

TRANSPORTE Y TERRITORIO. ¿DEL DESPILFARRO A LA RACIONALIDAD?.

Antonio Serrano Rodríguez

PRESIDENTE DE FUNDICOT.

Madrid, 25 de febrero de 2013

1. INTRODUCCIÓN.

Cuando nos referimos a las infraestructuras y los servicios asociados que inciden en los procesos de ordenación del territorio, una premisa básica es la de considerar que las infraestructuras que se establecen en el territorio no son un fin en sí mismas. La sociedad las planifica y ejecuta para satisfacer o aportar unos servicios a la sociedad que ésta demanda como forma de mejorar su bienestar. Sólo si existe esta demanda tiene sentido el plantearse la realización de la correspondiente infraestructura. Y el diseño y estándares de la misma deben estar en consonancia con el volumen de dicha demanda, aspecto para el que se han establecido los estándares técnicos correspondientes en los que se forman a los ingenieros responsables.

La segunda consideración a tener en cuenta en esta Introducción debe referirse, de una manera sintética, al triple papel que las infraestructuras de transporte juegan a nivel territorial:

1. Dotar de accesibilidad al territorio; es decir, permitir que se pueda llegar (acceder) a un punto del territorio desde otro punto del mismo.
2. Facilitar la conexión productiva, tanto horizontal como verticalmente; es decir, facilitar los procesos de intercambio entre los distintos mercados de productos y factores productivos (conexión horizontal) y permitir el ciclo productivo vertical (materias primas-procesos de producción-mercados). Es por tanto fundamental para satisfacer las necesidades de conexión de los procesos productivos y para realizar la función de “arbitrismo” entre los mercados. Adicionalmente, como el coste de transporte se refleja en el coste final de los productos, éste también tiene una gran importancia para determinar la “competitividad” de un determinado territorio.
3. Facilitar la realización del transporte como actividad productiva; es decir, las infraestructuras sirven de soporte a unos servicios que satisfacen una demanda a través de la creación de un proceso productivo (servicios de transporte) específico, con unas determinadas relaciones de producción, generador de valor añadido, empleo y relaciones sociales.

La tercera consideración sobre el transporte y sus infraestructuras y servicios asociados, hace referencia al tipo de efectos que se derivan de las mismas y a la secuencia de su producción. De hecho, cabe distinguir cuatro fases en la aparición de los efectos de las infraestructuras de transporte¹:

- 1) Fase de diseño o estudio: Se producen cambios en valores patrimoniales (precio del suelo, viviendas, etc.), en expectativas sobre futuros potenciales territoriales (modificaciones en la accesibilidad relativa y en costes relativos de funcionamiento con respecto a otros modos de transporte, etc.) y en expectativas sobre nuevas áreas de negocio (inversión y construcción de infraestructuras, futuros servicios de transporte, etc.).
- 2) Fase de construcción: Como toda fase de construcción ésta materializa una inversión en el territorio en el que se realiza, lo que implica generación de efectos socioeconómicos (creación de empleo, generación de valor añadido, etc.), transforma el territorio al realizar la infraestructura correspondiente, lo que da lugar a cambios en los usos del suelo y a la generación de efectos ambientales de impacto normalmente significativo.

¹ Serrano, A: “Efectos territoriales y urbanísticos de los ferrocarriles: Aportaciones metodológicas” en Seminario sobre Ferrocarril, Urbanismo y Territorio”, Fundación de Ferrocarriles Españoles, 1998, pág. 27.

- 3) Fase de funcionamiento en la que se proporcionan los servicios a la población para los que se ha realizado la infraestructura: Los efectos en esta fase deberían ser los que justificaran la realización de la infraestructura y de los servicios asociados. Se materializan los cambios en la accesibilidad y en los potenciales territoriales correspondientes (ventajas comparativas) se desarrollan los servicios de transporte, con la generación de la correspondiente actividad económica; se modifica la competitividad de los territorios afectados por las mejoras en los costes de transporte; pueden producirse procesos de relocalización de actividades por las ventajas comparativas creadas; se afecta a la demanda global del sistema de transporte, al variar la oferta y demanda modal relativa, y se induce nueva demanda; la nueva estructura de la movilidad generada produce impactos ambientales (emisiones de gases de efecto invernadero, consumos energéticos, afección a la biodiversidad, ruidos, etc.).
- 4) Fase de obsolescencia: Puede ser técnica o por degradación de las infraestructuras y sus servicios, ya sea por inadecuación física (puertos de montaña sustituidos por túneles, por ejemplo), económica (líneas ferroviarias que no se llegaron a abrir, por ejemplo) o por errores en el diseño o planificación (terminal de facturación aérea de Nuevos Ministerios, por ejemplo). Si no se estudian y desarrollan usos alternativos (vías verdes, promoción turística, etc.) se producen efectos negativos socioeconómicos además de una negativa degradación ambiental que puede tener efectos territoriales arrastrados negativos.

Bajo estas consideraciones, es posible valorar las hipótesis que tradicionalmente tratan de explicar la incidencia de las infraestructuras de transporte en el territorio² y fijar la perspectiva más racional al respecto.

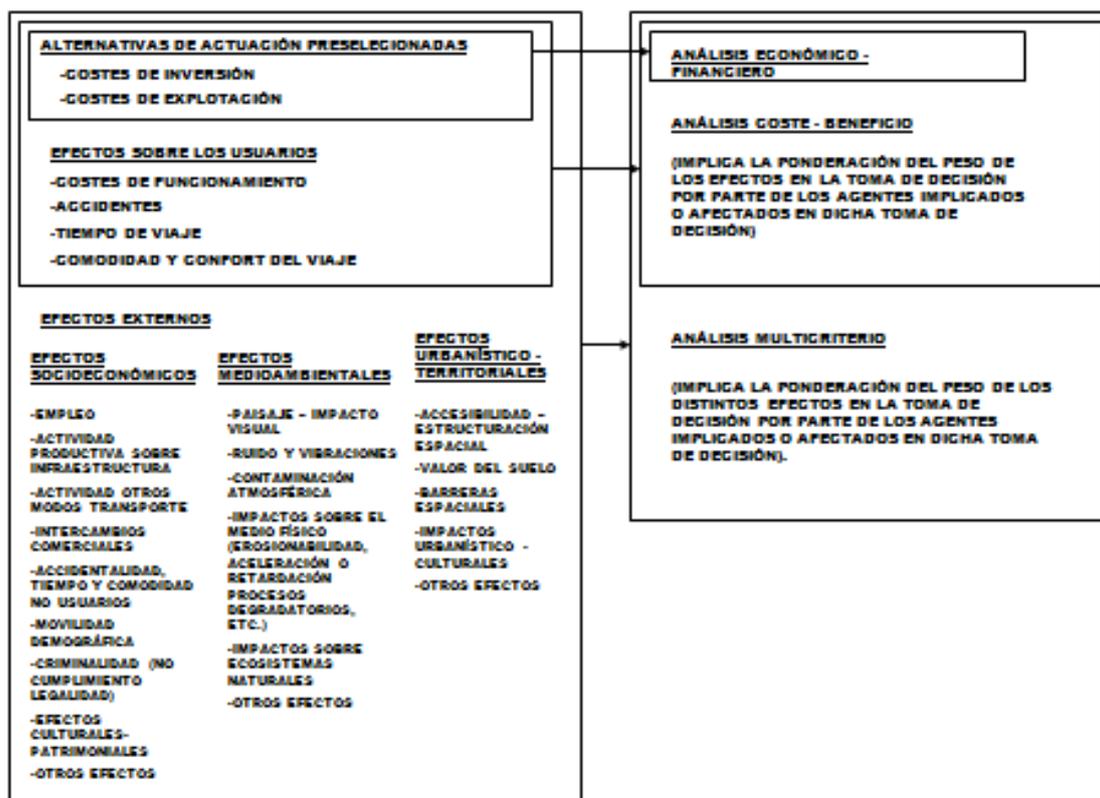
1. La primera defiende que la realización de estas infraestructuras genera desarrollo (crecimiento cualitativo y cuantitativo) en los espacios situados en su área de influencia, por lo que la infraestructura es “impulsora” del “desarrollo territorial”. Como hemos visto durante las fases de diseño y de construcción el incremento de valor patrimonial y la actividad de construcción es obvio que pueden generar efectos relativamente positivos. Pero un primer problema es que deben ser los efectos de los servicios generados en la fase de funcionamiento los que justifiquen la realización de una inversión, ya que ellos son los que a largo plazo consolidan los efectos positivos y la razón de ser de una infraestructura de transporte. El segundo problema es que toda inversión tiene un coste de oportunidad (la inversión se puede realizar en otra actividad, ámbito o sector que sea más beneficioso económica o socialmente para el desarrollo territorial) por lo que previamente a su realización es preciso realizar una evaluación comparada correcta.
2. La segunda hipótesis pone en cuestión el efecto “impulsor” de las infraestructuras de transporte en el desarrollo territorial, poniendo ejemplos de cómo la realización de infraestructuras de transporte han dado lugar a la depresión de territorios que han visto anuladas sus actividades productivas, y han visto incrementada su despoblación, por incapacidad de competir con productos exteriores beneficiados por los nuevos costes de transporte. Con distintas variantes, podríamos señalar que el conjunto de estas teorías tienden a señalar que el desarrollo territorial exige mucho más que la realización de infraestructuras; que estas pueden tener efectos positivos o negativos según aspectos territoriales específicos; y afirma que sólo se produce desarrollo como consecuencia de un conjunto de medidas complementarias entre sí, enmarcadas en una adecuada política territorial. Las políticas de infraestructuras deberían entonces entenderse como políticas de “acompañamiento” y no “impulsoras” del desarrollo territorial.

² Serrano, A.: “Introducción: El ferrocarril y la configuración del territorio. 1848 a 1930” en *Siglo y medio del ferrocarril en España*, Fundación de Ferrocarriles Españoles, Madrid, 1999, pp. 853 y 854.

3. El tercer grupo de hipótesis, contrastada en distintos trabajos personalmente, matiza las anteriores, y se refiere a la consideración de las infraestructuras como elementos que incorporan “potenciales” al territorio (positivos, o negativos, según el caso) que, junto con la consideración de otros potenciales (ligados a la población, al medio, a la actividad y tradición productiva, etc.) definen una serie de “ventajas o desventajas comparativas” para la implantación de actividades o de la población en ese territorio, frente a territorios alternativos. Se constata que cuando las infraestructuras o los servicios de transporte constituyen “cuellos de botella”, es decir, hay una insuficiencia de la oferta respecto a la demanda existente, generando congestión e incremento de los costes de transporte, la corrección de la situación favorece un desarrollo territorial que esas infraestructuras o servicios están coartando. Pero en defecto de esta situación, las infraestructuras y sus efectos sobre el desarrollo sólo se materializan bajo determinadas condiciones, que no dependen exclusivamente de las infraestructuras (que dejan de ser así un elemento estrictamente necesario), sino del conjunto de “potenciales” y de “ventajas o desventajas comparativas relativas” de cada territorio.

Las “infraestructuras” transforman el territorio y sus potenciales; pero son los agentes sociales con capacidad de incidir sobre ese territorio los que, a la vista del conjunto de potenciales y de las distintas ventajas o desventajas relativas del mismo, toman la decisión sobre su transformación (inversión) o no transformación. Y solo si una adecuada evaluación de los efectos de esas infraestructuras y los servicios asociados demuestra que esa inversión es la más adecuada para potenciar las ventajas comparativas de un territorio, la infraestructura debería tener un carácter prioritario. Las tipologías y características básicas para el proceso de evaluación en el caso de infraestructuras de transporte se esquematizan en la Figura siguiente³:

EFFECTOS IMPLÍCITOS EN ALTERNATIVAS DE ACTUACIÓN



³ Serrano, A. (1978).- "Análisis de las desventajas sociales de los accidentes en carretera". Tesis Doctoral en la E.T.S. de I. de Caminos de Madrid. Mimeo. Julio 1978.

2. ¿CÓMO Y PARA QUIÉN SE TOMAN LAS DECISIONES SOBRE INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE QUE AFECTAN AL TERRITORIO?.

La explicación hay que buscarla en las negociaciones de los Planes de transporte y en la asociada a las partidas presupuestarias a incluir en los Presupuestos de cada año. Para las segundas, los gestores de las haciendas correspondientes suelen dejar un volumen de recursos no asignados que permiten llegar a acuerdos políticos, o a satisfacer “deseos urgentes” que permitan incorporar proyectos o actuaciones en el presupuesto, aunque sea con cantidades mínimas, pero que den visibilidad al correspondiente proyecto para próximos presupuestos, al margen en muchas ocasiones de lo previsto en los planes realizados, que se ven así modificados, “de hecho” en la ley presupuestaria correspondiente.

La razón de esta urgencia para los interesados es sencilla: el incluir una actuación o un proyecto en los presupuestos, aunque sea con cantidades mínimas, tiene un gran beneficio político y permite vender que se ha iniciado la actuación por muy pequeña que sea la cantidad asignada. Y tiene otra consecuencia importante: una vez colocada una actuación, con nombre y apellidos en un presupuesto, la retirada de la partida correspondiente tiene un coste político, de agravio a los que se veían beneficiados por la misma, que pocos partidos se suelen atrever a afrontar. Y ello porque los medios de difusión local convierten esa retirada en un agravio comparativo al conjunto de los ciudadanos del área de influencia de la actuación, al margen de que, en algunas ocasiones, muchos de ellos puedan verse objetivamente más bien perjudicados que beneficiados por la misma. Pero siempre la referencia comparada a que el municipio tal, o la comarca, provincia o comunidad autónomas que corresponda, ha obtenido más o mejor que nosotros, y que encima nos quitan la actuación fulanita metida con gran trabajo por mengaño, suelen ser procesos de consecuencias más que suficientes para que los políticos del territorio afectado hagan más que lo imposible para evitar la desaparición de la actuación correspondiente.

El resultado es fácil de constatar cuando se analizan las obras y actuaciones consideradas, por ejemplo, para los presupuestos de 2013 y se valoran los importes asignados a las mismas. Uno se sorprende de la multitud de actuaciones sobre las que un análisis económico-financiero sencillo, que considerara los ingresos esperados y los costes de inversión, mantenimiento y explotación previsibles, llevaría claramente a sentenciar su inviabilidad o a desaconsejar su realización. Obviamente, hay proyectos en los que su carácter de servicio público da lugar a la inexistencia de ingresos, o a que las tasas correspondientes no cubran más que una parte de los costes asociados. En estos casos se supone que deben ser el número de personas beneficiadas y el carácter de ese beneficio los que justifiquen la asunción del conjunto del déficit por la sociedad, abonándolos ésta a través de los impuestos de todos. Y, naturalmente, se supone que el análisis de estos beneficios y beneficiados debería ser el tipo de documentación e información que los correspondientes parlamentarios deberían estudiar para tomar la decisión sobre el carácter de su voto.

Desgraciadamente esto dista mucho de la realidad y las decisiones se toman de arriba abajo y los parlamentarios asienten con las decisiones de los Gobiernos, cuando el partido que gobierna tiene mayoría absoluta, o con el resultado de las negociaciones con otros partidos cuando estos son necesarios para la obtención de las correspondientes mayorías. Incorporada una infraestructura a los presupuestos el siguiente Plan tiene difícil su no consideración de la misma entre sus “actuaciones necesarias”, al margen del diagnóstico o consecuencias que se deriven de los análisis previos.

Las consecuencias son evidentes cuando observamos casos claros, incluso al margen de las infraestructuras de transporte como, por ejemplo, la privatización de la gestión del sistema sanitario en Comunidades autónomas como la valenciana, la madrileña o la de castilla la mancha, bajo un supuesto menor coste y una mejor calidad de servicio a la ciudadanía. Supuestos difícilmente asumibles para cualquiera que haya sido

responsable de una gestión pública y/o privada. Y supuesto difícilmente compatible con el interés de muchas empresas por entrar en el negocio. Si es cierto que el sector privado puede dar mejor servicio a menor coste a los ciudadanos que el actual servicio público, lo que es evidente es que los responsables de esa gestión pública deberían ser excluidos a perpetuidad de la misma por incompetentes, ya que son incapaces de conseguir que el excedente que necesariamente se va a llevar el sector privado se convierta en mejores condiciones de trabajo y de calidad de servicio para el ciudadano. ¿O es que el problema está en las condiciones de trabajo que el sector privado puede precarizar y abaratar gracias a las sucesivas reformas de la legislación laboral, trasladando unas condiciones dignas de trabajo en el sector público a beneficios privados?. No cabe mucha duda de que por ahí van los tiros y que estamos, sin duda, ante algunos políticos que tienen muy claro para qué beneficios trabajan. Y estos no son precisamente los generales de la ciudadanía.

Pero no pretendía ser la problemática hospitalaria el objetivo de esta ponencia, aunque la dinámica del sistema sanitario y la actual política de derribo de las unidades sanitarias locales, sean un paso adicional en el grave proceso de transformación territorial y de agresión al medio rural de unos Gobiernos, del estado y de algunas comunidades autónomas, a los que el verdadero bienestar de los ciudadanos sólo parece interesar como coletilla de sus discursos.

Gobiernos a los que no les importa asignar miles de millones a las entidades financieras o a determinadas actividades privadas que habremos de cubrir con los impuestos de todos, mientras que excluyen del destino de esos impuestos a centros de atención médica o de urgencias locales, centros educativos o la cofinanciación de fondos europeos (FEADER, fundamentalmente, aunque no sólo) que al perder la misma, que a veces representa sólo el 10% del total de la inversión, dan lugar a que se pierdan varios miles de millones de fondos europeos para España. Lo que unido a otros aspectos como el cierre de oficinas bancarias en el medio rural, obliga a que el reducido número de jóvenes que permanecían en este medio se vean impelidos a su abandono; y a que se corten por lo sano procesos de vuelta al campo para la búsqueda de oportunidades, de jóvenes que en la ciudad no tienen más alternativa que el paro o la emigración al extranjero.

Mientras tanto vemos -¿con sorpresa?- cómo en los presupuestos correspondientes de 2013 siguen apareciendo proyectos “históricos” de infraestructuras de transportes cuya inclusión en planes y presupuestos anteriores han seguido el proceso antes señalado; y cuyo mantenimiento sólo se justifica por la connivencia de técnicos y políticos en la clara tendencia a “mantenella e no enmendalla”. Porque, curiosamente, en paralelo, faltan muchos otros proyectos de transporte público en áreas metropolitanas (en autobús por vías reservadas, o de minimización de la movilidad obligada motorizada, por ejemplo) cuya necesidad para el ciudadano parece simplemente más apremiante y cuya rentabilidad en términos socioeconómicos, ambientales y territoriales difícilmente podría ponerse en cuestión, si el interés general fuera el criterio de toma de decisión.

Para nadie es un secreto, y los propios presupuestos lo reconocen, que los recursos disponibles para la inversión pública han de. Pero también se supone que esa restricción debería ir asociada a una selección mucho más estricta y justificada de las inversiones que se mantienen, en base a los efectos esperados de las mismas. Pero hete aquí que los volúmenes más significativos de inversión siguen empeñados en actuaciones que, cuando se acaben, van a venir a incrementar los déficits de explotación de las empresas públicas implicadas; o, de privatizarse éstas, como parece derivarse de los textos correspondientes, van a implicar una fuerte caída de los servicios sobre los que, teóricamente, han servido de hipótesis para justificar la demanda que iba a rentabilizar socioeconómicamente la actuación.

Cualquier manual mínimamente serio señala que las prioridades en la realización de infraestructuras de transporte deberían venir en consonancia con los beneficios aportados, con el número de las personas que los reciben, con los costes directos e indirectos que generan, y con la posibilidad de cubrir los costes no asignados al concepto de servicio público para los usuarios.

El sector privado antes de realizar una inversión analiza el flujo de gastos e ingresos esperados y el beneficio y rentabilidad asociados a la actuación, previamente a su toma de decisión. Los técnicos de las administraciones públicas se supone que no sólo realizan estos análisis económico-financieros para tener constancia del volumen de inversión, de los costes de funcionamiento y mantenimiento previsibles, y de los retornos mediante tasas o precios públicos esperados, sino que van más allá en sus estudios y realizan verdaderos análisis coste-beneficio, incorporando los valores asignables a conceptos no tenidos en cuenta por el mercado; e, incluso, análisis multicriterio donde se tienen en cuenta todos los efectos asociados a la intervención y el peso dado a los mismos para la toma de decisión por los políticos que las adoptan, tal y como se señalaba en la Figura anterior.

Naturalmente estos estudios, como sucede con los de las empresas, implican hacer previsiones para el medio y largo plazo que a veces pueden resultar fallidas y obligan a cambios de rumbo en las políticas a seguir. Pero de nuevo nos encontramos con que, pese a que estamos en la mayor crisis de los últimos sesenta años en este país y con unas políticas absurdas que nos llevan a su alargamiento (en el mejor de los casos) en el tiempo, el Plan de Infraestructuras de Transportes y Vivienda (PITVI 2013-2024) sigue manteniendo actuaciones insostenibles, económica ni ambientalmente.

Se puede alegar en su defensa que lo único que hace es lo que señalábamos antes: mantener lo que recogía el Plan Estratégico de Infraestructuras de Transporte (PEIT) del Gobierno anterior y lo que se ha ido aprobando en los correspondientes Presupuestos anuales, con modificaciones marginales. Pero, eso sí, ahora en una situación mucho menos coherente, por ser mucho menores las expectativas de inversión que les adjudica el propio Gobierno. Y sin el menor atisbo de racionalidad en la asignación de presupuestos para 2013, aunque gran parte responda a obras ya iniciadas o comprometidas presupuestariamente.

¿Es imposible evitar que ello sea siempre así?. Mi experiencia personal en la gestión pública es que la presión y resistencia de los políticos, intereses y medios de comunicación locales tienen un peso muy alto y una capacidad de freno muy elevada sobre posibles decisiones para revertir acuerdos previos. Pero también hay una resistencia muy fuerte en los equipos técnicos públicos para cuestionar cualquier tipo de inversión pública que tenga que ver con sus competencias. Ha habido un desgraciado proceso de transición desde las evaluaciones técnicas como ayuda para las tomas de decisiones públicas, a las evaluaciones que hacen los técnicos para justificar las decisiones que toman los políticos que mandan.

La necesaria información pública de los planes para los adecuados mecanismos de participación pública, dista mucho de proporcionar cualquier dato que pueda cuestionar las actuaciones que proponen. Ni se aprovechan ni se quieren aprovechar las ventajas que proporciona internet para que todas las evaluaciones de los proyectos implicados estuvieran en la red y permitieran que, al menos, las asociaciones profesionales, colegios, técnicos o asociaciones ecologistas o de la sociedad civil, con capacidad suficiente para cuestionar las hipótesis, los análisis, los resultados o las prioridades que se establecen en el plan, pudieran hacer una revisión crítica de los mismos.

Este procedimiento de realizar y exponer en internet las correspondientes evaluaciones, fue el establecido y seguido, con todas sus limitaciones, pero como correcto punto de partida hacia una mayor transparencia y participación pública informada, por la Secretaría General para el Territorio y la Biodiversidad, del

Ministerio de Medio Ambiente, entre 2004 y 2008. ¿No se podría generalizar a todas las administraciones y planes y proyectos de las mismas que son incorporados en los correspondientes presupuestos anuales?.

Mi experiencia personal me ha demostrado que la administración y gestión pública puede ser igual o más eficiente que la privada, y mucho más beneficiosa para el ciudadano que la externalización de la misma al sector privado. Que una gestión pública permite incorporar adecuadamente las externalidades de sostenibilidad ambiental, de cohesión socioeconómica y de equilibrio territorial que el mercado no incorpora en su funcionamiento cotidiano. Y que no puede haber estado de bienestar ni defensa de los intereses generales sin una administración pública con un funcionariado competente, motivado y bien tratado y respetado.

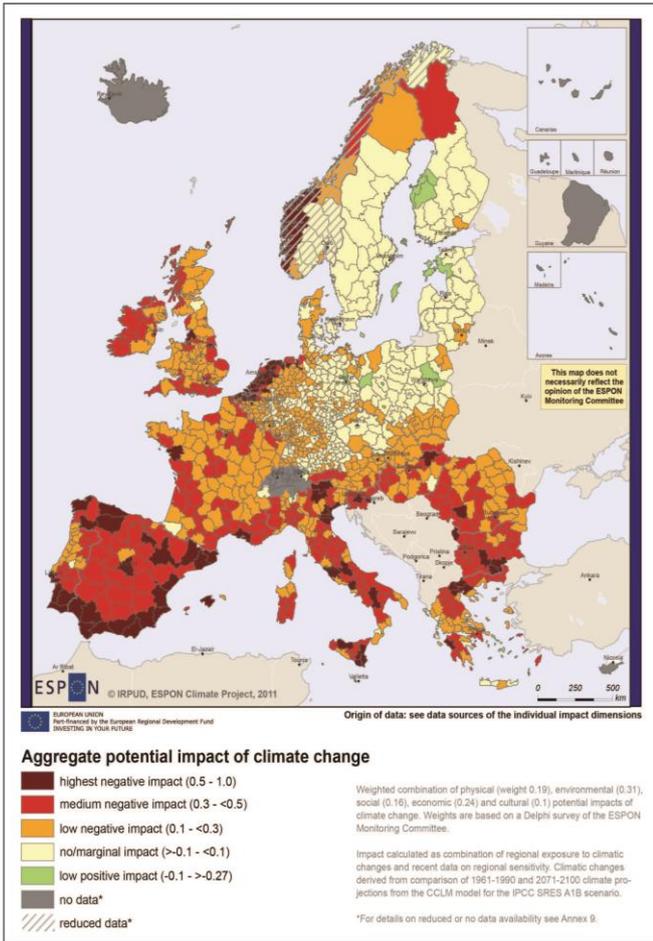
Pero me temo que el verdadero problema actual es que ni el Gobierno de la nación ni el de muchas comunidades autónomas tengan precisamente entre sus objetivos prioritarios ni el interés general ni la sociedad del bienestar. Y los presupuestos de 2013 o el PITVI en lo que se refiere al sector transporte, no son más que una constatación de este hecho, del que esperemos que los ciudadanos se hagan conscientes para las pocas ocasiones en que con su voto pueden ayudar a cambiar la situación. Y que las protestas en la calle como único mecanismo alternativo eficiente de participación, sean capaces de evitar los ángulos más agresivos e hirientes sobre nuestra sociedad del bienestar.

Porque, hoy por hoy, técnica y socialmente, es posible establecer el conjunto de prioridades de inversión y de actuaciones con rentabilidad socioeconómica, ambiental y territorial que permitirían avanzar en el delicado camino hacia un desarrollo más cohesionado socioeconómicamente, más sostenible ambientalmente y más equilibrado territorialmente.

3. LA INCIDENCIA DEL TRANSPORTE EN LA TRANSFORMACIÓN AMBIENTAL DEL PLANETA Y SUS RIESGOS PARA ESPAÑA. LOS RETOS ACTUALES DEL SISTEMA.

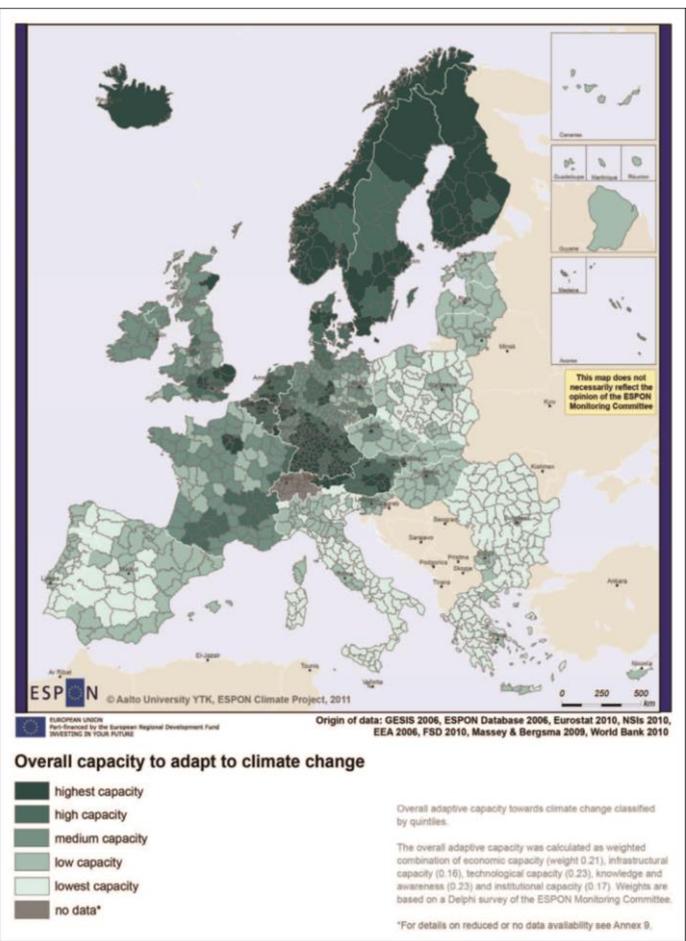
Todas las investigaciones que se van publicando indican que España es uno de los países de la UE que pueden verse más negativamente afectados por el cambio climático, por ser uno de los que presenta un mayor impacto potencial, una menor capacidad de adaptación y, por consiguiente, una mayor vulnerabilidad potencial ante los procesos ligados al cambio climático. Por ello, presenta riesgos evidentes de registrar situaciones catastróficas, lo que hace imprescindible actuaciones de mitigación y adaptación ante el señalado cambio climático. Ello exigiría una disminución radical del consumo de energía, y un incremento muy sustancial de la productividad energética, junto a unas pautas de modificación en los sistemas de producción y consumo que deberían venir incentivados por políticas públicas claras y con objetivos precisos.

Eso no es así en la actualidad y la transición hacia una economía baja en carbono y en consumo de recursos, para hacer frente al reto del cambio climático, se haya lejos. Y, en este proceso, el transporte juega un papel muy negativo, con una tendencia a mantener la dependencia de los combustibles fósiles y, por consiguiente, la dependencia energética de España, y sus emisiones de GEI, salvo que se adopten medidas mucho más estrictas de las vigentes hasta la actualidad a nivel, fundamentalmente, de las grandes áreas metropolitanas y del transporte de mercancías por carretera.



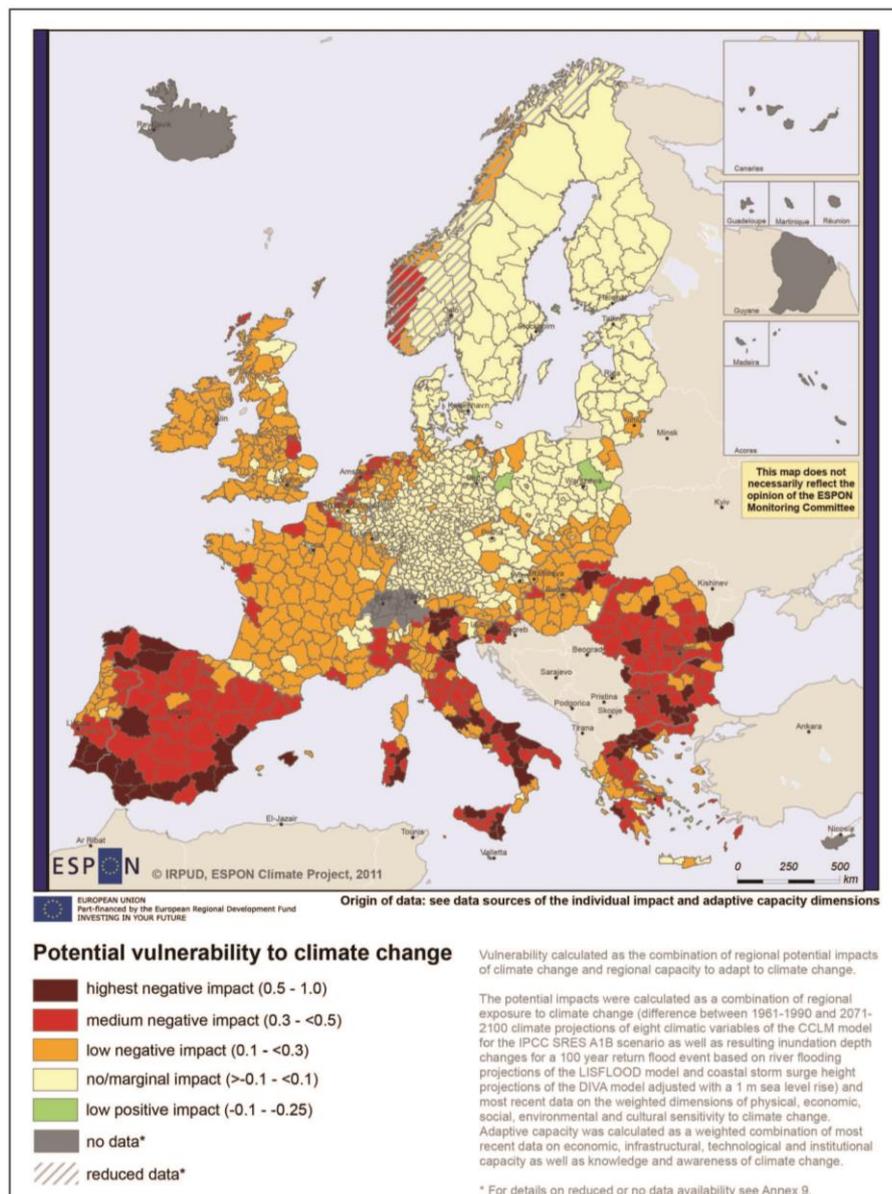
Map 18: Aggregate potential impact of climate change

ESPON 2013



Map 19: Adaptive capacity of European regions in regard to climate change

ESPON 2013

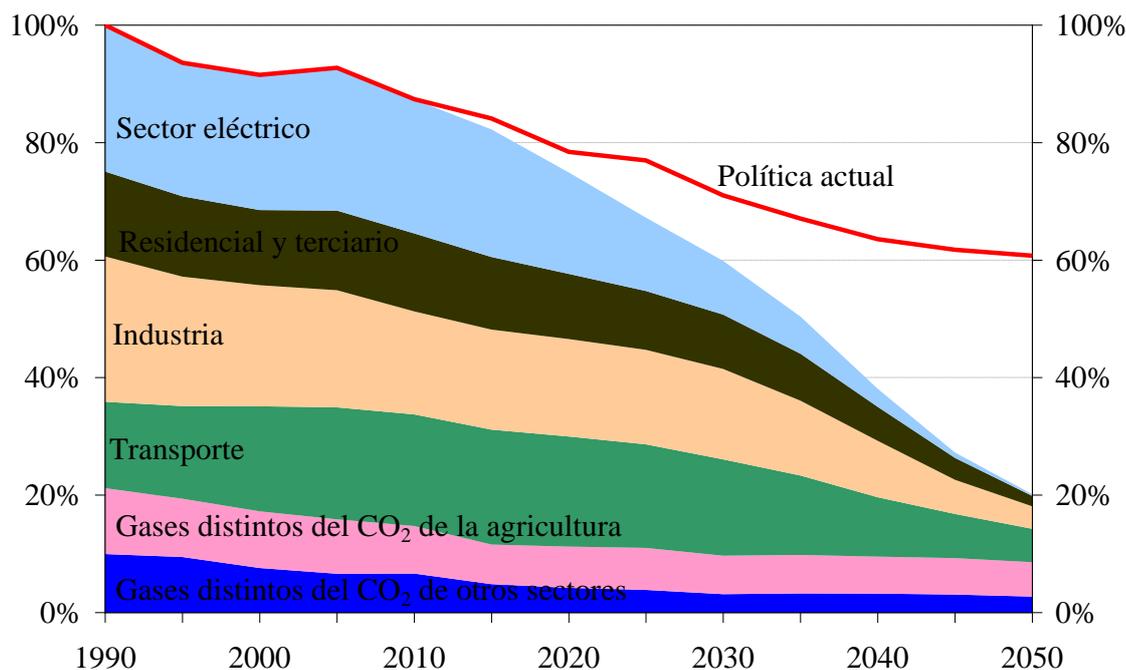


Map 20: Potential vulnerability of European regions to climate change

Son muchas las fuentes que asumen que en España es factible la reducción significativa de consumos energéticos que irían ligados a reducciones significativas en las emisiones, si se enfocan medidas de potenciación de las energías renovables (que podrían llegar a abastecer hasta el 100% del consumo a largo plazo), medidas asociadas a la interconexión reversible en redes inteligentes (Smart grid) de edificios, que junto a su rehabilitación energética permitirían alcanzar una reducción de entre el 30 y el 50% de las emisiones actuales, y de electrificación de vehículos automóviles (convertidos en generadores-consumidores de energía reversible); o medidas de racionalización de la demanda de consumidores (reducción del 5 al 15% de sus emisiones) y un acercamiento y diversificación de productores que mejoren la gestión y disminuyan las pérdidas en las grandes redes de transporte eléctrica (disminución de entre un 8 y un 15% en sus emisiones). Además, un acicate para la adopción de estas medidas está asociado a la internalización de los costes de emisión, a través de la exigencia de adquirir derechos de emisión de CO₂ en los mercados para cumplir con los compromisos de Kyoto, promovida por la Unión Europea.

Desde la perspectiva de las Hojas de Ruta y Políticas Europeas de incidencia en el transporte, queda claro que los objetivos están presididos por una perspectiva ambiental (de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero para reducir el cambio climático y sus previsible negativos efectos) y de reducción de la

dependencia energética exterior, por lo que la disminución del consumo de combustibles fósiles y la mejora de la eficiencia energética son dos aspectos capitales de todas las políticas propuestas.



Fuente: -“Hoja de ruta hacia una economía hipocarbónica competitiva en 2050” COM(2011) 112 final

Los instrumentos y medidas que se incorporan se centran en la potenciación de la innovación en todos los aspectos y, de forma concreta, en la introducción de modificaciones en las políticas de infraestructuras de transporte y en la gestión de los servicios asociados que consigan mayor eficiencia energética y menores emisiones. Para ello se propone la incorporación de sistemas inteligentes que permitan una mejor gestión de las demandas; mejoras tecnológicas en los vehículos y en los combustibles; y políticas de gestión de la demanda, donde la tarificación con internalización de efectos externos tendrá una importancia creciente.

La implantación de redes inteligentes y de los servicios asociados para una gestión más eficiente del transporte y de los nuevos vehículos y tecnologías deben ir intrínsecamente asociados a las nuevas intervenciones en las infraestructuras de la red de transportes que se produzcan, buscando sinergias y reducción de costes en inversiones que tienen un largo plazo de amortización.

Las actuaciones sobre la red de infraestructuras deben primar claramente la seguridad, la utilización de los modos y medios de transporte más eficientes en términos ambientales y energéticos, y su proporcionalidad a la demanda en su diseño y características (niveles de servicio a medio plazo calculados con escenarios de proyección de la demanda realistas).

En cuanto a las disponibilidades de nuevos combustibles para el horizonte del año 2024, hay que tener en cuenta que se espera que los derivados del petróleo sigan siendo la tecnología predominante, a pesar de que se esperan precios elevados del petróleo. No obstante, los biocombustibles ecológicos (de segunda generación) han de cumplir la tasa de incorporación de los convencionales del 10% para 2020, si bien España está lejos de esta cifra en la actualidad. Este hecho debería hacer incidir en una mayor liberalización y facilidades para la localización de gasolineras en la red, que tienda a romper el oligopolio de hecho que existe en la oferta actual por las cinco grandes.

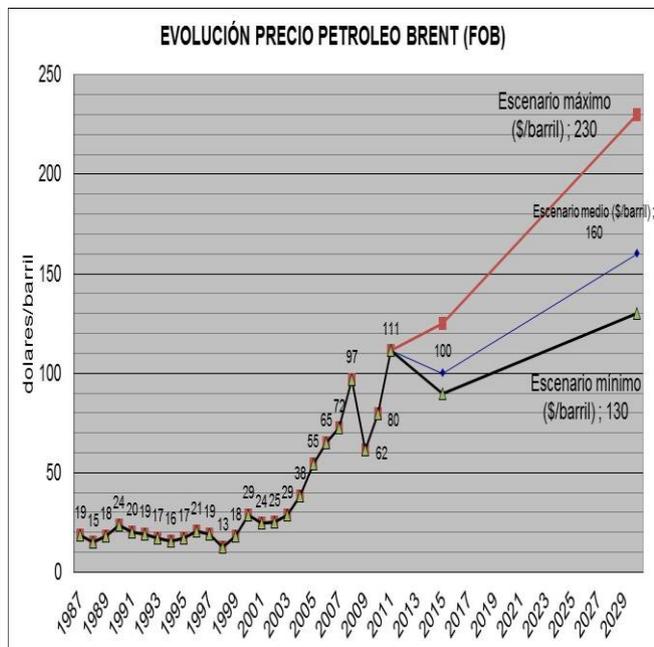
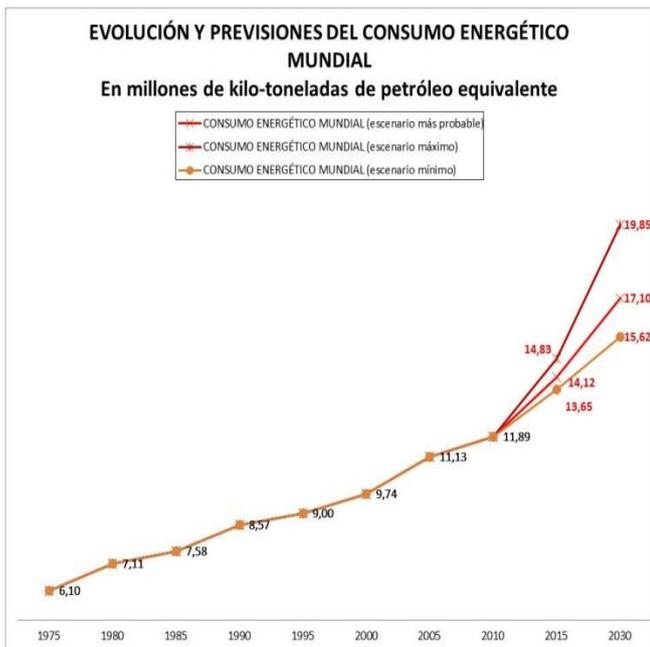
Combustibles alternativos como el gas tampoco presentan una incidencia significativa ni en volumen de implantación ni en exigencias específicas. La posibilidad de que el hidrógeno adquiriera un grado de utilización relevante que obligue a modificaciones o previsiones significativas en la planificación del

transporte, es muy reducida, tanto en su uso como combustible para motores, o como combustible para pilas de hidrógeno. Y ello pese a que se ha demostrado que como combustible en un motor es igual de eficiente que la combustión de cualquier otro producto y el doble de eficiente si se usan pilas de hidrógeno. Pero lo cierto es que las previsiones sobre su uso no van mucho más allá de un 20% de los combustibles para 2050 y prácticamente nulo para el horizonte del 2025.

Con respecto a los vehículos, son los convencionales mejorados los que tienen un futuro más claro para la presente década, por la continuación de las líneas de montaje de este tipo de vehículos en todas las multinacionales del automóvil en la actualidad. Los vehículos convencionales (motores de combustión) continuarán siendo la tecnología predominante, pero con mejoras muy significativas en emisiones y consumos (nuevos neumáticos, aerodinámica, motores más eficientes, etc.). Los vehículos híbridos van ganado cuota de mercado pero con modelos y eficiencias en algunos casos inferiores a los nuevos modelos convencionales mejorados. No obstante, los híbridos puros, sin “variabilidad en los tipos de conducción (deportiva, eléctrica, 4X4, etc.)” pueden llegar a alcanzar reducciones de uso de combustible superiores al 50% sobre los convencionales actuales, sobre todo en medio urbano o en terrenos accidentados, como es el caso de buena parte de España.

Los vehículos eléctricos se encuentran disponibles comercialmente, pero su elevado coste (entre 2 y 2,5 veces más caros que los convencionales) así como la inexistencia de puntos de recarga, las dificultades de gestión de las baterías y la relativa despreocupación de las multinacionales por esta opción, ante la necesidad de amortizar las cadenas de montaje tradicionales, hacen difícil pensar en el cumplimiento de los objetivos establecidos para España por el antiguo Ministerio de Industria de llegar a un millón de estos vehículos para España en 2015. Aunque sus costes de funcionamiento y mantenimiento se estiman sensiblemente inferiores a los de los vehículos convencionales, su implantación aparece más lenta de la prevista. No obstante, la planificación del transporte debería prever las infraestructuras y dotaciones pertinentes para satisfacer las necesidades de estos vehículos en sus nuevas actuaciones sobre la red de transportes, sobre todo a nivel metropolitano, dada la creciente tendencia de las multinacionales a hacer este vehículo de dimensiones adecuadas a un segundo vehículo, de tamaño muy reducido y para uso cotidiano asociado a la movilidad obligada. Con esta utilidad, puede producirse una introducción acelerada de los vehículos eléctricos individuales y para transporte público a partir de 2015.

En todo caso, las consecuencias más importantes que se derivan de la evolución global y de las perspectivas de intervención y regulación de la Unión Europea se dirigen, conjuntamente, a un importante incremento en los costes del transporte y, en particular, del que se realiza con base a combustibles fósiles emisores de gases de efecto invernadero.



Fuentes: A. Serrano (2012). “Territorio, ciudad y ciudadanía. Problemas, perspectivas y soluciones”. Ponencia CONAMA 2012. Madrid. (Disponible en www.fundicot.org)

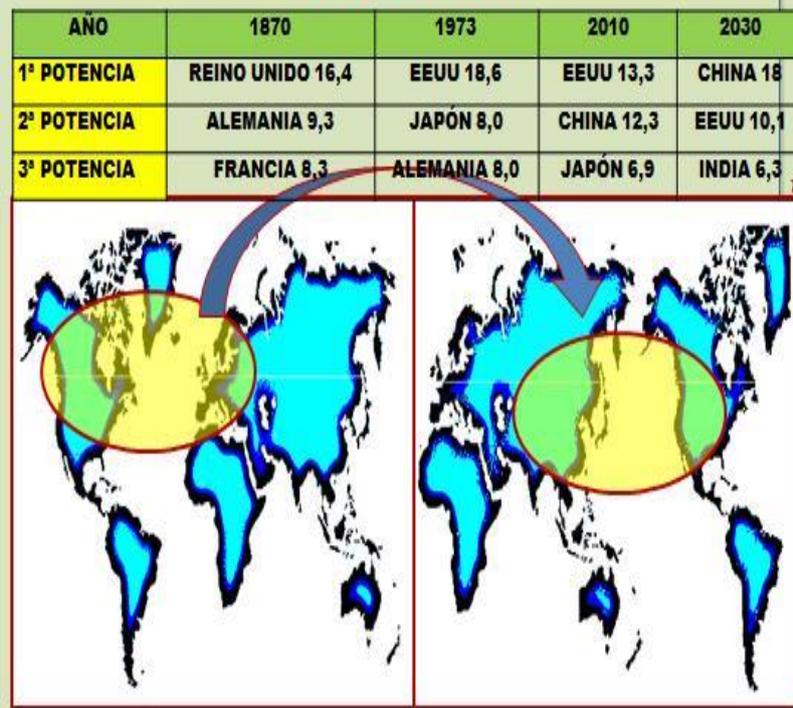
Los efectos de este incremento de costes de los transportes sobre un modelo territorial que genera un fuerte tráfico individual privado difícilmente abordable de forma satisfactoria por el transporte público en una gran parte del territorio español, pueden ser socialmente muy negativos si no se adoptan las medidas pertinentes. La dependencia del vehículo privado, el alza de costes de éste, por el incremento del precio de la energía y de las tasas de internalización de efectos externos, y la problemática de reducciones de las inversiones, cambios en la fiscalidad local y variaciones significativas en las características estructurales de la población rural (envejecimiento, despoblación de jóvenes,...) plantean una situación muy complicada desde el acceso a los servicios públicos (sanidad, fundamentalmente, pero no sólo) que el planificación del transporte debería abordar y evaluar en sus distintas vías de solución; que necesariamente deben centrarse, en grandísima parte, en servicios de transportes público, cuya viabilidad económica hay que asegurar, precisando el papel del servicio público en la tarificación.

Aunque el fuerte encarecimiento del transporte (que podría llegar a duplicar el coste actual antes del 2020) beneficiará a los mercados locales (y en este sentido deberían colaborar las administraciones), la sociedad actual dista mucho de poder ser autosuficiente a nivel local, lo que va a implicar un encarecimiento sensible de los costes de muchos productos (cuya autoproducción debería ser también incentivada entre los emprendedores locales).

El encarecimiento del transporte privado producirá una reducción en la demanda, siguiendo las pautas ya generadas por la crisis, que incidirá fundamentalmente sobre la carretera y que debe ser aprovechada por el sistema público para dar alternativas a la movilidad privada, que incrementen el grado de ocupación y satisfacción de su oferta y la viabilidad económica de los servicios. Este aspecto debe ser un punto crucial en los análisis de la planificación del transporte, estableciendo los ámbitos e itinerarios en que tal sustitución es viable con garantías, y las actuaciones a desarrollar al respecto.

España viene registrando un alejamiento y pérdida de accesibilidad respecto a los centros económicos mundiales, que se ha ido acrecentando con las sucesivas ampliaciones de la UE hacia el este y que culmina con el previsible alejamiento de los centros económicos determinantes desde el Atlántico al Pacífico.

UNIÓN EUROPEA: DEL CENTRO A LA PERIFERIA DE LA GLOBALIZACIÓN



Fuente: A. Serrano (2012). “Territorio, ciudad y ciudadanía. Problemas, perspectivas y soluciones”. Ponencia CONAMA 2012. Madrid. (Disponible en www.fundicot.org)

Las consecuencias de este hecho son claras desde una doble perspectiva: la menor accesibilidad va asociada a crecientes costes de transporte medios para los productos de exportación e importación, lo que disminuye la competitividad de nuestros productos, pero también encarece los de importación y potencia los mercados locales que, en el caso español y sus ámbitos más cercanos (norte de África, Portugal, Francia, Italia, y en general la Europa occidental) tienen un tamaño poblacional y una capacidad adquisitiva importante. La segunda perspectiva hace referencia a la importancia que adquieren para las relaciones con el Pacífico los transportes aéreos, los marítimos y las comunicaciones en red.

Por ello, asegurar las conexiones aéreas con los “hubs” de interconexión a muy larga distancia debe ser un elemento básico de la política de transportes. Al igual que debe serlo el ampliar lo máximo posible el hinterland y foreland de los puertos con una adecuada potenciación de sus centros logísticos, gestión integrada, intermodalidad y comunicaciones con los principales centros de relación potencialmente captables por los mismos.

Todo ello nos lleva a que hay que la Planificación del Transporte debería considerar unos **NUEVOS RETOS** para España y buscar soluciones a los mismos. En síntesis, estos serían:

1. Los nuevos planteamientos en el desarrollo territorial: el desarrollo socioeconómicamente cohesionado, ambientalmente sostenible y territorialmente equilibrado. Ello implica una planificación integrada del transporte en el desarrollo territorial, aspecto muy lejano a lo considerado en el actual PITVI 2013-2024.
2. La globalización y las nuevas centralidades. La “perifericidad” generalizada y sus oportunidades para un desarrollo local.
3. La transición hacia un transporte bajo en emisiones de gases de efecto invernadero.

4. Las expectativas de incremento de los combustibles fósiles y del coste de transporte y sus repercusiones sobre el sistema de transportes español, que gravita fundamentalmente sobre la carretera.
5. El coste de mantenimiento de un sistema de infraestructuras sobredimensionado y la restricción a inversiones de reposición, que puede dar lugar a la obsolescencia de algunas de las infraestructuras existentes.
6. Los cambios culturales, con nuevos estilos de vida y nuevas formas de movilidad y de comunicación, que obligan a definir un marco del sistema de transporte enfocado a un plazo más largo y más interrelacionado con las TIC.
7. La creciente urbanización y las nuevas necesidades de servicio adaptadas a una población envejecida y diversa.

Los retos se conocen y las medidas necesarias para atajarlos también. La pregunta es ¿por qué no se consideran en el PITVI 2013-2024?.