

Resumen

NUEVAS PERSPECTIVAS PARA EL TRANSPORTE DE MERCANCÍAS EN EUROPA Retos y oportunidades desde el sudoeste europeo

Desde hace más de 20 años, la política europea sobre el transporte de mercancías ha mantenido en lo esencial los mismos planteamientos. Desde el primer Libro Blanco del Transporte en 1992, hasta el actual de 2011, el paradigma europeo continúa basándose en la expansión de las redes de infraestructuras, la desregulación de los mercados de servicios de transporte y el impulso a la innovación tecnológica para reducir el impacto ambiental. A pesar de su modesta participación modal, el ferrocarril se sitúa en el corazón de este paradigma y en la columna vertebral del sistema para todo el territorio europeo.

La Europa que salga de la crisis debería revisar este paradigma; los tiempos en que un transporte fiable y de bajo coste resultaba vital para impulsar la integración del mercado interior pueden haber pasado. Y la diversidad del territorio europeo merecería una mayor atención dentro de la política europea. La Fundación CETMO ha emprendido un estudio para identificar qué tipo de política sobre el transporte de mercancías podría convenir mejor a las características de España y al conjunto de las regiones del sudoeste europeo. El estudio ha revisado críticamente algunos de los argumentos e ideas tradicionales en la política europea de transporte desde 1992 y ha planteado nuevas líneas de reflexión. Algunas de estas se resumen a continuación:

¿El crecimiento de la demanda de transporte de mercancías sigue siendo inevitable en Europa? Algunos indicadores (figura 1) muestran que durante los últimos años de crisis económica la disociación entre la economía y la demanda de transporte de mercancías ha avanzado, y algunos sectores, con baja demanda de transporte, se han comportado mejor ante la crisis y ofrecen mayores oportunidades de crecimiento futuro. Sin embargo, La política europea para el transporte de mercancías continúa centrada excesivamente en la oferta: el apoyo -mediante inversiones en infraestructuras y desregulación- a la puesta en marcha de nuevos servicios de transporte atractivos y baratos. Se sigue descuidando la puesta en marcha de una política de demanda, que racionalice las necesidades de transporte y desincentive las prácticas menos eficientes.

¿El modelo de mercancías planteado por la política europea en la red transeuropea de transporte es apropiado para toda Europa? La visión europea a largo plazo para el transporte de mercancías parece ser un sistema jerarquizado en el que un número relativamente reducido de nodos intermodales (puertos y terminales ferroviarias) estarían unidos por corredores

ferroviarios de gran capacidad. Aunque los resultados son dispares, un repaso de la evolución del transporte ferroviario de mercancías en dos países considerados *centrales* o *de tránsito* (Alemania y Francia) y tres países periféricos (Reino Unido, Suecia e Italia) (figura 2) muestra resultados poco satisfactorios, y no parece poder deducirse que se haya encontrado por el momento una fórmula clara de éxito. La cadena logística podría evolucionar hacia una estructura cada vez más flexible y con más alternativas, en la que la fiabilidad resultara más relevante que el coste y la eficiencia. Esto supondría una novedad en la lógica desde la que se ha planteado hasta ahora la colaboración entre modos de transporte y la regulación del mercado. Poniendo el nuevo acento en la flexibilidad y fiabilidad frente al riesgo de imprevistos (sincromodalidad) y en la calidad, el marco regulador debería prestar mayor atención a la calidad mínima a exigir a los servicios, y no solo a la competencia en precio. La política de transporte de mercancías continúa anclada en un discurso demasiado generalista, sin adaptarse a la gran diversidad de situaciones entre los usuarios. Se precisan medidas de apoyo a operadores innovadores (muchos de ellos PyMEs) especializados en las necesidades de distintos nichos de mercado, y capaces de introducir innovaciones radicales para servir mejor a sus clientes.

¿El mercado europeo de transporte facilita la innovación y la adaptación de los operadores a las condiciones de cada región, o tiende a la concentración y puede convertirse en un oligopolio? La actual política europea de transporte está resultando en la concentración de la actividad logística en un número reducido de grandes operadores con vocación global y centros de decisión ubicados en los países del pentágono europeo (el caso de DB Schenker resulta paradigmático de esta tendencia, figura 3). Este modelo no es compatible con la prioridad que la propia política europea otorga a una innovación radical en este campo: la innovación que interesa a los grandes operadores es generalmente de tipo incremental, sin comprometer la estructura habitual de las operaciones logísticas y buscando maximizar las inversiones ya realizadas y la defensa de su posición dominante. Por el contrario, la innovación que debería impulsar la política europea pasaría por el apoyo a operadores de tamaño medio, centrados en las necesidades de algunas tipologías concretas de clientes. Se precisa una revisión de la política europea de transporte en la que esos nuevos operadores logísticos y de transporte, como vectores de innovación, reciban el apoyo necesario.

¿La política europea de transporte es participativa y transparente? Los procesos de deliberación y toma de decisiones en la UE (en particular en el ámbito del transporte de mercancías) resultan mucho más accesibles a los agentes de mayor tamaño, como son los grandes operadores logísticos y de transporte o los gestores de grandes infraestructuras. Unos agentes que pueden sentirse cómodos con la política actual de grandes inversiones públicas en infraestructura y desregulación del mercado; no es evidente que esta política resulte atractiva ni para los agentes de menor tamaño y con mayor potencial de innovación ni para la multiplicidad de usuarios finales del sistema. Se hace preciso establecer sistemas de gobernanza y toma de decisiones más abiertos y con posibilidades de participación más equilibradas. Las políticas de ámbito nacional o de corredor pueden ofrecer una oportunidad para poner en marcha este tipo de prácticas colaborativas.

En particular, existen argumentos para temer que el desarrollo actual de la RTE-T para las mercancías se orienta, primordialmente, a resolver las necesidades de las cadenas de transporte globales y de larga distancia, controladas por los grandes operadores europeos, y refuerza un modelo centralizado en el que las soluciones técnicas óptimas para un centro congestionado (el pentágono europeo) se extienden acríticamente al resto del territorio, sin analizar en detalle la distribución territorial de los beneficios y costes ni de las oportunidades y amenazas. Un tipo de planificación controlada por grandes grupos de interés de todo tipo, con escasa transparencia e información hacia el conjunto de la ciudadanía y poca implicación de las autoridades territoriales.

Un mayor protagonismo de las autoridades territoriales en las decisiones sobre la materialización de la RTE-T y de sus corredores podría paliar los desequilibrios actuales. La prioridad de la política europea hacia algunos corredores de transporte no cuenta con mecanismos apropiados de cooperación entre los diversos niveles de gobernanza implicados (Estados, regiones y ciudades), ni con recursos apropiados desde la política de desarrollo regional. Más allá de su función de transporte, los corredores prioritarios constituyen un reto para establecer proyectos compartidos de ordenación del territorio entre las administraciones implicadas.

La experiencia del corredor mediterráneo ilustra este problema: un proyecto que se ha extendido -sobre el papel- a un territorio cada vez más amplio, con costes lógicamente crecientes y sin una identificación precisa de los posibles beneficiarios y de la distribución de las oportunidades y amenazas que supone para los distintos agentes de la cadena logística en el territorio afectado. Una falta de visión y de proyecto territorial compartido que se pone de manifiesto en múltiples detalles; por citar uno de los más obvios, en la falta colaboración y distribución de funciones entre los puertos del corredor, empeñados en emprender inversiones para competir por los mismos tráfico.

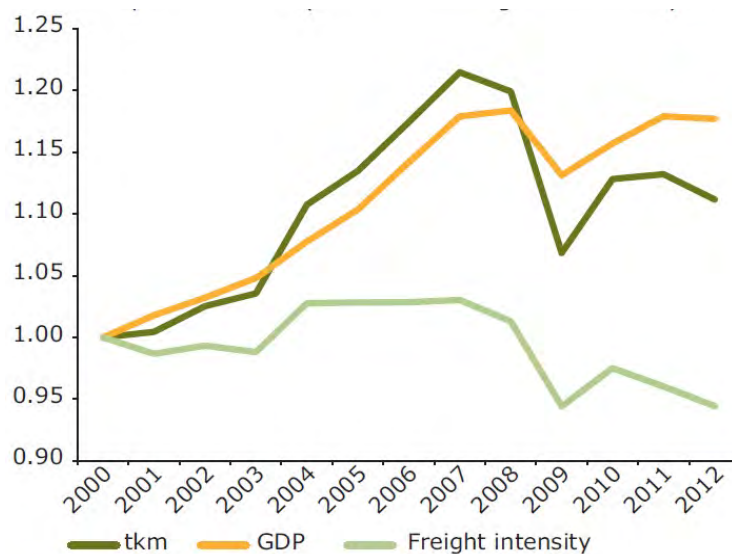


Figura 1: Evolución de la intensidad del transporte de mercancías en Europa. Fuente: EEA, 2014 (Incluye transporte por carretera, ferrocarril y navegación interior)

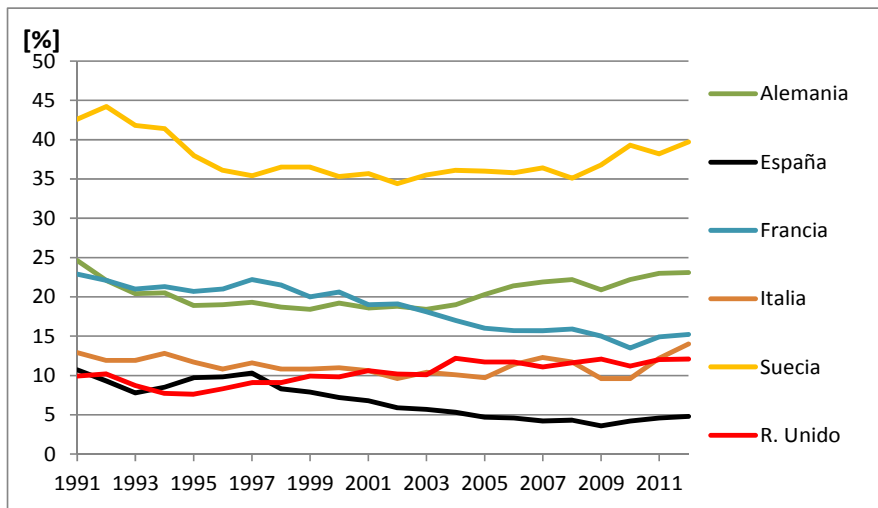


Figura 2: Participación modal del ferrocarril en el transporte de mercancías (%). Fuente: Eurostat

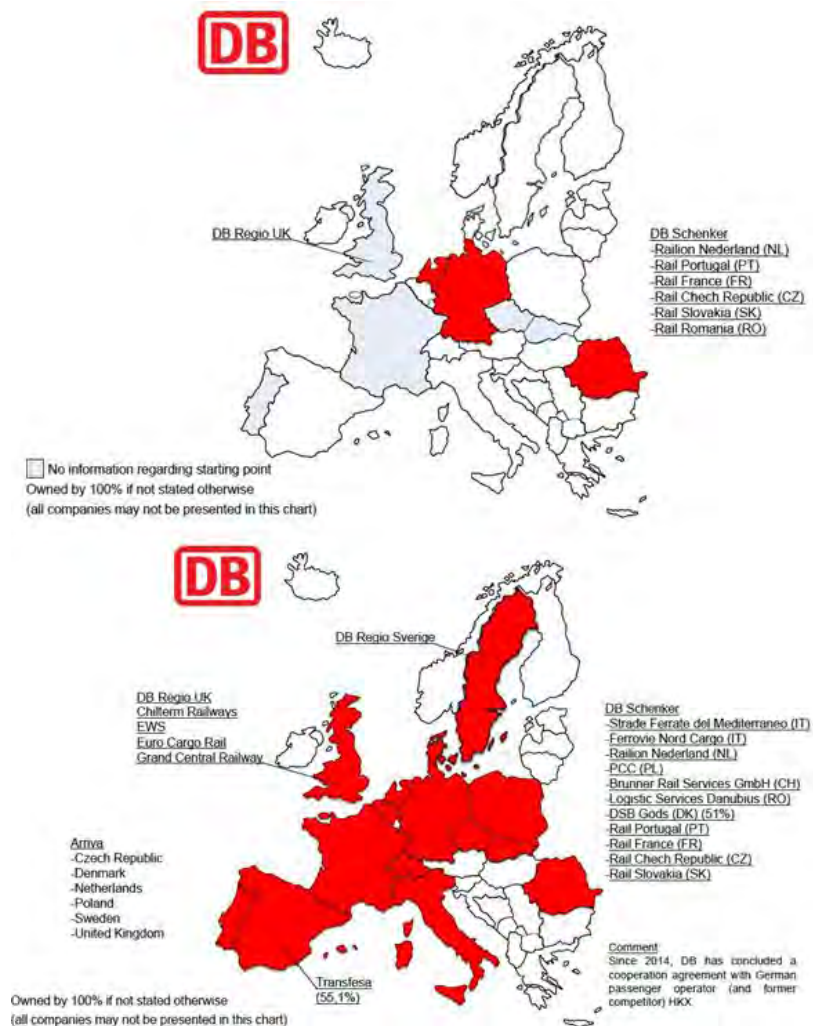


Figura 3: Expansión de DB entre 2000 y 2014. Fuente: DB Schenker