
La política de infraestructuras de transporte en la Comunidad Autónoma Vasca

Sin grandes sobresaltos, y a partir de la iniciativa marcada por el Plan Director del Transporte Sostenible, en la que el Gobierno Vasco recupera la planificación para enmarcar sus actuaciones a medio plazo y asume la responsabilidad en el desarrollo de las políticas, la política de transporte en la CAPV ha sido bastante homogénea. Parece que el aumento cuantitativo de la inversión sea el eje central de la política de transporte. Por el contrario, los aspectos relativos a las fórmulas de financiación y gestión de las infraestructuras no ocupan un espacio relevante en las reformas recientes. En este trabajo se pretende revisar las tendencias recientes de las políticas en materia de infraestructuras de transporte y de su distribución modal, bajo la hipótesis de que para mejorar la eficiencia y la eficacia del sistema de transporte en la CAPV, cada vez tienen menos importancia las nuevas inversiones en este tipo de infraestructuras y más las ganancias de bienestar derivadas de reformas en los sistemas de gestión y financiación.

Garraio Iraunkorraren Gida Planak markatutako ahalegina gorabehera, zeinean Eusko Jaur-laritzak epe ertaineko bere jarduketak kokatzeko plangintzari heltzen baitio berriro eta politiken garapenaren ardura bere egiten baitu, EAEko garraio-politika gorabehera handirik gabea eta nahiko homogeneoa izan da. Balirudike inbertsioaren hazkunde kuantitatiboa garraio-politikaren ardatz nagusia dela. Aitzitik, azpiegiturak finantzatzeko eta kudeatzeko formulei dagozkien alderdiek ez dute leku garrantzitsurik hartzen azken erreformatan. Lan honetan, garraio-azpiegituren eta garraio moten banaketaren arloko politiken azken joerak berrikusi nahi dira, abiapuntu gisa honako hipotesi hau erabiliz: EAEko garraio-sistemen efizientzia eta eraginkortasuna hobetzeko, gero eta garrantzi gutxiago dute azpiegitura mota horretako inbertsio berriek, eta gero eta garrantzi handiagoa, aldiz, kudeaketa- eta finantzaketa-sistemak erreformatzetik eratortzen diren ongizate-irabaziek.

Transport policy in the Autonomous Community of the Basque Country (ACBC) has been relatively consistent over time, with no sudden changes. It is based on the Sustainable Transport Master Plan, in which the Basque Government resorts to planning to frame its actions in the medium term and assumes its responsibility in policy-making. Quantitative increases in investment seem to be the focus of transport policy. By contrast, issues relating to financing arrangements and management of infrastructure are not allocated a major role in recent reforms. This paper reviews recent trends in policies on transport infrastructure and modal split, under the hypothesis that new investments in infrastructures are becoming less and less important in improving the efficiency and effectiveness of the transport system in the ACBC, while welfare gains arising from reforms in financing and management systems are becoming more important.

Índice

1. Introducción
 2. De la «política de infraestructuras» a la «política de ordenación del territorio»
 3. Del dicho al hecho, un largo camino
 4. La gestión de las infraestructuras
 5. Conclusiones
- Referencias bibliográficas

Palabras clave: política pública, infraestructuras, otras inversiones públicas y *stock* de capital.

Keywords: public policy, infrastructure, public investment, capital stock.

N.º de Clasificación JEL: L98, Q58, R28, H54, R53.

1. INTRODUCCIÓN

Las infraestructuras y servicios en general y las de transporte en particular, desempeñan una función esencial en la configuración del nuevo modelo económico: ayudan a superar no sólo la situación provocada por la crisis económica y financiera internacional, sino también los retos a los que se enfrenta la economía vasca en relación con la dinámica de la economía global. La mejora de las condiciones de sostenibilidad energética y ambiental, de la movilidad y la logística y su papel como sector prioritario para la innovación tecnológica y la generación de actividad económica, son factores claves para el éxito del nuevo modelo y, por ello, están muy presentes en las orientaciones estratégicas que animan las políticas diseñadas en los últimos tiempos.

Pero la política de transporte e infraestructuras ha carecido en multitud de ocasiones de una conexión coherente con su entorno, con la política de ordenación territorial, con la política de desarrollo industrial o del medio rural y con la política medioambiental.

Sin grandes sobresaltos, y no más allá de la tentativa marcada por el Plan Director del Transporte Sostenible (2002), en la que el Gobierno Vasco recupera la planificación como el instrumento en el que se han de enmarcar sus actuaciones en el medio plazo y asume un compromiso público en el desarrollo de las políticas de las que es responsable, la política de transporte ha seguido idénticas pautas en los últimos

años. Las grandes líneas establecidas a finales de los años 80 continúan marcando las prioridades de la política, entre las que destaca la presencia de la carretera y del tren de alta velocidad y los problemas de planificación asociados al reparto institucional de competencias en esta materia. Pero es más que probable que la Comunidad Autónoma del País Vasco (en adelante, CAPV) forme parte ya del grupo de economías avanzadas en grandes infraestructuras de transporte. Desde este punto de vista, las nuevas inversiones en infraestructuras son cada vez menos importantes para mejorar la eficiencia y eficacia del transporte en general. Sin embargo, son cada vez mayores las ganancias potenciales de bienestar derivadas de reformas en los sistemas de gestión y financiación de esas infraestructuras.¹

De hecho, aún parece que el aumento cuantitativo de la inversión sea el eje central de la política de transporte. Por el contrario, los aspectos relativos a las fórmulas de financiación y gestión de las infraestructuras no ocupan todavía un espacio relevante en la reflexión y en las reformas recientes.

Con este hilo argumental, en este trabajo se pretende revisar las tendencias recientes de las políticas (y, por ende, de la inversión) en materia de infraestructuras de transporte y de su distribución modal, bajo la hipótesis de que, si aceptamos que estamos ante una economía madura, para mejorar la eficiencia y la eficacia del sistema de transporte en la CAPV, cada vez tienen menos importancia las nuevas inversiones en este tipo de infraestructuras y más las ganancias de bienestar derivadas de reformas en los sistemas de gestión y financiación.

2. **DE LA «POLÍTICA DE INFRAESTRUCTURAS» A LA «POLÍTICA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO»**

Con el transcurso de los años han ido surgiendo sucesivas mejoras tecnológicas e innovaciones en el transporte que han desempeñado un papel clave en el crecimiento económico y han permitido satisfacer las crecientes demandas de movilidad de los ciudadanos. El factor esencial para el éxito de todas ellas ha sido la importante mejora en las velocidades que ha permitido acceder a lugares más distantes sin aumentar el tiempo de viaje. Todo ello se ha traducido en que el mapa del transporte haya cambiado drásticamente con un predominio del automóvil en distancias cortas y medias, del avión en distancias largas en lo que a viajeros se refiere, y del camión en cuanto al transporte de mercancías.

Pero este transporte supone unos costes económicos y ambientales cada vez mayores, y cada vez más preocupantes. No es una actividad gratuita. En este sentido, el transporte es tanto una oportunidad para disfrutar de más opciones y competitivi-

¹ Este es un interesante pretexto argumental para acometer un análisis sintético de las políticas públicas en materia de infraestructuras de transporte que propuso no hace mucho el profesor de la Universitat de Barcelona, Germà Bel (Bel, 2007).

dad, como un coste que hay que minimizar, lo cual obliga a buscar un balance en el grado de transporte incorporado, según los criterios de economía de medios y de recursos. La mayor demanda de transporte depende fundamentalmente de la estructura productiva, del modelo de urbanización, de los hábitos y preferencias culturales, del nivel de la renta personal, etc. Las necesidades de transporte se han traducido en una dedicación importante (y siempre creciente) de las inversiones públicas (y en determinados momentos también privadas) a la creación de infraestructuras para el transporte (carreteras, puertos, ferrocarriles, aeropuertos...) y la puesta en marcha de sistemas de transporte que utilizan dichas infraestructuras.

El crecimiento de la movilidad se produce en gran medida en estrecha relación con otras variables socioeconómicas. Las evidencias empíricas muestran que el crecimiento del transporte de viajeros de los últimos años ha ido algo por encima del crecimiento económico, pero que ha aumentado mucho más la parte de los desplazamientos en automóvil privado. El uso social del automóvil puede verse favorecido por factores diversos, no sólo económicos o culturales, sino también relacionados con la orientación de las políticas públicas, y en particular la política urbanística y las inversiones en infraestructuras. El alejamiento de las viviendas residenciales respecto a los lugares de trabajo, el crecimiento de las clases medias, la falta o el deterioro del transporte colectivo... son también factores explicativos.

Estas pautas internacionales de crecimiento modal de la movilidad se cumplen también para el caso vasco. En el cuadro n.º 1 se puede observar que durante el período 1975-2000 el modo de transporte con mayor crecimiento es el aéreo, con una tasa media de crecimiento interanual del 9,20%, seguido muy de cerca por la carretera (8,7%) y finalmente se sitúa el ferrocarril, con una tasa de crecimiento sensiblemente inferior (2,9%).

Cuadro n.º 1. **EVOLUCIÓN DE LA DEMANDA MODAL DE TRANSPORTE EN EL PERÍODO 1975-2000 EN LA CAPV**
(Tasa media anual acumulativa en %)

PASAJEROS			MERCANCÍAS	
Carretera	Ferrocarril	Avión	Carretera	Ferrocarril
8,7	2,9	9,2	7,1	1,2

Fuente: Estimación propia.

Asimismo, la evolución del tráfico de mercancías por carretera y ferrocarril durante ese período muestra que la demanda del transporte por carretera, con una tasa anual de crecimiento del 7,1%, crece a un ritmo seis veces más rápido que el transporte ferroviario. Todo ello se ha traducido en que el ferrocarril se haya quedado reducido a un modo marginal de transporte de mercancías en la CAPV.

No nos cabe duda de que las políticas de transporte al uso, al menos en ese período, han contribuido a esta circunstancia. Si definimos como política de transporte o movilidad al «conjunto de directrices y decisiones políticas que establecen el camino a seguir por las instituciones para alcanzar determinados objetivos explicitados en relación al modelo de movilidad o transporte y que además establece los métodos para su evaluación y seguimiento, así como los procedimientos de participación que le dan legitimidad y solidez», estaremos de acuerdo en que, echando la vista atrás, no ha existido algo así si no es hasta hace bien poco, desde comienzos de este siglo.

Hasta entonces, las respuestas públicas a los problemas del transporte no siempre han sido las más acertadas. Durante muchos años (todavía en España y aunque menos, también como veremos, en la CAPV), la principal política pública es la que puede denominarse como «Política de Infraestructuras». La solución a la demanda creciente es un intento de generar cuanto más oferta mejor. Los principales núcleos urbanos han de conectarse entre sí por redes de gran capacidad. Los problemas de congestión de las grandes áreas urbanas acostumbran a presentarse como un estado anómalo del sistema de transportes, que debe ser solucionado con la construcción de nuevas infraestructuras. El «mito de las infraestructuras» refuerza esta idea, dado el papel beneficioso *per se* de la construcción de nuevas infraestructuras (sobre todo carreteras) en el desarrollo económico, lo que obliga a las instituciones responsables a seguir invirtiendo (el ejemplo de los Planes de Infraestructura en España desde finales de los años noventa es evidente). Sin embargo, está comprobado desde hace tiempo que, a pesar de que una nueva actuación puede producir una mejoría temporal, el continuo crecimiento de la movilidad lleva de nuevo a la aparición de la congestión. Y la cuestión es que estas políticas de infraestructuras estimulan aún más el uso del coche, condenándose a repetir el ciclo de ampliación del sistema viario.

Más en concreto, en el caso de la CAPV, el sistema de transportes se caracterizó por un déficit de planificación integrada, debido a la insuficiencia de competencias por un lado y a un reparto competencial disperso, por otro. Además, ese reparto desigual de las competencias conformó un sistema de cotos privados donde cada institución habría impulsado los diferentes modos de transporte en función de sus intereses particulares.

Así, la política de las instituciones vascas vino caracterizándose principalmente por la reconstrucción de las infraestructuras básicas. Esta orientación, vino impulsada por tres elementos:

1. Un déficit histórico de dotación de infraestructuras y de *stock* de capital público, en relación a los países europeos más desarrollados.
2. La supuesta privilegiada localización geográfica de la CAPV en relación a sus características socioeconómicas, lo que provoca tanto una elevada movilidad interna como una movilidad de tránsito, en los sentidos Norte-Sur continental o Este-Oeste peninsular.

3. Es por ello que, los únicos elementos de planificación utilizados entonces, las Directrices de Ordenación del Territorio y los diferentes Planes Territoriales Sectoriales, se centraron en identificar, planificar y programar la ejecución de las infraestructuras de la red viaria de carreteras actuales, así como las zonas relacionadas con actividades logísticas y consideradas básicas o esenciales para garantizar la conexión europea.

El resumen de actuaciones, dentro de las competencias cuya titularidad ha correspondido a las instituciones vascas, se puede concretar en la construcción de carreteras, autovías y autopistas, mediante la intervención directa de las diputaciones forales o a través de los diferentes planes interinstitucionales desarrollados conjuntamente con el Gobierno Vasco. Ello posibilitó la puesta en marcha de varios ejes de comunicación de la CAPV con su entorno geográfico inmediato, tanto en vías de transporte de alta capacidad como en carreteras convencionales, y en las vías de acceso a las capitales vascas y ciertos municipios principales. La competencia digamos estatal se centró en la mejora del puerto de Bilbao y en la reforma del entonces aeropuerto de Sondika y en la construcción del de Foronda, en un intento fallido de convertirlo en el aeropuerto internacional de la CAPV.

No obstante, la falta de desarrollo de una red ferroviaria moderna y competitiva, paralelamente con el transporte por carretera, avocaron al sistema ferroviario a una posición residual. Las conexiones ferroviarias entre los principales núcleos urbanos y productivos son claramente insuficientes, cuando no inexistentes, desde una perspectiva de movilidad y de sostenibilidad. Ello impidió ya desde entonces que este modo de transporte pueda jugar un cierto papel estelar en la traslación de los desplazamientos desde las carreteras al ferrocarril. En suma, la conexión ferroviaria fue la gran asignatura pendiente de ese período, cediendo todo el protagonismo a la carretera.

En este contexto, se hacía necesario definir nuevas pautas de funcionamiento y nuevas políticas que acometieran los problemas derivados de la movilidad creciente en la CAPV y la preponderancia de la carretera como modo de transporte dominante, máxime cuando la Unión Europea ya caminaba por esa senda. Las palabras del responsable de Transportes y Obras Públicas de ese momento no pueden ser más claras:

Partimos de una percepción: hay que cambiar el sistema de trabajo que tenemos, por el cual invertimos en infraestructuras, redactamos planes de inversiones, pero planificamos poco o nada en transporte y nos proponemos el dar la vuelta a la fórmula de trabajo. Se trata de pasar a esta otra: planificar, ordenar, coordinar el transporte, es decir, hacer política de transporte, para después y con el objetivo de garantizar la movilidad de las personas y de los bienes, planificar las inversiones en las infraestructuras más sostenibles y desarrollar los programas incentivadores de la seguridad en el transporte, la minimización de los impactos ambientales y la mejora de la rentabilidad.²

² «Política común de transporte en Euskadi», lección impartida por el entonces Consejero de Transportes y Obras Públicas del Gobierno Vasco - Eusko Jaurlaritza, D. Álvaro Amann Rabanera (Cursos de Verano de la UPV-EHU en Donostia-San Sebastián, 2003).

Así, entre los años 2001 y 2002 el Consejo del Gobierno aprobó tres planes estratégicos de gran trascendencia para las futuras generaciones. Uno concreto a nuestros propósitos para el sector del Transporte, el *Plan Director del Transporte Sostenible. La Política Común de Transportes en Euskadi 2002-2012* presentado por el Departamento de Transportes y Obras Públicas (EJ-GV, 2002), otro más etéreo para la protección del medio ambiente, concretado en la *Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible 2002-2020* y en el *Programa Marco Ambiental 2002-2006* (revisada y actualizada al presente período 2007-2010), a desarrollar por parte del Departamento de Medio ambiente y Ordenación del Territorio y la sociedad IHOBE y un tercero de eficiencia energética, centrado en la *Estrategia Energética de Euskadi 2010* liderado por el Departamento de Industria, Comercio y Turismo y el Ente Vasco de la Energía (EVE).

El propósito del Plan Director de Transporte Sostenible 2002-2012 era la puesta en práctica en la CAPV de los principios y criterios procedentes de la Política Común Europea en la materia que nos ocupa, establecidos en el Libro Blanco sobre el Transporte aprobado por la Comisión Europea en el año 2001, bajo el título elocuente de «La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad» (COM 2001). Los mensajes principales que brevemente pueden extraerse de esta conocida propuesta son tres: 1) la necesidad de un nuevo equilibrio entre los diferentes modos de transporte, con un impulso claro del ferrocarril y del transporte marítimo, para garantizar la movilidad en una Europa ampliada; 2) la obligación de luchar contra la congestión y los efectos medioambientales; y 3) la necesidad de reorientar la política de transportes hacia los ciudadanos, que exigen más calidad, más seguridad y más protección en sus desplazamientos.

En esta filosofía nada desdeñable, en principio, se fundamentaba un programa de acciones en la CAPV hasta 2010, que podríamos enmarcar dentro del concepto de «Transporte Sostenible», idea ésta muy al uso en estos tiempos, en los que parece que la sociedad en su conjunto está comprometida en la lucha contra el cambio climático y el cuidado del medioambiente. En resumen y en coherencia con estos principios, el Plan Director de Transporte Sostenible 2002-2012 estructura sus objetivos y estrategias en los siguientes elementos principales:

1. Desvincular el desarrollo económico del incremento de demanda de transporte:
 - Impulsar una cultura de sostenibilidad, mediante una planificación y ordenación del transporte de forma coordinada, desde las administraciones implicadas, el sector del transporte y el productivo, y la ciudadanía en general.
 - Necesidad de asumir limitaciones a una movilidad descontrolada.
 - Aplicar criterios de «transporte preventivo» para la gestión de la demanda de servicios y de la movilidad. Eliminación de los desplazamientos innecesarios y «de vacío», promoviendo el transporte combinado y la intermodalidad.

2. Lograr una accesibilidad universal y sostenible:
 - Gestionar la demanda de movilidad. Una nueva y viable estrategia de planificación del Transporte requiere anticiparse al crecimiento de la movilidad y minimizar sus efectos, en vez de planificar para acomodarse a ese crecimiento y darle una respuesta.
 - Mejorar el asentamiento espacial y la distribución equilibrada de las actividades residenciales y socioeconómicas en el territorio. Se pretende una meditada planificación de la utilización del suelo llevada a cabo en concordancia y coordinación con el transporte público, que pueda permitir gestionar la demanda de manera más efectiva.
3. Impulsar un nuevo equilibrio de los modos de transporte:
 - Potenciar el desarrollo de la intermodalidad tanto en el transporte de personas como de mercancías.
 - Incluir medidas de apoyo al lanzamiento de iniciativas intermodales y de soluciones alternativas y suficientemente atractivas al transporte por carretera.
4. Potenciar la posición estratégica de Euskadi en Europa:
 - Potenciación de la plataforma logística Aquitania-Euskadi para la gestión, coordinación y planificación del transporte.
 - Creación de centros logísticos con capacidad para atender y gestionar el transporte integral.
5. Hacia un transporte sostenible:
 - Concienciar a la sociedad en general y a las instituciones y empresas en particular, sobre la necesidad de un transporte sostenible.
 - Mejorar y promover una mayor utilización del transporte público.
 - Fomentar la utilización más racional del vehículo privado.
 - Discriminación positiva a favor del transporte colectivo.
 - Impulso de una política tarifaria.

Para el impulso de los objetivos planteados, se proponen una panoplia de recursos imposibles de resumir aquí, pero que pueden consultarse en el documento base (EJ-GV, 2002). Todos ellos conforman, vaya por delante, una propuesta amplia, moderna y necesaria a todas luces para el buen desarrollo de la actividad económica y social que demanda la CAPV. Este diseño era acorde con lo que se había desarrollado en otros países desarrollados desde los años ochenta, dotando de especial importancia a las políticas que podríamos denominar de «Ordenación del Territorio», que tienen en cuenta las interacciones de la ordenación urbanística y económica con las necesidades de transporte. En ellas, se parte de reconocer la influencia de los nuevos medios de transporte motorizado (tanto público como privado) en los procesos de metropolización, con la extensión de la super-

ficie urbana y viceversa, con el aumento de las interrelaciones de todo tipo entre territorio y necesidades de transporte.³ Más aún, también se cuestionan las graves consecuencias de la zonificación, de la desregulación del territorio, y de la urbanización de baja densidad, en el crecimiento de las necesidades de transporte y en la explosión de la movilidad privada. Esta integración de las políticas territoriales y de transportes busca, en teoría, la reducción de las necesidades de desplazamiento, mediante la recuperación de una mayor densidad residencial y de usos, y en la diversificación de actividades.

3. DEL DICHO AL HECHO, UN LARGO CAMINO

A pesar de lo dicho en el apartado anterior, los datos de los que disponemos no corroboran que esa política de transporte «sostenible» haya tenido el impacto deseado por los que la diseñaron.

Así, según el último *Estudio de la movilidad en la Comunidad Autónoma Vasca*, publicado en 2007 por el Departamento de Transportes y Obras Públicas del Gobierno de la CAPV (EJ-GV 2007), la movilidad de las personas residentes en la CAPV en 2006 estaba dominada por la marcha andando (41%), seguido del vehículo privado (39%), el transporte público (17%) y otros modos (3%). Excluyendo la movilidad a pie, la movilidad motorizada se reparte mayoritariamente entre el automóvil (69%) y el transporte público (30%), lo que supone que el 86,6% de esa movilidad se hace por carretera. En general, el 97,9% de todos los viajes realizados por los residentes son internos a la CAPV. A su vez, los desplazamientos intramunicipales representan el 60,4% del total, los intracomarcales el 25%, mientras que los desplazamientos entre las tres capitales de la CAPV apenas alcanzan un 0,4%.

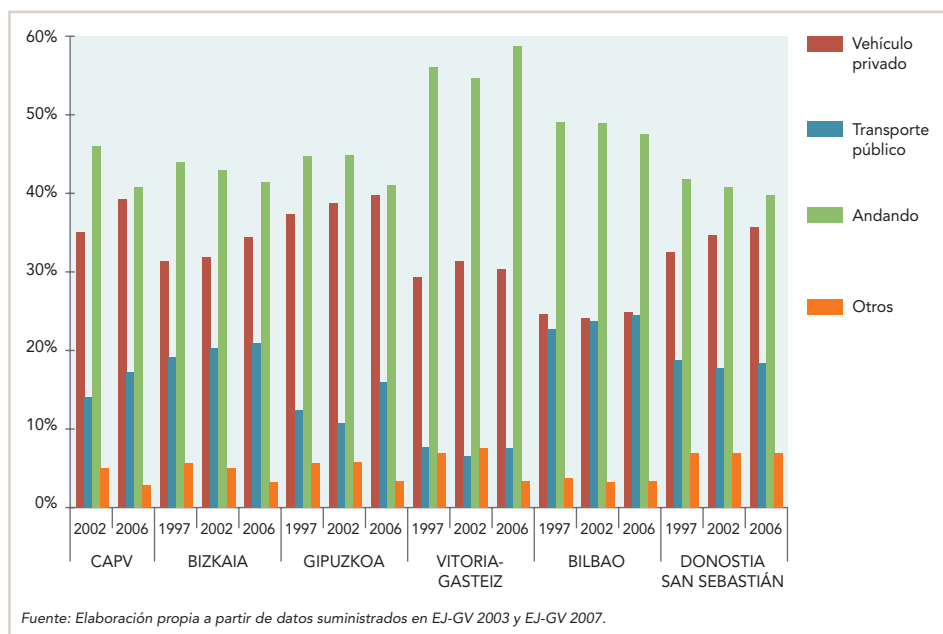
La generación de estos desplazamientos en la CAPV obedece fundamentalmente al trabajo (30,6%), el ocio (22,4%) y los estudios (17,3%). Si se desglosan los viajes al trabajo por modo de transporte, se observa que el 60,1% se realizan en coche privado, el 20,7% andando y el 15% en transporte público. No obstante, prescindiendo de los desplazamientos a pie, el 76% de las personas que necesitan de un modo motorizado para ir al centro de trabajo optan por el vehículo privado. Si le sumamos los despla-

³ Este tipo de iniciativas no han sido exclusivas de la CAPV. Sin ir más lejos y por lo que respecta al contexto estatal, son tres las iniciativas políticas con mayor incidencia a escala estatal llevadas a cabo en el sector del transporte. Por un lado, la política fijada por el Ministerio de Fomento recogida en el Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte 2005-2020 (PEIT), la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética en España 2004-2012 (E4) elaborada por parte del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y la iniciativa de Ley de Movilidad aprobada a nivel autonómico en la Comunidad de Cataluña. Por otro lado, el Gobierno Español y dentro de la «Estrategia Española de Desarrollo Sostenible», ha elaborado recientemente (en 2007) un documento sobre Estrategia Española de Cambio Climático y Energía Limpia Horizonte 2012, en la que incluye una serie de políticas y medidas para mitigar el cambio climático y paliar los efectos adversos del mismo, en coherencia con el marco de referencia del Protocolo de Kioto, en las que se incluyen propuestas concretas sobre el sector del transporte.

zamientos en autobús, el transporte por carretera acapara los dos tercios del total. La mayor parte de la movilidad generada por el trabajo son desplazamientos dentro del mismo municipio (45,6%), seguidos por los intracomarcales (34,5%), muy por encima de los desplazamientos intercomarcales (18,2%) y externos (1,7%).

Se podrá pensar que esto no es más que una foto en la que, eso sí, aparece ya demasiado clara la presencia del vehículo privado y de la carretera como modo de transporte dominante, algo que pretendía aminorarse con el Plan Director del Transporte Sostenible 2002-2012. Ahondando en esta cuestión, si observamos con detenimiento los datos que nos muestra el gráfico n.º 1, donde se refleja la evolución de los modos de transporte utilizados por los residentes en la CAPV desde 1997, tanto a nivel de Territorio Histórico como de las principales áreas urbanas,⁴ vemos que, con permiso de los desplazamientos a pie típicos de cualquier ciudad de grado medio, el vehículo privado ejerce el papel dominante sin el menor atisbo de reducción. Sólo en Bilbao parece contenerse en un nivel que ronda el 25% de la movilidad total, casi igualado a la presencia del transporte público, pero en el resto de áreas analizadas y en el conjunto de la CAPV, su presencia es creciente.

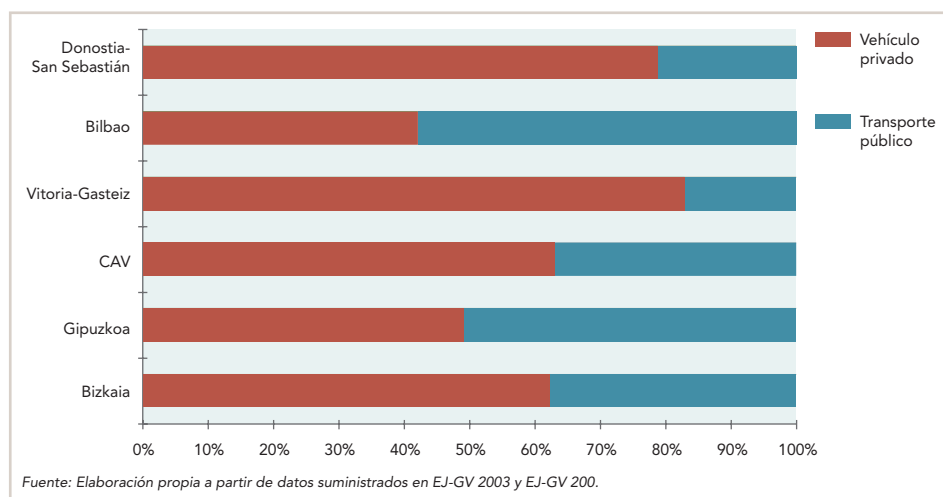
Gráfico n.º 1. **MODOS DE TRANSPORTE UTILIZADOS POR LOS RESIDENTES EN LA CAPV (1997-2006)**



⁴ No se dispone de datos para el conjunto del Territorio Histórico de Álava para 1997 y para 2002, por lo que se ha excluido del análisis.

Cierto es que también crece la participación del transporte público, pero los estudios de movilidad manejados recogen, sin embargo y en primer lugar, que el modo de transporte que ha absorbido en cada caso el incremento de movilidad muestra una gran variabilidad desde la óptica de los distintos territorios, como muestra el gráfico n.º 2. Y, en segundo lugar, que a excepción de Bilbao y en cierta media también Gipuzkoa, el incremento de movilidad motorizada en la CAPV ha sido principalmente absorbido a través del vehículo privado. De hecho, un 63% del incremento de movilidad habido entre 1997 y 2006 ha ido a parar al vehículo privado. El vehículo particular gana terreno al transporte público en todas las demás relaciones.

Gráfico n.º 2. **ABSORCIÓN DEL INCREMENTO DE LA MOVILIDAD MOTORIZADA POR MODO DE TRANSPORTE (1997-2006)**



En esta línea de análisis, el caso «anómalo» de Bilbao podría estar destapando dos procesos que han sido puestas de manifiesto en diferentes ocasiones por los expertos en estos temas. Por una parte, que de alguna manera parece comprobarse la existencia de efectos de red en el transporte público, es decir, un mayor fomento, presencia y calidad del transporte público, lo que supone mayor frecuencia de servicios, reducción en los tiempos de espera de personas usuarias y reducción del coste medio social del servicio, que produce un efecto espiral de mayor utilización del mismo. Y no hay duda que en Bilbao se ha puesto en marcha los últimos años este tipo de medidas: metro, tranvía, mejora radical del sistema de transporte público por carretera, señalización, frecuencias, líneas, etc. Por otra parte, el efecto disuasorio que tiene la propia congestión para abandonar el transporte privado si existe una alternativa de transporte público eficaz. Porque en Bilbao y su área metropolitana, a pesar de lo dicho antes, se dan unos importantes niveles de congestión motorizada desde sus accesos a su circulación interior.

También es importante destacar que, según los datos que venimos manejando, no sólo se emplea cada vez más el vehículo privado en los desplazamientos sino que éstos son cada vez mayores y las tasas de ocupación descienden. Así, mientras la longitud media de los viajes ha aumentado 21 km entre 1995 y 2006, la tasa media de ocupación de vehículos ha descendido en las últimas décadas: 1,53 personas en 1990, 1,53 en 1995, 1,35 en 2001 y 1,26 en 2006.

En relación al transporte de mercancías, no hay suficiente información específica como para dedicarle un apartado concreto, pero dadas las tendencias generales, no hay duda que la carretera es también, con diferencia, el principal modo de transporte. Según el *Plan Director del Transporte Sostenible. La Política Común de Transportes en Euskadi 2002-2012*, el reparto modal del transporte de mercancías arrojaba las siguientes cuota:

En la UE:

- 44% por carretera.
- 41% marítimo.
- 8% ferroviario.
- 7% otros modos.

En la CAPV:

- 67% por carretera:
 - 22% origen o destino en la CAPV.
 - 17% tráfico interior.
 - 28% tráfico de tránsito.
- 30% marítimo (incluye petróleos y sus derivados).
- 2% por ferrocarril.

Los datos de la inversión realizada en las dos últimas décadas apuntan en la misma dirección: una cosa son las intenciones de generar una política donde se reduzca la movilidad y la presencia del automóvil privado a favor de alguna clase de transporte público y otra los hechos. Los gráficos siguientes condensan la información disponible sobre la inversión en infraestructuras de la CAPV para cada modo de transporte desde 1990 hasta 2009 realizada por todos los agentes implicados sean públicos, privados, de ámbito estatal o de la Comunidad Autónoma. Se ha optado por dividir el análisis en dos períodos para tratar de ser consecuentes con los análisis de las políticas implementadas en ese período y anteriormente descritas. Por ello, separamos la década de los años noventa del siglo pasado de lo que entendemos se debe corresponder con el período siguiente afectado por el *Plan Director del Transporte Sostenible. La Política Común de Transportes en Euskadi 2002-2012*.

Las cifras señalan que la inversión total, a pesar de ligeros altibajos, ha crecido constantemente a lo largo de esos años, llegando a multiplicarse casi por 4. Como era

de esperar, crece más rápidamente en ese primer período (entre 1990 y 2000), multiplicándose por dos, a una tasa anual de crecimiento nominal cercana al 15%, mientras que entre 2002 y 2009 «sólo» crece al 5% de media anual. Pero este aumento de la inversión no ha afectado igualmente a todos los modos de transporte. De hecho en la primera etapa en la que hemos dividido nuestro análisis, las inversiones en aeropuertos al final del período multiplican por 9 las de comienzos de la década, la de ferrocarriles por 5 y, la que menos, la de carreteras por 1,4. Esto supone que la participación relativa de carreteras en esa inversión caiga desde el 80% del total en el año 1990 al 52% del año 2000 (gráfico n.º 7). Esta tendencia no supone ninguna contradicción con la política de esos años que hemos catalogado como «política de infraestructuras». Muy al contrario, sólo refleja ese hecho, ya que es el momento en el que se dota a la CAPV de un conjunto de infraestructuras que se consideran imperiosamente necesarias para una economía competitiva y volcada hacia el exterior: una nueva terminal para el aeropuerto de Sondika, nuevas instalaciones para el viejo puerto de Bilbao y, a partir de 1995, la construcción del metro en la antigua línea de Plencia va a concentrar más de la mitad de la inversión en ferrocarril. Como decíamos más arriba, la solución a la demanda creciente es un intento de generar cuanto más oferta mejor.

Pero lo verdaderamente relevante a nuestro propósito es comprobar si estas cuestiones han cambiado desde la puesta en marcha de una política de infraestructuras basada en las reflexiones, muy críticas, que se hacen dentro del marco europeo

Gráfico n.º 3. **INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURAS POR MODO DE TRANSPORTE CAPV (1990-2000)** (en millones de euros)

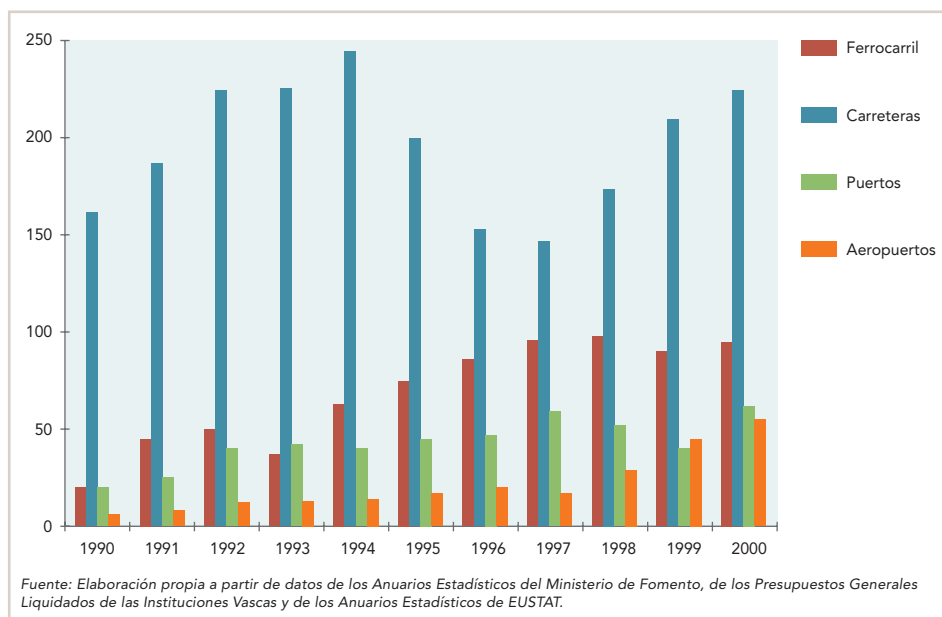
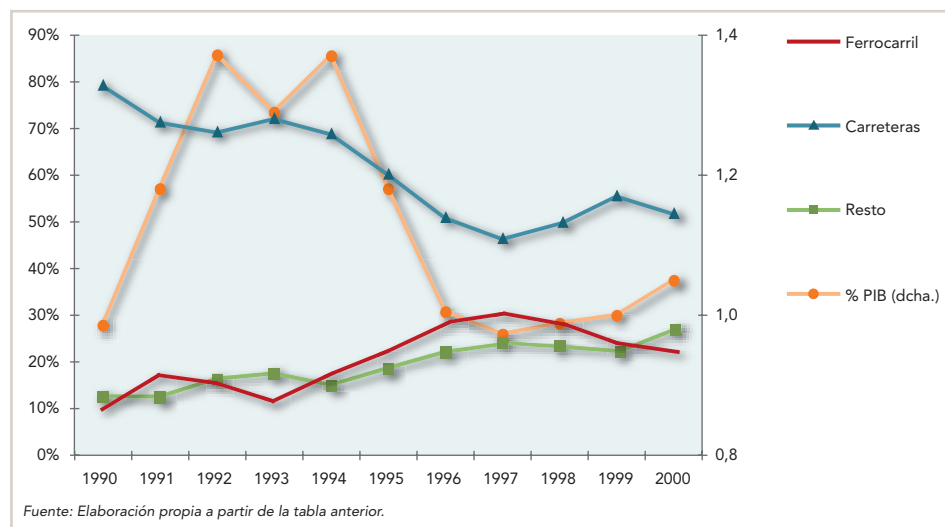


Gráfico n.º 4. **EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURAS POR MODO DE TRANSPORTE CAPV (1990-2000)**
(% de participación relativa)



y que se tilda de «sostenible» como es el reiterado *Plan Director del Transporte Sostenible. La Política Común de Transportes en Euskadi 2002-2012*. Para ello hemos elaborado sucintamente y de la misma forma los gráficos n.º 5 y 6.

Esas figuras muestran abiertamente que las inversiones en carreteras siguen ocupando la primera plana y, lo que es más aún, siguen manteniendo las distancias con relación a los demás modos. De hecho, vienen a significar alrededor del 60% del total de las inversiones en infraestructuras, en un momento en el que además, se está construyendo también la nueva terminal portuaria en el Abra, el aeropuerto de Bilbao se traslada a Loiu y, al final, comienzan tímidamente las obras de la Alta Velocidad ferroviaria. El gráfico n.º 6 no deja lugar a las dudas: las participaciones relativas de los diferentes modos en la inversión total permanece prácticamente invariable a lo largo de este período. Además destaca el hecho notorio, de que el porcentaje de gasto en relación al PIB de la CAPV va cayendo, al menos hasta el comienzo de la crisis actual, debido a la buena situación económica y fiscal por la atravesaba entonces esta Comunidad. No parece, por tanto, que existieran obstáculos financieros para acometer desde una óptica más abierta ese propósito de reequilibrar los diferentes modos de transporte e impulsar la tan denostada «cultura de la sostenibilidad».

Una aplicación estricta de la política de infraestructuras de la que se dota la CAPV en este período supondría, al menos en principio, que ese reparto modal experimentara una tendencia en la que el peso de la carretera fuera cayendo mientras que la cuota del ferrocarril ascendiera hasta converger con la primera. Máxime cuando la

Gráfico n.º 5. **INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURAS POR MODO DE TRANSPORTE CAPV (2002-2009) (en millones de euros)**

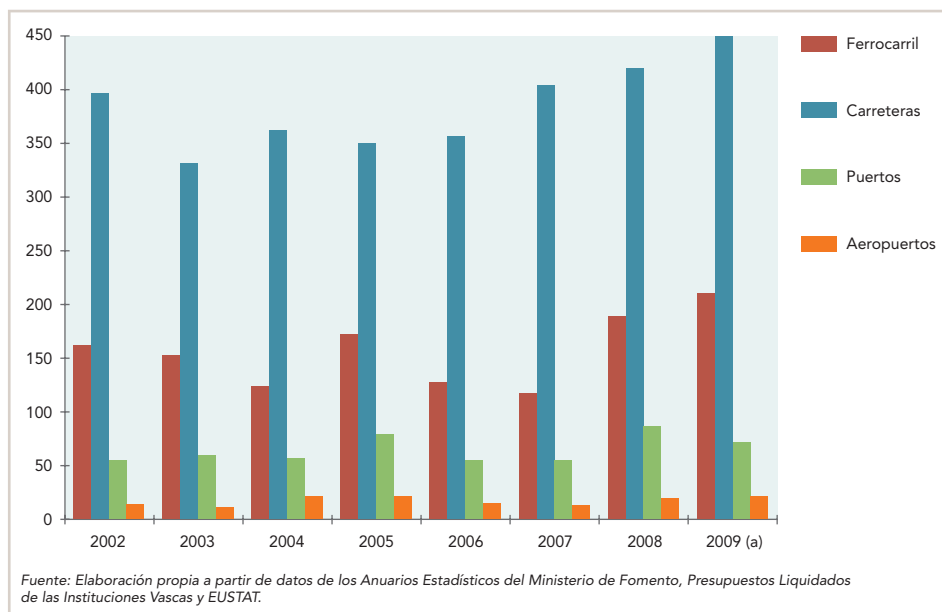
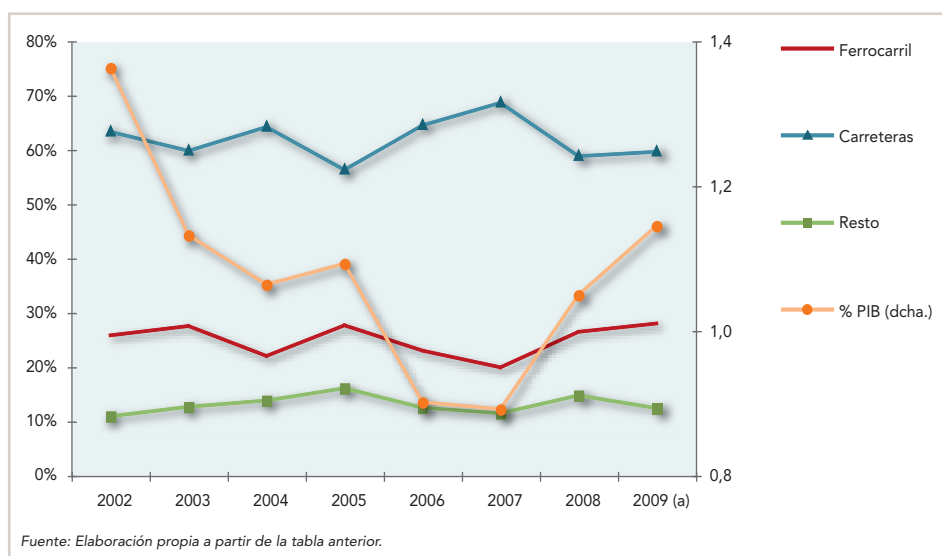


Gráfico n.º 6. **EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURAS POR MODO DE TRANSPORTE CAPV (2002-2009) (% de participación relativa)**



unanimidad es total en el sentido de que la CAPV no tiene ni de lejos un sistema ferroviario acorde con su nivel de desarrollo.

Por lo tanto, es difícil lograr un nivel de infraestructuras más sostenible, con reducciones importantes de la movilidad metropolitana e interurbana si a lo que se dedica el presupuesto público es a financiar carreteras que tratan de facilitar (otro caso es que lo logren) el acceso individual y rápido (con permiso de la congestión) a esas áreas, concentrando más del 60% de la inversión total en ese modo de transporte cada año. Si tenemos en cuenta que, además, dos tercios de la inversión en carreteras, como media, se dedica a la nueva construcción, colegiremos que el 40% de la inversión total en infraestructuras de transporte va dirigida, año tras año, a ese modo.

Llegados a este punto surge la inevitable pregunta: ¿cómo es que teniendo una política de infraestructuras ejemplar, ésta no se lleva a efecto con la intensidad que parece propia del análisis que la origina? La respuesta es, aunque no descubrimos nada nuevo, compleja. Y se sitúa en diferentes planos. El primero de ellos tiene que ver con la singularidad de la política de movilidad. Ésta recae en el hecho básico y fundamental de que el transporte es un medio para satisfacer necesidades y no un fin en sí mismo. Involucra a todos los ámbitos de la administración, desde los ayuntamientos a las distintas diputaciones, bajo la atenta mirada del gobierno planificador. Debería ser, por lo tanto, un elemento transversal de otras políticas, ya que se ve afectada por decisiones tomadas en esferas sociales, políticas y económicas aparentemente alejadas de la movilidad. Y no un fin en sí misma para satisfacer constantemente unas desaforadas necesidades (¿reales?) de movilidad. Vivimos en un momento en el que queremos llegar a todos los lugares rápidamente y a ser posible, solos, sin que tengamos que pagar por ello, eso sí. Y nuestras administraciones involucradas no actúan con el rigor pedagógico de negarnos lo imposible de sostener a medio y largo plazo. Muy al contrario, parece que dan alas a tal planteamiento.

El segundo nivel añade complejidad a este asunto y tiene que ver con la planificación y el reparto de competencias que en materia de infraestructuras existe en la CAPV (cuadro n.º 2). Por ser breves, el reparto de funciones y de competencias que consagra la Ley de Territorios Históricos sólo es eficiente si las administraciones involucradas, digámoslo en términos coloquiales, «se llevan bien». Hasta donde sabemos, el Gobierno Vasco debe establecer las líneas generales de la planificación y de la política en materia de infraestructuras y las Diputaciones implementarla. Pero las diputaciones tienen la competencia exclusiva en materia de carreteras. Y son las que recaudan, según el sistema hacendístico vigente. Luego todo apunta a que las diferentes diputaciones se dedican a hacer aquello que cae bajo su manto (carreteras) con cierta facilidad, obviando muchas veces esa planificación general. La transversalidad de las políticas de transporte se resquebraja si no se tiene la voluntad política de aplicarlas y cada institución trata de sacar provecho de su situación más o menos hegemónica. En este sentido, creemos que falta algún ente, institución u organismo que determine sin género de dudas:

- La acción política en relación a la transversalidad del transporte. Es necesario una política global que subordine las actuaciones de cada institución a una

Cuadro n.º 2. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE EN LA CAPV

Sistema	Infraestructura	Órgano	Ente/Operador
Sistema ferroviario	Red Transeuropea	Estado	RENFE
	Red Peninsular		
	Red Métrica	Comunidad Autónoma del País Vasco	Euskotren
		Estado	FEVE
	Metro/Tranvía	Comunidad Autónoma del País Vasco	Metro B., Euskotren
Sistema viario	Red General Carreteras	Diputaciones Forales	Concesionario de Servicio Público de Transporte
	Red Local y vecinal	Ayuntamientos	
	Autopista A-8	Estado	Usuario particular
Sistema portuario	Puertos Interés General	Estado	Autoridad Portuaria
	Puertos Autonómicos	Comunidad Autónoma del País Vasco	Comunidad Autónoma del País Vasco
Sistema Aéreo	Aeropuertos Interés General	Estado	AENA

Fuente: Plan Director del Transporte Sostenible. La Política Común de Transportes en Euskadi 2002-2012 (EJ-GB 2002).

dirección común. No se han definido (o no se han aplicado) instrumentos suficientes de coordinación entre instituciones.

- Que destierre algunos conceptos preocupantes que perduran entre nosotros, como el de la accesibilidad como bien en sí mismo; como el de que todo debe estar al alcance de todos y a cualquier precio social.
- Que marque objetivos contrastables en relación al reparto modal, el consumo energético, la accidentalidad o las emisiones de CO₂.
- Un escenario financiero real que contemple los efectos de la crisis económica sobre la inversión en infraestructuras.
- Que promueva una nueva cultura de la movilidad, desmitificando el transporte y sus infraestructuras, la accesibilidad, la velocidad ante todo, y que racionalice la inversión pública y la aísle de las perturbaciones políticas y de los intereses extraños.

En definitiva, se echa en falta un ente capaz de poner en práctica las directrices que emanan del *Plan Director del Transporte Sostenible. La Política Común de Transportes en Euskadi 2002-2012* o de cualquier otro que pueda desarrollarse en un futuro próximo. Ello facilitaría la configuración del nuevo modelo de movilidad sostenible que se persigue.

El tercer plano tiene que ver con lo que podríamos denominar como «el problema del ferrocarril». Con este término nos referimos al hecho palpable de que el sis-

tema ferroviario regional en la CAPV es anticuado, obsoleto y con escaso atractivo⁵ como para competir con el vehículo privado en la movilidad intercomarcal.⁶ Eso se sabe desde hace muchos años, casi desde siempre. De hecho, el Gobierno Vasco ha estado durante muchos años (desde 1997 hasta 2004, por lo menos) presupuestando cantidades importantes para una hipotética inversión en «el nuevo sistema ferroviario vasco», fondos que pasaban al año siguiente a engrosar la caja de los activos financieros, porque no se habían gastado ni un céntimo. Para entonces, ya se había cruzado por el medio la idea de que era mejor aprovechar la modernidad que suponía disponer de un Tren de Alta Velocidad para, de una vez por todas, disponer de un tren regional de calidad, que de paso sirva para todo (pasajeros, mercancías), y nos inscriban con luz propia en la lista de los países tecnológicamente destacados⁷. Y además, casi gratis, puesto que una parte del trazado forma parte del eje ferroviario europeo Madrid-Vitoria-Dax. El problema es que ese proyecto, que data de 1996 y que tenía que estar finalizado primero en 2001, luego en 2010, aún no está realizado.⁸ Y desde entonces esperamos a ese «nuevo sistema ferroviario».

⁵ «La red ferroviaria actual de la CAPV fue construida entre 1858 y 1913. Debido a la compleja orografía del terreno fue diseñada con criterios de economía en su infraestructura, los suficientes como para superar a los demás medios de transporte de la época, carros y diligencias arrastrados por bueyes y caballerías, pero insuficientes hoy para competir con las modernas autopistas. Hoy salvo en la llanada alavesa, es imposible alcanzar velocidades superiores a los 100 km/h., mientras que la velocidad media de los trenes entre Bilbao y Donostia es de tan solo 40 km/h., un recorrido jalonado de muchas estaciones y con una duración de 3h. 45min.» (Texto literal del fascículo divulgativo del Departamento de Transportes y Obras Públicas del Gobierno Vasco *Los puntos sobre la Y. 6 claves sobre la Nueva Red Ferroviaria Vasca*, www.yvasca.com).

⁶ Debemos insistir en la idea de que hablamos aquí del sistema regional de trenes, no del metropolitano o de cercanías, cuyo éxito está fuera de toda duda. Los trenes metropolitanos y de cercanías se han convertido en la auténtica revalorización del ferrocarril actualmente. Nuestra sociedad casi se ha acostumbrado a la pérdida del papel del tren, a la desaparición de los tranvías en el paisaje urbano, a la reducción de las inversiones en el transporte ferroviario, y a considerar barreras infranqueables las líneas férreas cuando curiosamente las calles se convierten en autovías y las autopistas en calles.

⁷ En 1993 el famoso Libro Blanco de Jacques Delors (*Libro Blanco sobre crecimiento, competitividad y empleo. Informe Delors*) contemplaba la creación definitiva de redes europeas de transporte, las *TransEuropean Networks*. Estas TENs son esas nuevas infraestructuras que van a facilitar los «flujos» de mercancías y garantizar la movilidad de las personas, cuando todo esté saturado por culpa de la congestión de las carreteras y/o del espacio aéreo. El Tren de Alta Velocidad (TAV) es la infraestructura principal. Sobre el TAV descansa, a partir de aquí, la misión de absorber el incremento de tránsito generado por los negocios, el ocio, la cultura, el turismo..., pero no el de los trabajadores (Bonnafeuf, 1987). El Consejo Europeo de Essen (1994) ahondaría aún más en esta cuestión, ya que entre los proyectos seleccionados había nueve líneas de alta velocidad, dos de las cuales eran la de Madrid-Barcelona-Montpellier y la de Madrid-Vitoria-Dax (origen de la Y vasca), que debieron empezarse a construirse en 1996. En la cumbre de Barcelona (marzo del 2002) se habló también de un espacio europeo del transporte, como corolario del Mercado Único. Allí se advierte de la necesidad imperiosa de comunicar las diferentes áreas urbanas entre sí, convertidas ya en auténticas regiones metropolitanas altamente jerarquizadas. Las nuevas infraestructuras servirían para discriminar quién debe aparecer en el mapa porque dispone de una conexión a alguna de estas redes. La jerarquía quedaría establecida por la mejor conexión con las redes principales de la economía globalizada (Bleijenberg, 2002).

⁸ El proyecto concreto de Y vasca se encuadra originariamente en la conexión europea Madrid-París de alta velocidad, uno de los 14 proyectos prioritarios de la cumbre celebrada en Essen (Alemania) en diciembre de 1994. La Unión iba a asumir el coste del enlace Miranda de Ebro-Vitoria-Hendaya y el Mi-

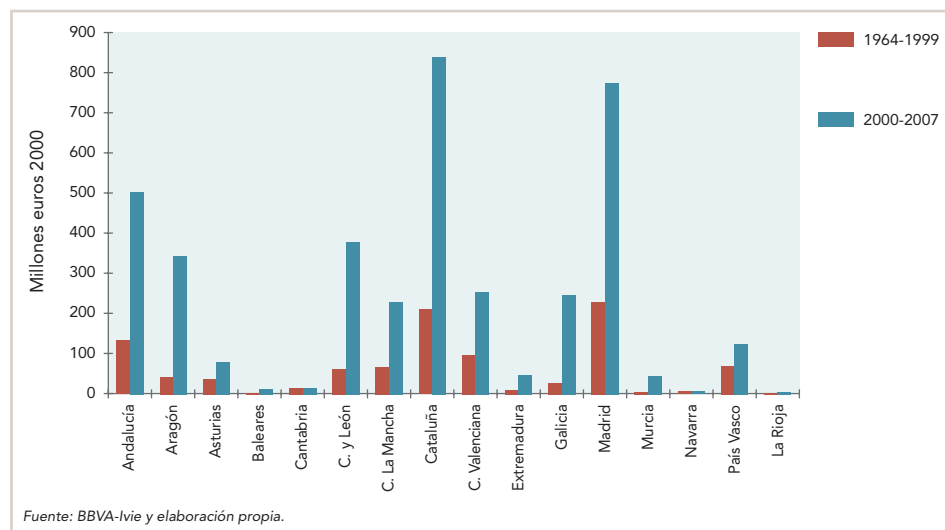
Y, en esa espera, mientras tanto, se sigue concentrando la inversión en carreteras y redes viarias de gran capacidad. Es obvio que, si desde 1996, se hubiera dedicado la mitad de lo invertido en carreteras en la CAPV a la construcción de un sistema ferroviario, como abanderado de esa nueva red ferroviaria se podría haber apostado por tecnologías aún más avanzadas que la alta velocidad como puede ser el Maglev.⁹

Y, en esa espera, se puede caer en el error de reducir ese «nuevo sistema ferroviario» sólo a la alta velocidad, obviando la necesidad de impulsar un verdadero y completo sistema regional de transporte ferroviario¹⁰ que articule el territorio, aleje el automóvil de la movilidad intracomarcal, reduzca el cuasimonopolio del transporte de mercancías por carretera y universalice la accesibilidad. La red de alta velocidad no da accesibilidad a la mayor parte del territorio que atraviesa. Sirve para conectar sus nodos y produce una alta contracción de los espacios funcionales. Tiene repercusiones relevantes en el sistema de transporte e implica un nuevo reparto modal en los corredores que afectan a las ciudades que conecta. Pero no hay que olvidar que uno de los conceptos importantes que se asocian a la alta velocidad ferroviaria es el de red, es decir, una malla continua de arcos y nodos que dotan al territorio de un nuevo modelo de conectividad discretizada, que exige unos requerimientos funcionales con otras redes y modos. La red de alta velocidad es por su propia naturaleza de capilaridad baja, y por ello plantea exigencias fuertes de intermodalidad y complementariedad (Plassard, 1992). Más aún, la más que posible hegemonía de la inversión en la Alta Velocidad ferroviaria puede tener un efecto perverso (dado lo limitado de los recursos, sobre todo en la actualidad) y propiciar un efecto exclusión de otras inversiones en redes metropolitanas o de cercanías (Bel y Fageda, 2005). Entretanto, otras Comunidades en las que el sistema ferroviario está más desarrollado, han dedicado importantes recursos a este modo y si en el período 1964-1999 la CAPV ocupaba el 5.º lugar en cuanto a inversiones medias anuales en ferrocarril, hoy lidera el furgón de cola (ver gráfico n.º 7).

nisterio de Fomento el tramo Bilbao-Baricentro añadido posteriormente. El coste inicial del conjunto ascendía a unos 3.000 millones de euros. Últimamente se presupuesta en 4.200.

⁹ El transporte de levitación magnética o Maglev, es un sistema de transporte que suspende, guía y propulsa vehículos, en nuestro caso trenes, utilizando un gran número de imanes para la sustentación y la propulsión, usando levitación magnética. La máxima velocidad demostrada de un Maglev actual que opere comercialmente es la obtenida por el tren alemán *Transrapid* construido en Shangai, que transporta pasajeros a lo largo de 30 km en tan sólo 7 minutos y 20 segundos, consiguiendo una velocidad máxima de 431 km/h. y media de 255 km/h. Actualmente estas son las velocidades rutinarias del Maglev de Shangai.

¹⁰ Ginés de Rus, conocido investigador internacional de estas lides, hace la siguiente reflexión «Las inversiones en alta velocidad ferroviaria son una prioridad en la política de transportes del Gobierno (español), y así se refleja en el Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte, recientemente aprobado. ¿Qué problema hay en que se realice inversión pública en infraestructura de alta tecnología? ¿No es bueno para el país que se construyan redes de alta velocidad? La respuesta es ¡depende! Si los beneficios sociales esperados superan los costes sociales en los que hay que incurrir, invertir en esta tecnología es bueno; si los costes son mayores que los beneficios, mejor invertir el dinero público en cubrir otras necesidades» (De Rus, 2006). A lo que se podría añadir «o cubrir esa necesidad de otra manera».

Gráfico n.º 7. **INVERSIÓN ANUAL MEDIA EN FERROCARRIL POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

4. GESTIÓN DE LAS INFRAESTRUCTURAS

Los problemas derivados del modelo actual de movilidad también pueden acometerse desde la óptica de la demanda. No siempre se está obligado o es necesario actuar sistemáticamente sobre la oferta, propiciando un constante crecimiento en la dotación de este tipo de infraestructuras. Otra forma, generalmente ausente de las planificaciones al uso en esta materia, pudiera ser la de gestionar eficientemente la demanda. No es la panacea, pero operando adecuadamente sobre ella se pueden soslayar muchas de las típicas secuelas derivadas de la congestión, de los accidentes, de la contaminación atmosférica, así como aliviar algo los fuertes déficit de las empresas de transporte público. Y esto es algo que cada vez ponen en marcha más regiones, digamos «avanzadas», como lo es la CAPV. El cuadro n.º 3 pone de manifiesto que lleva estando siempre entre las cuatro primeras comunidades autónomas en cualquier tipo de materia relacionada con la competitividad¹¹ y, más en concreto, en infraestructuras y accesibilidad, sólo se ve superada por Madrid. Luego, como adelantábamos en la introducción, la CAPV puede pasar por ser una economía madura que puede,

¹¹ En este sentido, este investigador no puede resistirse a reflejar una noticia que apareció hace poco en la prensa escrita. Según ella, el País Vasco no está entre las seis comunidades autónomas más visitadas en España, pero ocupa la primera posición si la comparación se refiere a la competitividad turística. Así se desprende del primer monitor de competitividad turística por comunidades, elaborado por Exceltur y Deloitte, en el que se realiza un detallado estudio de los destinos por seis grandes parámetros (*marketing*, transporte e infraestructuras, ordenación del territorio, diversidad de productos, formación de recursos humanos, prioridad por políticas turísticas y resultados económicos y sociales).

Cuadro n.º 3. RANKING DE COMPETITIVIDAD DE LAS DIFERENTES COMUNIDADES AUTÓNOMAS (1985-2007)

1985-1986				
Indicadores Posición	Infraestructuras y accesibilidad	Recursos humanos	Innovación tecnológica	Entorno productivo
1	País Vasco	Madrid	Madrid	Madrid
2	Madrid	País Vasco	País Vasco	País Vasco
3	Baleares	Navarra	Cataluña	Cataluña
4	Cataluña	Cantabria	Aragón	Valencia
5	La Rioja	Aragón	Navarra	Navarra

2005-2006				
Indicadores Posición	Infraestructuras y accesibilidad	Recursos humanos	Innovación tecnológica	Entorno productivo
1	Madrid	Madrid	Madrid	Madrid
2	País Vasco	País Vasco	Navarra	Cataluña
3	Cataluña	Navarra	Cataluña	País Vasco
4	Baleares	Aragón	País Vasco	Baleares
5	Navarra	Castilla y León	Aragón	Valencia

Fuente: REIG, 2007.

como otras, plantearse girar la vista a una nueva regulación de la demanda de transporte que complemente (y de paso reduzca) la oferta incesante.

De lo que se trata aquí, en síntesis, es que una vez construidas las infraestructuras, la política de transporte no sólo debe mantenerlas sino que también debe enfocarse para promover un uso eficiente de las mismas. Eficiencia entendida en sus diferentes sentidos, uno de índole técnico y otro que cae en el campo de la economía.

La eficiencia técnica tiene mucho que ver con el mejor aprovechamiento de la red existente y, generalmente, se apoyan en la tecnología más puntera para regular y diversificar cualquier tipo de tráfico sin que ello implique la construcción de nuevas infraestructuras. Se trata de medidas que están ideadas hace mucho tiempo y que se aplican habitual y principalmente en la regulación y el control del tráfico rodado en áreas congestionadas de las grandes ciudades de países desarrollados. Seguro que nos son conocidas medidas como los carriles para vehículos de «alta ocupación», ordenación de aparcamientos para dejar más espacio para la circulación, mejoras en el mantenimiento viario, establecimiento de zonas con acceso limitado, calles de un sólo sentido, control semafórico centralizado y computerizado, sistemas para mantener despejadas de vehículos averiados o accidentados las vías rápidas, sistemas de in-

formación en tiempo real para los usuarios, control del acceso a las rampas de entrada en las vías rápidas, sistemas automáticos con capacidad de cálculo automático del flujo, o los más sofisticados y novedosos, sistemas de guiado (carreteras, ferrocarriles metropolitanos y vehículos «inteligentes» que permiten el desvío de las calles o carreteras más congestionadas o el aumento de frecuencia del transporte público ...) (Torres, 1996). Algunas de estas medidas están ya entre nosotros, pero otras parecen de ciencia ficción y, sin embargo, están probadas con éxito en otros países y áreas metropolitanas. Su aplicación completa pasa por asumir la necesidad de una planificación de las necesidades de transporte que «asuma limitaciones a una movilidad descontrolada», parafraseando al *Plan Director del Transporte Sostenible*.

La eficiencia económica es más complicada de conseguir. La teoría económica acostumbra a simplificar, en cualquier ámbito productivo, la eficiencia como el procedimiento o proceso que proporciona un mayor beneficio o rendimiento respecto a otros. Traducido esto al sector transporte significa que, primero, en situaciones de disponibilidad suficiente de capacidad de la infraestructura, los usuarios paguen un precio igual al coste marginal (en sentido aproximado, coste de la última unidad producida), y segundo, si hay limitaciones de capacidad, los usuarios que accedan sean los que van a obtener una mayor utilidad de la infraestructura, lo que acostumbra a transformarse en términos monetarios, en aquellos agentes con una mayor disponibilidad a pagar por el uso. Así, por ejemplo, en el caso de las carreteras la aplicación de estas reglas llevaría a la recomendación de que los usuarios tengan libre acceso en algunas situaciones, pero deban pagar en otras, y que los vehículos que generan un mayor deterioro a la infraestructura (p. ej. camiones) tengan que pagar un precio superior a aquellos otros que tienen un menor impacto (turismos, motos).¹² En el ferrocarril de alta velocidad, una vez tomada la decisión de que una línea se construya y que el sector público asuma los costes de la infraestructura, eficiencia significaría que al menos el usuario pague el coste marginal de operación de los servicios. De no hacerlo así, dice la teoría económica, se actúa con precios subvencionados y se están enviando mensajes erróneos a los usuarios sobre los costes reales de viajar en estos modos.

Entramos con ello en un terreno resbaladizo que no debía ser tal: los peajes y la financiación de las infraestructuras. En este tema, las directrices de la Unión Europea sobre política de transporte incluidas en el Libro Blanco del Transporte (COM 2001) son claras: se da importancia a la necesidad de que los principios tarifarios por el uso de las infraestructuras reflejen los costes externos que impone cada tipo de transpor-

¹² «En algunos países europeos, como Francia, Italia, Portugal y Grecia, las vías interurbanas de gran capacidad están, en su práctica totalidad, sometidas a peaje. En otros países europeos cuyas vías de gran capacidad han sido financiadas con el presupuesto, se están introduciendo en los últimos años medidas de tarificación por uso (relacionadas con la distancia recorrida) para los vehículos comerciales. Desde enero de 2004 los vehículos comerciales de peso superior a 3,5 toneladas están sujetos a peaje en las autopistas de Austria. Desde enero de 2005, los vehículos comerciales de más de 12 toneladas de peso están sujetos a peaje en Alemania. Muy probablemente, la tendencia a la tarificación de los vehículos comerciales se extenderá a otros países “no-peaje” de la Unión Europea» (Bel, 2007).

te, con el objetivo de fomentar la utilización de los modos de transporte con un menor impacto ambiental. Las orientaciones de la Comisión tienen una especial vocación de aplicación en el ámbito del transporte comercial. En este terreno, dice el Libro Blanco del Transporte, para evitar falseamientos de la competencia, le corresponde a la Comunidad establecer un marco que permita a los Estados miembros integrar progresivamente los costes externos y de infraestructura y garantizar la coherencia de sus iniciativas. Pero es que nuestro tan traído y llevado *Plan Director del Transporte Sostenible. La Política Común de Transportes en Euskadi 2002-2012* también expresa claramente su voluntad de «impulsar una política tarifaria». Y ya se sabe, una forma de regular la demanda es fijar algún precio por el uso de ciertas infraestructuras. Estamos demasiado acostumbrados a no internalizar los costes de nuestros actos económicos¹³ y eso, lo sabemos, no es viable más allá de un punto en el futuro.

Además, hoy por hoy, el sistema mixto de financiación de vías de gran capacidad que permite en unas zonas cobrar peaje por viajar lo que en otras es «gratis», no deja de ser injusto y constituye un serio obstáculo para aplicar las necesarias políticas de regulación de la demanda.

5. CONCLUSIONES

La política de infraestructuras que han seguido los diferentes gobiernos de la CAPV es una apuesta sistémica por más recursos para la infraestructura, y muy pocas iniciativas para fomentar un mayor grado de eficiencia en los servicios de transporte. Ello no ha favorecido una mejora de la eficiencia en la distribución modal del transporte, ya que el peso de la carretera sigue siendo hegemónico. Ello provoca ciudades congestionadas y la necesidad de más inversiones en infraestructura de transporte. La movilidad de viajeros a nivel urbano y metropolitano sigue aumentando anualmente y es absorbida en la mayor parte por un uso excesivo del coche, salvo cuando existe una red adecuada de transporte público, como pudiera ser el caso del área metropolitana de Bilbao.

Una política de transporte sostenible, como la que existe en teoría en la CAPV, debería seguir los caminos marcados que no son otros que reducir la necesidad de movilidad obligada; promover los desplazamientos a pie, en bicicleta y en tren; establecer unos límites precisos a la construcción de carreteras; e ir pensando que la alta velocidad, el avión, el transporte de mercancías por carreta y el automóvil son medios de transporte generadores de mucha insostenibilidad. Por ello, estrategias que actúen sobre la demanda y que posibiliten reducir el uso del coche, calmar el tráfico en nuestros barrios, pueblos y ciudades y propiciar nuevas formas de movilidad no motorizada, resultan fundamentales para el futuro de este país.

¹³ «Las ineficiencias del sistema de transporte actual excesivamente basado en la carretera generan unos costes externos de 1.952 millones de euros anuales que suponen, al conjunto de la sociedad vasca, el 2,5% del PIB de Euskadi» (Texto literal del fascículo divulgativo del Departamento de Transportes y Obras Públicas del Gobierno Vasco, *Los puntos sobre la Y. 6 claves sobre la Nueva Red Ferroviaria Vasca*, www.yvasca.com).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BEL, G. (2007): «Política de transporte: ¿Más recursos o mejor gestión?», *Economistas*, año n.º 25, n.º 111.
- BEL, G. Y FAGEDA, X. (2005): «Is a mixed funding model for the highway network sustainable over time? The Spanish Case», en Ragazzi y Rothengatter, 2005, pp. 195-211.
- BLEIJENBERG, A. (2002): «The driving forces behind transport growth and their implications for Policy», *International Seminar managing the fundamental drivers of transport demand. European Conference of Ministers of Transport*, Brussels.
- BONNAFOUS A. (1987): «The regional impact of the TGV», *Transportation*, 14: 127-137.
- COM (1989): *Hacia unas redes transeuropeas: objetivos y aplicaciones posibles*, Comisión Europea, Bruselas.
- 1991: *Hacia unas redes transeuropeas: programa de actuación comunitario*, Comisión Europea, Bruselas.
- 2001: *Libro Blanco. La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad*, Comisión Europea, Bruselas.
- COTO, P. E INGLADA, V. (2003): «Innovación en el transporte: el tren de alta velocidad», *Economía Industrial*, 353: 83-88.
- DE RUS, G. (2006): «Inversiones en infraestructuras de alta velocidad: esperar es rentable», *Economistas*, año n.º 24, 108: 285-291.
- DOGSON, J. (1984): «Railways Costs and Closures», *Journal of Transport Economics and Policy*, vol. XVIII, 3: 219-235.
- EJ-GV (2002): *Plan Director del Transporte Sostenible. La Política Común de Transportes en Euskadi 2002-2012*, Departamento de Transportes y Obras Públicas - Garraio eta Herri Lan Saila, Vitoria-Gasteiz.
- 2003: *Estudio de la Movilidad en la Comunidad Autónoma Vasca 2003*, Departamento de Transportes y Obras Públicas - Garraio eta Herri Lan Saila, Vitoria-Gasteiz.
- 2007: *Estudio de la Movilidad en la Comunidad Autónoma Vasca 2007*, Departamento de Transportes y Obras Públicas - Garraio eta Herri Lan Saila, Vitoria-Gasteiz.
- IHOBE (2002): *Transporte y medio ambiente en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Indicadores TMA 2002*, Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente/ Departamento de Transportes y Obras Públicas, Bilbao.
- MFOM (2000): *Ministerio de Fomento, Anuario Estadístico 1999*, DG Programación Económica, Subdirección General de Estadísticas y Estudios, Madrid.
- 2001: *Ministerio de Fomento, Anuario Estadístico 2000*, DG Programación Económica, Subdirección General de Estadísticas y Estudios, Madrid.
- 2007: *Ministerio de Fomento, Anuario Estadístico 2006*, DG Programación Económica, Subdirección General de Estadísticas y Estudios, Madrid.
- 2008: *Ministerio de Fomento, Anuario Estadístico 2007*, DG Programación Económica, Subdirección General de Estadísticas y Estudios, Madrid.
- MOPT (1993): *Plan Director de Infraestructuras 1993-2007*, Ministerio de Obras Públicas y Transportes, Secretaría General de Planificación y Concertación Territorial, Madrid.
- PEIT (2004): *Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte 2005-2020. Documento propuesta*, Ministerio de Fomento, Secretaría de Estado de Infraestructuras y Planificación, Madrid.
- PLASSARD, F. (1992): «El impacto espacial de los trenes de Alta Velocidad en Europa», *Transporte y Medio Ambiente*, MOPT.
- RAGAZZI, G. Y ROTHENGATTER, W. (eds.) (2005): *Procurement and Financing of Motorways in Europe*, Elsevier B.V., Amsterdam.
- REIG, E. (dir.) (2007): *Competitividad, crecimiento y capitalización de las regiones españolas*, Fundación BBVA, Madrid.
- TORRES, V. (1996): *Políticas de Transporte y Gestión de la Demanda: Logros e insuficiencias*, Comunicación presentada a las V Jornadas de Economía Crítica, Santiago de Compostela.