible (Ministerio de Fomento, 2008).

La mayor parte de este esfuerzo inversor ha sido de naturaleza pública y ha sido realizado a cabo por el Ministerio de Fomento, salvo en las carreteras (donde se ha repartido casi al 50% con las comunidades autónomas y entes locales). En cualquiera de los casos, el éxito de esta política de transporte también resulta significativo, pues puede considerarse que en estos momentos España cuenta con un sistema de transporte en práctica convergencia con el resto de países europeos en términos de equipamiento viario y ferroviario, especialmente en cuanto a líneas de alta velocidad. Con relación a puertos y aeropuertos, la red nacional coordinada por entes públicos como Puertos del Estado y Aena ha mostrado hasta el momento capacidad suficiente para hacer frente a los principales desafíos presentados. Sin embargo, actualmente está en marcha un proceso de reforma del modelo aeroportuario cuyas líneas de trabajo aspiran a separar la gestión aeroportuaria de las actividades de control del tráfico aéreo, dar participación a las comunidades autónomas y otros entes locales en la gestión, y promover la entrada de capital privado. Aunque sobre el papel estas tres medidas parecen positivas y acercarían el modelo aeroportuario español al de otros países desarrollados, *a priori* no son plenamente compatibles entre sí y

debe diseñarse cuidadosamente cuál es el modelo de organización al que se quiere llegar para evitar el riesgo de que los cambios sean inefectivos o empeoren los resultados actuales.

En general, los programas de planificación y organización de las infraestructuras de transporte representan posiblemente el elemento más relevante de la política de transporte española en los últimos años, por lo que requieren un análisis algo más detallado.

3.2. Las herramientas de planificación: el Plan Estratégico de Infraestructuras y Transportes

Aunque la planificación en España cuenta con algunos antecedentes notables, no fue hasta los años ochenta cuando comenzó a considerarse que la inversión pública en infraestructuras debería realizarse mediante grandes planes plurianuales, tanto por sus efectos a largo plazo como por la necesaria periodificación de la financiación necesaria para acometerla. Dichos planes tuvieron inicialmente un marcado carácter sectorial y una duración relativamente corta, como el Plan General de Carreteras (1984) o el Plan de Transporte Ferroviario (1987). Posteriormente, fueron creciendo, tanto en duración como en el ámbito de actuación, adquiriendo una relevancia económica, social y mediática de gran impacto. Durante los años noventa, el llamado «Plan Felipe» (1994-2001) iba a resolver muchos de los problemas de conexión entre las grandes ciudades españolas y a aumentar la movilidad interna de los ciudadanos. El posterior Plan de Infraestructuras de Transporte (2000-2007) estaba destinado, por el contrario, a integrar el territorio y a mejorar

los grandes ejes ferroviarios y terrestres para alcanzar la convergencia real con Europa. En la actualidad, tras ser aprobado en julio de 2004, se encuentra vigente el Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte (PEIT), en el que se establecen las directrices básicas de actuación en todas las infraestructuras y servicios de transporte de competencia estatal con un horizonte a medio y largo plazo (2005-2020).

Las directrices del PEIT centran los objetivos de la actual política de transporte en España alrededor de varias ideas. La primera es mejorar la eficiencia del sistema en términos de calidad de los servicios efectivamente prestados y satisfacer las necesidades de movilidad de las personas y los flujos de mercancías en condiciones de capacidad y seguridad adecuadas y proporcionadas a las características de esos flujos. Para cumplir este objetivo se pretende desarrollar un sistema integrado de transporte en un marco de complementariedad y coordinación intermodal. Al mismo tiempo se pretende optimizar el uso de las infraestructuras existentes mediante medidas de gestión de la demanda e impulsar las políticas de conservación y mantenimiento de las infraestructuras.

Un segundo objetivo declarado del PEIT es fortalecer la cohesión social y territorial, para lo que será necesario asegurar unas condiciones de accesibilidad equitativas al conjunto del territorio, además de identificar los beneficiarios potenciales de la política de infraestructura y transportes, evitando transferencias regresivas de renta. El tercer objetivo es contribuir a la sostenibilidad general del sistema mediante el cumplimiento de los compromisos internacionales de la normativa europea en materia ambiental, mientras que el último sería impulsar el desarrollo económico y la competitividad.

A partir de estos grandes objetivos cualitativos, y partiendo de un diagnóstico previo de la situación de partida del sistema de transporte en España, el PEIT ha diseñado un conjunto de actuaciones concretas, tanto de carácter transversal (seguridad, calidad, etc.) como por modos de transporte. Dentro de estas últimas, el ferrocarril es el modo de transporte que concentra el conjunto más importante de actuaciones. El propio plan concede al ferrocarril un papel protagonista, reconociendo expresamente como uno de sus objetivos «(...) alcanzar una completa reestructuración de la red ferroviaria española». Ello se debe a que el diagnóstico de partida encuentra una red en servicio cuya longitud total en 2005 se aproximaba a 13.500 km, de los cuales sólo 1.031 km tenían ancho UIC, 2.095 km correspondían a doble vía electrificada, 3.628 km tenían una vía única electrificada, 5.494 km estaban sin electrificar y 1.194 km eran ferrocarriles de vía estrecha explotados por FEVE.

Como puede deducirse, esta situación originaba notables diferencias de niveles de dotación entre las líneas de la red, en calidad y seguridad, lo cual generaba dificultades de integración en la red europea y conducía a la existencia de tramos y líneas con muy baja utilización. Por esta razón, la reestructuración ferroviaria que se propone en el PEIT, fundamentada en la reciente Ley del sector ferroviario (2003), tiene como principal objetivo modernizar la red española con el fin de que este modo de transporte se convierta de manera progresiva en un elemento central para la articulación de los servicios intermodales de transporte (Ministerio de Fomento, 2007).

Las actuaciones previstas afectan a más de 9.000 km de la red actual, que serán mejorados para soportar tráfico de altas

prestaciones. Esta red se extenderá al conjunto del territorio peninsular y conllevará adicionalmente la construcción de más de 5.600 km de alta capacidad (esto es, un incremento del 62% con respecto a la dotación actual). Además, con el fin de mejorar la accesibilidad al conjunto del territorio, se pretende corregir la actual estructura radial (desarrollando rutas periféricas) y conseguir que todas las capitales de provincia tengan acceso al ferrocarril de altas prestaciones, de manera que el 90% de la población peninsular se sitúe a menos de 50 km de una estación de la red.

Sin embargo, hasta el momento la mayoría de las actuaciones del PEIT se han concentrado en a) la finalización de los corredores de alta velocidad que estaban en construcción (entre los que destaca Madrid-Barcelona), b) la inversión en la red convencional para mejorar las condiciones de explotación de los servicios ferroviarios de mercancías y para facilitar el intercambio con el transporte por carretera y marítimo, y la consolidación del nuevo marco institucional de relación entre el Administrador de la Infraestructura Ferroviaria (ADIF) y los operadores (en un primer momento, sólo RENFE Operadora), en condiciones que pretenden favorecer el desarrollo del ferrocarril frente a modos competidores.

Las actuaciones a realizar en los próximos años se dirigen principalmente a mejorar los servicios prestados en el transporte de viajeros y mercancías, extendiendo progresivamente la red de alta velocidad por todo el territorio nacional y mejorando la interoperabilidad con la red francesa en el transporte de mercancías. Muchas de las inversiones en esta etapa están aún pendientes de concretar, señalándose que «(...) las actuaciones a partir de 2013 se precisarán en función de los resultados obtenidos

en el período anterior en cuanto a evolución de la participación modal del ferrocarril en el transporte de viajeros y de mercancías» (Ministerio de Fomento, 2007).

Con relación al transporte por carretera, el PEIT establece como prioridad inicial la mejora y homogeneización de las condiciones de servicio en el conjunto de la red nacional, en lo referente a seguridad y conservación de las vías. Al mismo tiempo, también propone la racionalización de su estructura (incluyendo la finalización de los itinerarios de alta capacidad en ejecución), así como el establecimiento de criterios objetivos para la selección de inversiones y la puesta en marcha de un sistema de servicios adicionales al usuario, en coordinación con todas las administraciones competentes.

Para el desarrollo específico de todos estos elementos el PEIT propone la elaboración de diferentes planes sectoriales. El Plan Sectorial de Carreteras, por ejemplo, incluye todas las actuaciones previstas en la red básica de altas prestaciones de titularidad del Estado, además de las obras de acondicionamiento necesarias (incluidos acondicionamientos de travesías y variantes de población) y aquéllas que persigan la resolución de situaciones conflictivas, con el fin de mejorar la seguridad y las condiciones generales de circulación. Por su parte, el Plan Sectorial del Transporte por Carretera recoge distintas actuaciones en el ámbito regulador de los servicios de transporte por carretera que consisten principalmente en la revisión de la normativa específica y en la concertación con las comunidades autónomas y entes locales para mejorar su cumplimiento.

En el transporte marítimo las líneas de actuación prioritarias que establece el PEIT

se orientan hacia la consolidación de los puertos como nodos intermodales de referencia, de manera que sirvan de apoyo al progresivo despliegue de la red intermodal de mercancías, y a la consecución de unos servicios de transporte más seguros y respetuosos con el medio ambiente. Estas iniciativas parten del proceso de liberalización de la prestación de servicios portuarios y la modificación del régimen económico de los puertos de interés general iniciado por la Ley de Puertos (2003), donde se establece el marco estratégico de los mismos.

En cuanto a las actuaciones en materia de infraestructuras aeroportuarias y transporte aéreo, se entiende que los aeropuertos son nodos integrados en el sistema de transporte y logística, y por tanto, al igual que los puertos, su desarrollo está ligado al de los modos de transporte que conectan. Al mismo tiempo se propone un reforzamiento de las condiciones de seguridad en la aviación civil y una mejora notable en la operatividad aeroportuaria mediante la instalación de sistemas de ayuda a la navegación y la mejora de la calidad de los servicios prestados tanto a las aeronaves (aparcamientos, *fingers*, zonas y hangares de mantenimiento, etc.) como a los pasajeros (áreas terminales, mostradores de facturación, atención a personas de capacidad reducida, zonas comerciales etc.), y compañías aéreas (espacios de oficinas y de atención a los pasajeros, zonas de desarrollo aeronáutico, etc.).

Finalmente, el PEIT también propone en este sector un amplio número de actuaciones de carácter medioambiental referidas, por ejemplo, a la corrección de problemas derivados de situaciones de ruidos, a la introducción de sistemas de tarificación aeroportuaria ligados al comportamiento ambiental de las aeronaves, o a la armonización de

la fiscalidad en el combustible de uso aéreo, en coordinación con otros países europeos.

Desde el punto de vista financiero, el Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte constituye el mayor esfuerzo de dotación de infraestructuras realizado por la política de transporte en España hasta el momento, superando ampliamente a todos los planes anteriores. Tal como muestra el cuadro n.º 1, el volumen total de inversión previsto asciende a casi 250.000 millones de euros, lo que supone una media anual de más 15.500 millones y un esfuerzo inversor en torno al 1,5% del PIB como media a lo largo de su período de vigencia. La apuesta por el ferrocarril (que supone casi el 50% de la inversión global) es una de las características estratégicas más destacadas del Plan, dentro del concepto de movilidad sostenible en el que se inspira. El desarrollo de la red de alta velocidad y la potenciación del transporte ferroviario de mercancías, pretenden la implantación progresiva de un sistema intermodal integrado de transporte (tanto de mercancías como de viajeros), en el que los restantes modos también desempeñen un papel fundamental. Por ello, las inversiones en transporte por carretera, marítimo y aéreo son también cuantitativamente muy importantes.

Para llevar a cabo todas estas actuaciones el PEIT plantea una estrategia de financiación diversificada en la que, manteniendo un fuerte soporte de financiación presupuestaria (en torno al 60% del total), se favorezca la utilización de fuentes e instrumentos de financiación extrapresupuestaria, asegurando la viabilidad económico-financiera del Plan en su conjunto. Esta estrategia se basa en los principios de mantenimiento de un esfuerzo inversor estable en el tiempo, aprovechamiento de la capacidad de autofinanciación de las empresas

y entes públicos, y utilización, conforme a los objetivos y opciones estratégicas del propio Plan, de los mecanismos de colaboración público-privada pertinentes.

Más allá de estas buenas intenciones, la valoración actual del grado de ejecución del PEIT y de su efectividad para hacer frente a los problemas del transporte en la economía española presenta luces y sombras. En el lado positivo, las inversiones ya realizadas en la red de carreteras, en las nuevas líneas de alta velocidad o en la ampliación y mejora de puertos y aeropuertos han contribuido, sin duda, a renovar notablemente las infraestructuras de transporte en España, ampliando la capacidad de oferta y mejorando las posibilidades de ofertar una mayor variedad y calidad de servicios. Por otra parte, y particularmente en un momento de crisis económica, se hace más necesario que nunca asegurarse de que la sociedad se beneficie realmente de las políticas públicas.

Algunas de estas consideraciones han sido asumidas desde el Ministerio de Fomento y actualmente (diciembre de 2009) se está planteando una revisión del PEIT que podría dar lugar a cambios significativos en su enfoque en los años restantes de su ejecución. Aunque el alcance de los cambios aún no se conoce, sería necesario conciliar algo mejor los objetivos de eficiencia y equidad perseguidos por la política de transporte. Algunos de los proyectos desarrollados hasta ahora —especialmente en el caso de ciertas líneas de alta velocidad y carreteras de baja demanda— tienen una rentabilidad social cuestionable que obliga a plantearse como mínimo si la sociedad española puede y debe afrontar sus costes internos y externos en este momento o si sería preferible retrasar los proyectos en el tiempo. No se trata de invertir mucho, sino

Cuadro n.º 1

Estimación económica de las actuaciones del PEIT, 2005-2020

	Euros (millones)	%
Transporte por ferrocarril, excepto actuaciones urbanas	108.760	43,70
Altas prestaciones	83.450	33,53
Mantenimiento y mejora de red convencional	18.000	7,23
Supresión y mejora de pasos a nivel	3.560	1,43
Material móvil	3.750	1,51
Transporte por carretera, excepto actuaciones urbanas	62.785	25,23
Vías de gran capacidad	32.105	12,90
Acondicionamiento y mejora	7.500	3,01
Conservación y explotación	22.580	9,07
Servicios de transporte por carretera	600	0,24
Transporte aéreo	15.700	6,31
Área de movimiento de aeronaves	2.150	0,86
Área de terminales	5.760	2,31
Seguridad y Navegación Aérea	3.224	1,30
Intermodalidad, Medio Ambiente y otros	3.387	1,36
Mantenimiento y conservación	1.179	0,47
Transporte marítimo y puertos	23.460	9,43
Infraestructura e instalaciones portuarias	22.480	9,03
Salvamento, seguridad y medio ambiente marino	980	0,39
Transporte intermodal de mercancías y viajeros	3.620	1,45
Apoyo a red de nodos y plataformas intermodales	1.200	0,48
Accesos terrestres a puertos	1.220	0,49
Programa fomento de intermodalidad de mercancías	400	0,16
Programa fomento de intermodalidad de viajeros	800	0,32
Transporte urbano y metropolitano	32.527	13,07
Actuaciones en carreteras	4.077	1,64
Integración urbana del ferrocarril	2.400	0,96
Cercanías ferroviarias, incluso material móvil	10.050	4,04
Apoyo al transporte público e intercambiadores	16.000	6,43
Investigación, desarrollo e innovación	2.040	0,82
Programa de I+D+i en el transporte	1.610	0,65
Acciones piloto de innovación en el transporte	230	0,09
Programa de fomento de la innovación en el transporte	200	0,08
Total actuaciones previstas	248.892	100,00

Fuente: Ministerio de Fomento (2007).

de invertir bien, ya que destinar recursos a proyectos cuya aportación al bienestar social es (como mínimo) discutible, supone no sólo un coste de oportunidad elevado sino un compromiso importante para cualquier nueva actuación futura. En este sentido, posiblemente sería deseable una mayor transparencia en la evaluación *ex ante* (y *ex post*) de determinados proyectos y la adopción de decisiones sobre los mismos con criterios más claros y conocidos por toda la sociedad.

4. LÍNEAS FUTURAS DE LA POLÍTICA DE TRANSPORTE

Es muy probable que el rápido desarrollo y difusión de las nuevas tecnologías de la información y comunicación que está teniendo lugar en estos últimos años se acelere y constituya una de las características más destacadas de la sociedad española y europea del siglo XXI. A pesar de ello, no resulta previsible una reducción notable en las necesidades de movilidad personal y material que existen en la actualidad, o en las demandas de mejor accesibilidad por parte de distintas zonas y territorios. Por el contrario, en ambos casos cabe esperar una intensificación de la exigencia social de disponer de mejores servicios e infraestructuras de transporte, junto con una más que probable conciencia generalizada acerca de los importantes costes internos y externos que tales demandas conllevan.

Tal como hemos visto, la política de transporte europea para los próximos años comparte los elementos generales de este análisis, por lo que ya ha integrado dentro de sus objetivos actuales algunas líneas de actuación que persiguen dar respuestas a los problemas que en él se plantean. El

principio fundamental sigue siendo garantizar la movilidad de las personas y bienes, ya que se considera que ésta ha sido una de las razones históricas que han desarrollado los lazos comunes que unen a los países del continente. Si esta movilidad se ve afectada por dificultades como la congestión, la existencia de barreras naturales o artificiales, o la baja calidad de las infraestructuras y servicios de transporte se pone en peligro la misma idea de cohesión europea, tanto con respecto a los actuales Estados miembros como en relación a los países que pudieran incorporarse en futuras ampliaciones. La Unión Europea considera que la introducción de competencia en los mercados de transporte constituye el principal mecanismo que conduce a la eficiencia. Sin embargo, el alcance de la competencia efectiva en algunos sectores y países dista aún de ser homogénea. El transporte por ferrocarril, por ejemplo, sobre el que se tienen depositadas grandes esperanzas para corregir el reparto modal frente a las carreteras, o el funcionamiento de las operaciones en puertos y aeropuertos son áreas en las que aún se precisa mayor desarrollo.

A esta línea de actuación futura se une, en segundo lugar, una creciente preocupación por las implicaciones del sistema de transporte sobre el medio ambiente, que muchas veces no se limitan a un impacto local o regional, sino que trasciende a los propios límites nacionales.

Sin embargo, definir cuál debe ser la relación adecuada entre los principios de funcionamiento eficiente de un mercado de transporte y la regulación de aspectos medioambientales no está exenta de cierta controversia académica en la que las soluciones adoptadas a nivel comunitario no suelen avanzar más allá del ámbito de las

recomendaciones generales. Los principios sobre tarificación de infraestructuras, armonización fiscal, internalización de efectos externos e incluso la normativa social y laboral suelen dejar todavía un amplio margen de maniobra a los Estados miembros. De hecho, reconciliar la capacidad de intervención de las instituciones comunitarias con los deseos (no necesariamente convergentes) de los gobiernos nacionales constituye uno de los elementos subyacentes en el vigente debate político sobre la constitución europea y la reforma institucional que ésta pretende. Los avances futuros en la política de transporte comunitaria y, sobre todo, la velocidad a la que se implanten nuevas reformas, dependerán de la solución que se alcance para este problema.

Como tercera línea de actuación futura en la política de transporte comunitaria debe destacarse finalmente el papel que debe seguir desempeñado en ella la inversión en infraestructuras de transporte. La importancia de los proyectos incluidos en las redes transeuropeas y las contribuciones realizadas por los distintos fondos comunitarios trasciende notablemente el ámbito nacional, ya que muchos de ellos condicionan el desarrollo de los flujos de transporte a nivel comunitario y el funcionamiento eficiente de los mercados. La magnitud de las inversiones realizadas y el creciente coste de oportunidad de los recursos bajo circunstancias de restricción presupuestaria obligan a reforzar las garantías de que los proyectos contribuyen efectivamente al bienestar social. Esto implica, por un lado, que éstos deben formularse con criterios técnicos, no políticos, y por otro lado que todo el proceso institucional de asignación de recursos incluya los incentivos adecuados para que la sociedad se dote efectivamente de las infraestructuras realmente

necesarias. La evaluación socioeconómica de los proyectos de transporte tanto *ex ante* como *ex post* debería potenciarse como herramienta de control.

En relación particular a las líneas de actuación de la política de transporte en España es evidente, tal como se ha indicado, que gran parte de éstas estarán supeditadas al propio desarrollo de la política de transporte europea. Igualmente, muchos de los importantes logros alcanzados en los últimos años mediante la liberalización de los servicios de transporte aéreo, marítimo y ferroviario han respondido a la iniciativa comunitaria, por lo que cabe esperar que los avances en los próximos años sigan la misma pauta.

Dentro del marco de los instrumentos de planificación, es indudable que desde el año 2000 hasta la actualidad los distintos planes de inversión pública han contribuido enormemente al avance experimentado por la sociedad española en cuanto a cantidad y calidad en la dotación de infraestructuras y servicios de transporte. Sin embargo, la efectividad de estos planes plurianuales está condicionada a dos elementos, la disponibilidad presupuestaria y la estabilidad política, que constituyen en el momento actual las dos amenazas más importantes en el desarrollo futuro de la política de transporte española.

La primera de ellas, disponer de fondos suficientes para acometer las inversiones planificadas, se deriva no sólo de las restricciones presupuestarias a las que va a tener que enfrentarse inevitablemente la economía española en los próximos años como consecuencia de la actual coyuntura de crisis económica, sino también de la pérdida de fondos europeos como resultado de la ampliación comunitaria hacia Euro-

pa del Este. En este contexto, no debería descartarse como una alternativa viable el incremento de la participación privada en los mercados de transporte, para lo cual se requeriría un amplio consenso sobre las formas de concretar dicha participación (algunas de las cuales, como las concesiones de puertos y aeropuertos, no están tan generalizadas en nuestro país como en otros) y, muy probablemente, una adaptación del marco institucional y regulatorio existente en la actualidad, en el que se redefiniera de nuevo el papel de los distintos niveles del estado en la provisión y gestión de infraestructuras (y servicios) de transporte.

Finalmente, el segundo gran reto al que se enfrentará la política de transporte espa-

ñola en los próximos años consiste en reducir la excesiva dependencia de ésta del criterio político. Al igual que ocurre en otros campos, la sociedad española debería darse cuenta de que la carencia de un modelo técnico de referencia, basado en un análisis consensuado de las necesidades locales y globales de transporte debilita cualquier planificación que se haga a largo plazo. Esto hace que importantes decisiones sobre inversión en infraestructuras queden a merced de factores coyunturales como las reivindicaciones, por parte de las comunidades autónomas y otros entes territoriales, de mayor inversión a cambio de apoyo político, o como compensación para subsanar déficit históricos supuestos o reales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CELLA, M. Y FLORIO, M. (2007): «Hierarchical contracting in grant decisions: ex-ante and ex-post evaluation in the context of the EU Structural Funds», UNIMI - *Research Papers in Economics, Business, and Statistics. Economics. Working Paper 22*.
- COMISIÓN EUROPEA (1992): «El desarrollo futuro de la política de transporte Europea; una aproximación global a la construcción de un entorno comunitario para la movilidad sostenible», Comisión Europea, *Libro Blanco*, Bruselas.
- 2001: «La Política Europea de Transportes de cara al 2010: la hora de la verdad», Comisión Europea, *Libro Blanco*, Bruselas.
- 2005: «Study on strategic evaluation on transport investment priorities under structural and cohesion funds for the programming Period 2007-2013», *DG Regional Policy (Draft)*.
- 2006: «Por una Europa en movimiento. Movilidad sostenible para nuestro continente», *Revisión intermedia del Libro Blanco del transporte de la Comisión Europea de 2001*, La Comisión Europea. Bruselas
- 2008: «The Greening Transport Package», Comisión Europea, Bruselas.
- DE RUS, G. (2006): *La política de transporte europea: el papel del análisis económico*, Fundación BBVA, Bilbao.
- DE RUS, G. Y CAMPOS, J. (2005): «Los fundamentos económicos de la política de transporte europea: un análisis crítico», *Investigaciones Regionales 7*: 193-218.
- DE RUS, G. Y SOCORRO, M.P. (2009): «Infrastructure investment and incentives with supranational funding». Artículo presentado en el *VIII Milan European Economy Workshop*, Universidad de Milan, en el marco del proyecto EIBURS.
- ECORYS TRANSPORT (2005): «Ex post evaluation of a sample of projects co-financed by the Cohesion Fund (1993-2002)», *Synthesis Report for the European Commission*, DG Regional Policy.
- FLORIO, M. (2007): «Introduction: multi-government cost-benefit analysis, shadow prices and incentives», en M. Florio (ed.), *Cost-Benefits Analysis and Incentives in Evaluation. The Structural Funds of the European Union*, Edward Elgar Publishing.
- LINDBERG, G. (2002): «Recent progress in the measurement of external costs and implications for transport pricing reforms». Artículo presentado en el *Second Imprint-Europe Seminar*, Bruselas.
- MATTHEWS, N. Y NASH, C.A. (2010): «Optimal transport pricing: theory and practice», *Ekonomiaz*, 73.
- MINISTERIO DE FOMENTO (2007): *Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte*. Publicado en www.mfomento.es. Último acceso: 20 de septiembre de 2009.
- 2008: «Los transportes y los servicios postales en España en cifras», *Informe anual 2007*. Madrid.