



**SIL 2011**

**ANÁLISIS**

# Reflexiones sobre el nuevo Libro Blanco

**Mateu Turró**

Catedrático de Infraestructura, Transporte y Territorio de la UPC



Mateu Turró ha desempeñado gran parte de su carrera profesional en el Banco Europeo de Inversiones (BEI). De hecho, ocupó diversas responsabilidades en este organismo europeo entre 1988 y 2009, siendo el director asociado de la dirección de Proyectos del BEI su último cargo. Como director asociado, Mateu Turró fue el responsable de la evaluación de proyectos urbanos, incluyendo los de transporte urbano, los proyectos específicos de renovación urbana y de vivienda social y los programas municipales de inversión de tipo multisectorial. Desde su salida del BEI en abril de 2009, realiza diversas actividades relacionadas con el mundo del transporte y, además, es catedrático de la Universidad Politécnica de Catalunya.



■ La Comisión Europea acaba de publicar su nuevo Libro Blanco sobre política de transporte, que representa una actualización del de 2001 y de su revisión de 2006. Es una 'hoja de ruta' que utilizará la Comisión para proponer la futura legislación europea sobre el sector que, en todo caso, debe ser aprobada por el Parlamento y el Consejo. El documento plantea un horizonte muy lejano, el año 2050, para orientar la política de transporte a la escala europea. Sin embargo, como veremos, tanto la visión como las propuestas del documento están muy condicionadas por la coyuntura actual y por los sesgos que impregnan la política comunitaria. A pesar de ello, el

producto es valioso y considerablemente mejor que el Libro Blanco de 2001, que nació con deficiencias evidentes. Espero poder presentar, más adelante, en un estudio monográfico, un análisis detallado de las diversas propuestas que se hacen, pero parece interesante adelantar aquí, a grandes rasgos, aquellos aspectos que considero menos afortunados, en particular por su falta de perspectiva sistémica.

**TRANSPORTE Y DESARROLLO**

Si bien ya en la revisión del 2006 se desechó la idea peregrina de disociar o desacoplar transporte y crecimiento económico, esta idea persiste en el sustrato de la filosofía del Libro Blanco, a pesar de que

**Creo que es inadecuado hablar de movilidad de forma genérica en un documento de política de transporte**

afirma explícitamente que reducir la movilidad no es una opción. En cualquier caso, incluso esta afirmación es una idea simplista, que no tiene sentido en un sistema complejo como el transporte.

Creo que es inadecuado hablar de movilidad de forma genérica en un documento de política de transporte. En primer lugar porque el entorno urbano o interurbano es

determinante. Ciertas restricciones a la movilidad que sí pueden tener lógica en la ciudad, donde, de hecho, existe una limitación física a los viajes motorizados, no tienen sentido en el ámbito interurbano. Es más, serían contrarias al pretendido desarrollo del mercado interior europeo y a la política de apertura a los mercados internacionales. El fenómeno de la globalización, europea y mundial, está asociado a una especialización que se basa en un transporte eficiente.

El transporte es siempre un coste que se desea reducir, de manera que su crecimiento sólo se produce porque los beneficios que produce al viajero o al expedidor de carga son superiores a los costes. Es

cierto que el transporte produce externalidades negativas (o sea, efectos que repercuten sobre personas que no participan en la actividad), pero si éstas se compensan, según el principio comunitario (en el que el Libro Blanco insiste) de que quien poluciona debe pagar por ello, impedir el desarrollo del transporte significa reducir el crecimiento económico, que está ligado a las economías de escala que generan la especialización y el comercio que, a su vez, dependen del transporte.

Por otro lado se podría hablar de externalidades sociales, en particular de una redistribución desigual de los beneficios que genera el sector, pero esta consideración



# del Transporte de la Comisión Europea

prácticamente no se aborda en la nueva propuesta de la Comisión Europea. Como veremos a continuación, el argumento principal para justificar la intervención comunitaria se basa en los efectos del transporte sobre el medio ambiente, de manera que las medidas que se proponen prestan una atención insuficiente a los aspectos de eficiencia, fundamentales para la competitividad de la economía europea, y sólo contemplan, de forma superficial, los relativos al

## **Impedir el desarrollo del transporte significa reducir el crecimiento económico, que está ligado a las economías de escala**

desarrollo regional y territorial. En este sentido es curioso ver que, en el apartado dedicado al diagnóstico del sistema actual, se comenta que los déficits de accesibilidad de la periferia con relación al centro van a aumentar pero sólo se plantea que hay que abordar el problema, sin proponer soluciones.

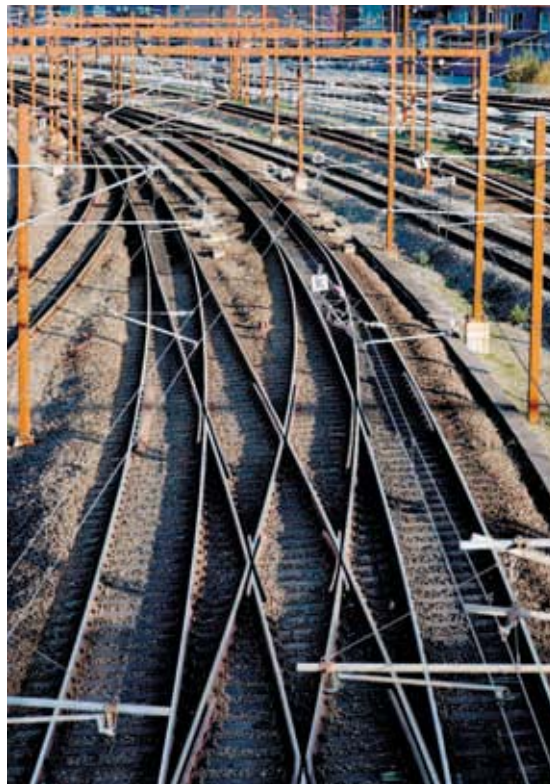
### **LA ENERGÍA Y EL CAMBIO CLIMÁTICO**

El Libro Blanco mantiene el sesgo a favor del ferrocarril que ya era evidente en documentos de política comunitaria anteriores. En esta ocasión llega a la pretensión, que muchos especialistas consideramos totalmente ilusoria, de que hacia 2050 el ferrocarril lleve la mitad de las mercancías en los trayectos europeos de más de 300 kilómetros. A pesar de que la vía férrea ha visto reducir su parte del mercado carretera+ferrocarril de vehículos pesados en Europa (desde el 23% en 1995 al 19% en 2008), el Libro Blanco se basa en el aumento observado estos últimos años en algunos países, como

Alemania y Gran Bretaña, para 'demostrar' la competitividad del modo ferroviario. La realidad es que en el primer caso se han impuesto unos peajes elevados por el uso de las autopistas y, a pesar de que se ha optimizado bastante la operación del sistema ferroviario, éste sólo lleva una cuarta parte de las cargas pesadas. En el segundo caso se ha alcanzado un 13% del mercado, pero se partía de una participación mínima (8% en 1995) en un entorno de carreteras muy congestionadas. Donde no se han dado estas condiciones que penalizan fuertemente el transporte por carretera, el ferrocarril ha perdido presencia en el mercado o, como mucho, la ha mantenido.

Observando la distribución de distancias del tráfico de mercancías en Europa se ve que una gran parte del mismo es de corto recorrido (actualmente el 75% de las toneladas por km son movidas menos de 150km). En el de larga distancia la participación del ferrocarril es sustancial, pero sólo es realmente competitivo en algunos tráficos importantes entre factorías (p.e. del sector siderúrgico, del automóvil, etc.) o para graneles (p.e. carbón) y entre grandes terminales, en particular para mover contenedores marítimos. Con una buena gestión y concentrándose en los grandes flujos entre puntos de fuerte concentración de demanda, el ferrocarril podría efectivamente recuperar mercado en los próximos años.

Sin embargo su cuota se mantendrá siempre modesta porque, excepto en los puertos, el tráfico masivo entre grandes nodos de concentración es relativamente pequeño y con tendencia decreciente, ya que la economía europea evoluciona hacia producciones atomizadas y especializadas, con necesidades de calidad de transporte que el ferrocarril no puede satisfacer. Ahora bien, el Libro Blanco reco-



noce que el transporte de menos de 300 Km. será en camión y que, para poder competir, el ferrocarril debe mejorar, para lo cual propone que haya cambios estructurales. Para el objetivo de que un 30% del transporte por carretera de más de 300 km se transfiera al ferrocarril o a las vías navegables (y más del 50% en el 2050), afirma que hay que hacer grandes inversiones para aumentar la capacidad. En realidad la inversión en ferrocarril

debería ser muy selectiva para justificar su rentabilidad socioeconómica y los cambios estructurales muy profundos para romper una inercia secular de las empresas y los trabajadores del sector. El Libro Blanco, posiblemente debido a que los 'paquetes ferroviarios' que todavía no se han aplicado en su totalidad a pesar del tiempo transcurrido, se limita a preconizar mejoras de gestión y abolición de las restricciones al libre mercado

(insiste en que el FC es el sector donde hay más problemas de libre mercado), pero no profundiza en cómo hacerlo. Repite los tópicos de armonizar las condiciones laborales, impositivas, etc., de favorecer la competencia, y de aplicar el principio de que el usuario pague por los costes totales, incorporando los costes externos. La única propuesta concreta, por cierto algo sorprendente si se desea aumentar la competitividad del ferrocarril, es que hay que favorecer la aparición

## **El Libro Blanco se limita a preconizar mejoras de gestión y abolición de las restricciones al libre mercado ferroviario**

de grandes operadores multimodales internacionales.

Pero la realidad es que, si el mercado debe reflejar sin distorsiones en el precio los costes reales del transporte, como dice el Libro Blanco, es difícil imaginar que el ferrocarril pueda alcanzar los objetivos marcados. Si bien existe alguna opción para mejorar a corto plazo su competitividad en algunos flujos, la evolución de la tecnología del transporte va claramente en contra del ferrocarril. Basta imaginar que ya existe la posibilidad de construir vías especializadas (o reservar parte de autopistas existentes) para camiones (o plataformas) con motores eléctricos y conducción automática con capacidades mucho mayores que las vías férreas actuales. Los sistemas del futuro cercano (o sea, mucho antes del 2050) tendrán la flexibilidad del transporte por carretera y externalidades (en efectos medioambientales y de seguridad) similares a las del ferrocarril. Me temo que las >>>Continúa en la página siguiente



**ANÁLISIS**

# La Comisión insiste en el ferrocarril y olvida la logística en el Libro Blanco

>>Viene de la página anterior  
 expectativas de la Comisión de que alcance algún día el 50% de cuota de mercado son ilusorias.

Cabe preguntarse cuál es el motivo del sesgo a favor del ferrocarril, que considero injustificado. Posiblemente podrían explicarnos algo al respecto el lobby ferroviario, o las grandes compañías ferroviarias que son precisamente de los países que más mandan en la UE... Pero hay también en el entorno político-mediativo un convencimiento de que el ferrocarril es esencial para preservar el medio ambiente y reducir las emisiones de CO<sub>2</sub>, un objetivo asociado al del consumo energético. Ahora bien, si se estudian con un cierto detalle estos aspectos y se intentan monetizar, se observa rápidamente que el efecto económico es no sólo muy modesto sino incluso cuestionable.

Desde el punto de vista estratégico, la descarbonización tiene sentido, más allá de su efectividad en relación al efecto invernadero, para reducir la dependencia del petróleo que representa un corsé insostenible para la economía de la UE. Por

ello la política de electrificación del sector parece oportuna, pero enfocarla principalmente hacia un trasvase de la carretera al ferrocarril es muy dudoso que vaya a tener un gran impacto en la reducción del CO<sub>2</sub>. Las exigencias de eficiencia energética en los vehículos que usen derivados del petróleo y la expansión del parque de vehículos eléctricos, de pila de combustible o

**Me temo que las expectativas de la Comisión de que el ferrocarril alcance algún día el 50% de cuota de mercado son ilusorias**

basados en tecnologías limpias que seguramente se desarrollarán en el futuro, son las que pueden tener efectividad real. Pero es en el sector de la energía donde deben tomarse las medidas más importantes para la reducción de las emisiones de CO<sub>2</sub>. En este sentido es de agradecer que el Libro Blanco no proponga una disminución idéntica de emisiones



en todos los sectores. Es elemental que deben reducirse las emisiones de un gas "global" (a diferencia de los contaminantes, que tienen efectos locales) donde sea más barato hacerlo. En este sentido sería importante establecer un "benchmarking" para cada decisión que se tome en el sector transporte con relación al CO<sub>2</sub> para comprobar que el coste no es superior al de otras medidas externas (eliminación de centrales térmicas, secuestro del gas, etc.) o internas al sector (como una adecuada política de precios).

En cualquier caso, a pesar del matiz sobre los porcentajes de reducción, la segunda gran crítica que se puede hacer al Libro Blanco es su excesiva focalización en la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero asociadas al transporte. Cuando se contempla la realidad económica de estas emisiones se ve que se está usando un aspecto marginal para condicionar un sector esencial de la competitividad. En efecto, si miramos los valores del mercado de emisiones de CO<sub>2</sub> observamos que el precio de la tonelada no suele alcanzar nunca los 20 euros. Por otra parte parece que el precio máximo está acotado por la posibilidad de secuestrar dióxido de carbono a menos de 40 euros/ton, un coste que irá disminuyendo en el futuro porque la tecnología de eliminación del CO<sub>2</sub> es todavía incipiente. Moviéndonos en estos valores, el impacto eventual de im-



putar el coste de esta externalidad al transporte es muy inferior a las oscilaciones del precio del crudo o a los impuestos específicos que se pagan en la UE y que han tenido un efecto modesto sobre el mercado de transporte. En definitiva, creo que es efectivamente muy importante reducir la dependencia de los países que controlan el crudo, pero creo que la política sobre el cambio climático debe tener un tratamiento esencialmente económico y no está justificado que se adopten políticas de transporte sesgadas por aspectos que son marginales con relación a la eficiencia del sistema.

#### EL TRANSPORTE EN EL AÑO 2050

Siguiendo las reflexiones anteriores, no parece oportuno plantear una hoja de ruta para 40 años basándose en un modo de transporte decimonónico y que está al límite de sus posibilidades tecnológicas y en un problema energético-ambiental que posiblemente deje de centrar la atención política dentro de unos pocos años, al igual que lo hicieron la lluvia ácida o la destrucción de la capa de ozono que, en su momento, se usaron para establecer algunas medidas correctoras necesarias, como la eliminación del azufre en los combustibles.

La evolución tecnológica del sector será con toda seguridad espectacular en los próximos decenios. La transformación que habrá tenido el sistema, hacia 2050, será mayor



**La evolución tecnológica del sector del transporte será con toda seguridad espectacular en los próximos años**

que el que hemos visto entre 1950 y 2010 debido a la aceleración del conocimiento técnico, en particular en los sectores de la biología (con implicaciones sobre la población: longevidad, mejora de las condiciones físicas y psicológicas, con influencia sobre el comportamiento de los

viajeros, el medio ambiente, etc.), de las TIC (con sistemas de control que van a dejar prácticamente obsoletas muchas de las preocupaciones actuales, entre ellas la seguridad en el transporte - en línea con ello el Libro Blanco propone ir hacia la total eliminación de víctimas mortales por accidentes de tráfico en el 2050), y de la energía, que va a dejar de representar el factor estratégico que

**El Libro Blanco es positivo para enmarcar propuestas a corto plazo, pero no puede pretender ser la hoja de ruta hasta 2050**

condiciona la política internacional desde los años 1970.

Aunque dice que las decisiones de hoy, sobre todo en infraestructura y en estándares, condicionan lo que será el sistema en el 2050, el Libro Blanco sólo plantea una visión miópica del futuro y, por lo tanto, no puede ser la hoja de ruta que pretende. El marco tecnológico, esencial para enfocar el futuro del transporte, tiene poco peso en el documento. En este sentido es divertido leer que propone como grandes mejoras en el ferrocarril el disponer de material más silencioso y de mejores enganches...

La política comunitaria debería, por lo menos, reflejar una perspectiva más abierta y plantear la necesidad

de adaptar continuamente la política de transporte comunitaria, o sea los libros blancos, tanto a las circunstancias cambiantes como a una visión a muy largo plazo sobre la que debería trabajar de forma continuada con expertos de todos los sectores para ir proponiendo estrategias que fueran más allá de las modas políticas y mediáticas que siempre obedecen a situaciones coyunturales.

#### CONCLUSIÓN

En estas reflexiones se han abordado sólo algunos puntos de un Libro Blanco que globalmente considero positivo para enmarcar algunas propuestas a corto plazo pero que no puede pretender ser la hoja de ruta hacia el 2050 que indica su título. Muchos comentarios, en particular sobre la ínfima presencia de la logística en el documento y sobre las propuestas en relación al transporte de viajeros, las infraestructuras, las relaciones con los países vecinos, han quedado aparcados para próximas reflexiones. Me interesaba aquí puntualizar sólo sobre tres aspectos esenciales: el sesgo vinculado a las emisiones de CO<sub>2</sub> y que lleva a penalizar innecesariamente el sector; la preferencia injustificada al modo ferroviario para el transporte de mercancías; y la escasa proyección en los planteamientos de futuro del desarrollo tecnológico que, sin duda, va a transformar un sector que, por definición, es el más dinámico de la economía. ■■