

Las infraestructuras y los servicios de transporte

Germà Bel
Universitat de Barcelona

El contenido de la LES en transporte tiene un carácter eminentemente declarativo. Aunque algunas orientaciones son correctas, no aborda los problemas prioritarios del transporte como la infrautilización del ferrocarril para el transporte de mercancías y la ineficiencia de la explotación de los aeropuertos.

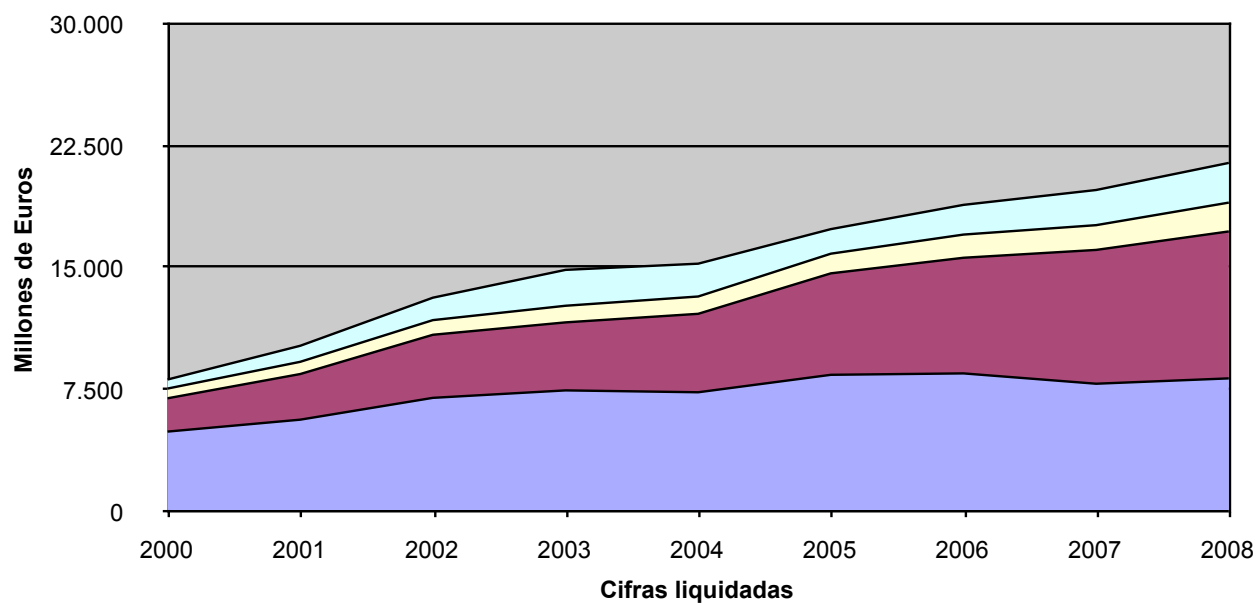
1 El diagnóstico

Acaba un período que ha sido ‘prodigioso’ para la inversión en infraestructuras de transporte interurbano, con fuertes aumentos en toda la década de los 2000, hasta superar el 2% del PIB en 2008. La carretera cedió protagonismo al ferrocarril, que debe su liderazgo a la extensión de la red de Alta Velocidad, la cual asume la gran mayoría de la inversión ferroviaria. En los modos no terrestres los puertos son superados por los aeropuertos, cuya inversión crece tan intensamente como la del ferrocarril: España fue el segundo país de la OCDE con mayor inversión en aeropuertos en 2006 y 2007, sólo tras EEUU en términos absolutos (aunque por delante en términos de PIB).

La inversión es exhibida por los gobiernos como aval para su política. Pero la política de transporte en España ha generado graves problemas de eficacia y de eficiencia, que han devenido los retos prioritarios a abordar. El ferrocarril ofrece un buen ejemplo de los problemas de eficacia; los aeropuertos ilustran fehacientemente los de eficiencia.

La principal aportación del ferrocarril en la movilidad in-terurbana es el transporte de mercancías, pues evita congestión en la carretera y reduce el impacto ambiental. Pero la cuota del transporte de mercancías por ferrocarril no ha dejado de disminuir en España: entre 2000 y 2007 cayó un más del 40%, porcentaje muy superior al 10% del conjunto de la UE - ver tabla 1 -. La gran inversión en ferrocarril en España (la mayor de UE en porcentaje del PIB) se ha correspondido con una peor contribución a la productividad y al bienestar social. Y el transporte de viajeros por ferrocarril no refleja grandes beneficios de tal esfuerzo inversor: su cuota en España ha descendido, mientras se mantenía estable en la UE. Los datos provisionales para 2008, con las últimas líneas de AVE ya en servicio, sugieren que la cuota del ferrocarril en pasajeros habría crecido entre tres y cuatro décimas (a gran coste económico); pero la cuota del ferrocarril en mercancías pierde entre dos y tres décimas adicionales, situándose por debajo del 4%.

Inversiones en los distintos medios de transporte



No se incluyen transporte urbano ni por tubería
Fuente: anuarios del Ministerio de Fomento para inversión.

■ Aéreo
 ■ Marítimo
 ■ Ferrocarril
 ■ Carretera

Cuadro 1. Cuota modal del ferrocarril en el transporte de mercancías y de viajeros

	2000	2005	2006	2007	2008*
Mercancías					
España	7,2%	4,7%	4,5%	4,1%	3,8% - 3,9%
Unión Europea	20,1%	17,7%	17,9%	18,0%	nd
Pasajeros					
España	5,7%	5,2%	5,4%	5,2%	5,5% - 5,6%
Unión Europea	7,4%	7,0%	7,2%	7,4%	nd

Nota: para 2008 se han estimado porcentajes a partir de la información en el Anuario de 2008 del Ministerio de Fomento.
Fuente: ITF (2009).

Cuadro 2. AENA. Cifras económicas en millones €. RE/WLU en €

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Pasajeros	140,99	144,60	143,09	153,83	166,15	181,28	193,55	210,50	203,86	187,35	nd
Mercancías	6,18	5,83	5,76	5,81	6,38	6,16	6,14	6,27	6,30	5,64	nd
WLU total	147,17	150,43	148,85	159,64	172,53	187,44	199,69	216,77	210,16	192,99	nd
Ingresos	1437,8	1569,9	1656,1	1886,8	2088,1	2316,3	2615,3	2956,2	2986,5	Nd	nd
Resultado de explotación - RE	205,6	224,5	208,2	209,3	250,7	278,0	128,2	213,1	79,2	(220,1)	(331,6)
Resultado Financieros - RF	(6,5)	(20,3)	(49,5)	(65,2)	(138,2)	(180,3)	(219,3)	(264,1)	(321,3)	(212,8)	(266,1)
Resultado operativo - RO	199,1	204,2	158,7	144,1	112,5	97,7	(91,1)	(51,0)	(242,1)	(433,0)	(597,7)
RE / WLU (€)	1,4	1,5	1,4	1,3	1,5	1,5	0,6	1,0	0,4	(1,14)	nd

Notas: - ingresos: importe neto de la cifra de negocio

Pasajeros y mercancías en millones de unidades de carga, WLU (Work Load Units). En las WLU la equivalencia es de un pasajero por 100 kg. de carga [WLU= pasajeros + (kg. Mercancías/100)]

Fuente: memorias anuales de AENA e información suministrada por el Ministro de Fomento a la Comisión de Fomento del Congreso de los Diputados el 12 de enero de 2010

Vayamos a la eficiencia. El principal paradigma de los problemas en este campo es la inversión y gestión de los aeropuertos, a cargo del Ente Público AENA, dependiente del Ministerio de Fomento. En un sector donde la autofinanciación es la norma (excepto en aeropuertos pequeños y de localización aislada), y los mayores aeropuertos suelen registrar beneficios, AENA encabeza las pérdidas entre todos los gestores aeroportuarios. Más importante, su resultado operativo se deteriora continuamente, dado el peso creciente de los resultados financieros negativos (ver cuadro 2). Respecto a la eficiencia operativa, el ratio [rendimiento de explotación/unidad de carga] es muy relevante, y se degrada en los últimos años. Respecto a la ineficiencia en la inversión, tenemos en un extremo las grandes inversiones en Madrid-Barajas y Barcelona-El Prat, que no es posible recuperar con el modelo y cuantías de tasas vigentes, y que explican gran parte de las pérdidas del sistema. En el otro extremo, aeropuertos recientes como Burgos y Huesca-Pirineos, ambos con deuda acumulada superior a 60 millones de €, y cifras de tráfico ínfimas. La noción de eficiencia ha estado ausente tanto de la política de inversiones como de la gestión de los aeropuertos.

2 El contenido de la LES

El capítulo de transportes y movilidad sostenible de la LES se divide en tres secciones: (1) regulación económica; (2) planificación y gestión eficiente de las infraestructuras y los servicios del transporte; y (3) movilidad sostenible. En general, la LES contiene disposiciones meramente declarativas, con algunas excepciones que más adelante se indican.

En materia de regulación económica la LES declara unos objetivos correctos para la regulación del transporte (art. 113), favorables a la promoción de la competencia (art. 114), y ofrece algo más de concreción respecto a las obligaciones de servicio público (art. 115), que deben fundamentar las subvenciones a los operadores. De hecho, la aplicación de

los principios del art. 115 puede prevenir en el futuro situaciones como la reciente declaración por la UE de ilegalidad de las ayudas de explotación al AVE, al no ser servicios sometidos a obligaciones de servicio público. Menos probable es que tengan eficacia operativa per se los principios relativos a la regulación y la competencia, sobre todo al subsistir algunas incoherencias, como la previsión de la existencia de “Mercados en los que no es posible la competencia, reservados a un operador en exclusiva”. El principio de reserva en exclusiva (un monopolio legal) es difícil de compatibilizar con la promoción de la competencia.

El título de la sección segunda debería prescindir de los conceptos gestión y eficiente, pues se limita a hacer algunas consideraciones sobre planificación de infraestructuras y servicios de transporte. El art. 116 declara como objetivos de la planificación la promoción de la competitividad de la economía, la cohesión social y territorial, y la movilidad sostenible (¿no es quizás demasiado pedirlo todo a la vez, y con la misma prioridad?). Una virtud del art. 117, sobre prioridades de la planificación, es el énfasis en el transporte de mercancías por ferrocarril. Hay que saludar también el énfasis en la necesidad de conectar ferrocarril y puertos (letra c). Un defecto es que no contiene nada más. Otro es la ligereza con que se ha redactado el artículo: la letra a) dispone la adaptación de la red básica para hacer posible la circulación de trenes de mercancías de 750 metros, y tres letras después, la d) dispone la actuación sobre apartaderos, que es justamente lo necesario para el logro del punto a). No sería necesario introducir en la LES este tipo de actuaciones; las principales podrían estar efectuadas incluso antes de que la LES entre en vigor.

La sección tercera de la LES es más ambiciosa, y establece más previsiones operativas, como condicionar las ayudas al transporte metropolitano a la formulación de planes de movilidad sostenible (art. 122), y la promoción del transporte limpio al adjudicar contratos públicos (art. 125 y 126). Lástima que se incurra en contradicciones como

excluir de la aplicación de estas normas a los vehículos usados en instalaciones portuarias y aeroportuarias, especialmente apropiados para el uso de tecnologías limpias. Excesivamente detallista y contraria al principio de economía legislativa es la disposición adicional novena, que fija la metodología para el cálculo de costes de la utilización de los vehículos de transporte limpio, más apropiado del desarrollo reglamentario. Por último, se obvia totalmente la regulación de la demanda vía precios para fomentar la movilidad sostenible.

3 Propuestas alternativas y sugerencias

El contenido de la LES no aborda los principales retos de la política de transporte. En materia de eficacia y contribución a la productividad, la LES debe establecer el cambio en las prioridades inversoras, particularmente en el ferrocarril. Así, deberían reorientarse las prioridades de inversión del tren de alta velocidad a las actuaciones sobre la red convencional, para la promoción efectiva del transporte de mercancías y las cercanías. La ausencia en España de rutas de AVE que proporcionen beneficios sociales dados los requisitos de tráfico necesarios (De Rus y Nombela, 2007) justifica posponer, y en muchos casos suspender, estos proyectos, y abandonar el despropósito de ser el país europeo con más km. de alta velocidad. Los grandes beneficiados serían la eficacia y la eficiencia del sistema de transporte.

En materia de eficiencia la LES debe optar decididamente por la introducción de competencia entre aeropuertos, que existe de forma natural en los países europeos no sometidos a un modelo de gestión centralizada e integrada (Bel y Fageda, 2010). La ruptura del monopolio de AENA, introduciendo un modelo de gestión individual similar al de los países comparables, ayudaría a la eficiencia. También ayudaría establecer para cada aeropuerto una tarificación que refleje sus costes operativos, lo que permitiría que la demanda disciplinase la inversión, y por tanto la rentabilidad social de las inversiones efectuadas (lo mismo puede postularse para los puertos). Esto es compatible con la declaración de obligación de servicio público para los aeropuertos (no muchos) que evitan aislamiento, con los correspondientes subsidios, explícitos y transparentes. En el ámbito de la movilidad sostenible, la LES podría contemplar el uso de sistemas de precios e impuestos para regular la demanda, en casos de congestión o de ineficiencia ambiental. Sería apropiado establecer programas de incentivos a la aplicación de los peajes de congestión (Albalate y Bel, 2009), en el marco del apoyo a los planes metropolitanos de movilidad sostenible, con el correspondiente beneficio medioambiental y de movilidad. Asimismo, los impuestos sobre emisiones contaminantes serían una buena fórmula para desincentivar el uso de modos altamente contaminantes como el aéreo. Los recursos netos generados con este tipo de instrumentos deberían aplicarse al fomento de la movilidad sostenible y más respetuosa con el medioambiente.

Esta es sólo una muestra del tipo de propuestas que transformarían la LES, un proyecto eminentemente declarativos, en un instrumento que permitiría mejorar los problemas prioritarios que el transporte plantea ahora a la economía y la sociedad española.

Referencias

- Albalate, Daniel & Germà Bel, 2009. "What local policy makers should know about urban road charging: Lessons from worldwide experiences", *Public Administration Review*, 69(5): 962-974.
- Bel, Germà & Xavier Fageda, 2010. "Privatization, regulation and airport pricing: An empirical analysis for Europe", *Journal of Regulatory Economics*, 37(2): 142-161.
- De Rus, Ginés & Gustavo Nombela, 2007. "Is investment in High Speed Rail socially profitable?", *Journal of Transport Economics and Policy*, 41(1): 3-23.
- ITF, 2009. *Trends in the Transport Sector 1970-2007*. OCDE/International Transport Forum.

Germà Bel

Catedrático en la Universitat de Barcelona. Licenciado en Ciencias Económicas por la Universitat de Barcelona (1986), Master en Economía por la University of Chicago (1988), y Doctor en Economía por la Universitat de Barcelona (1993, Premio Extraordinario). Profesor visitante en Cornell University durante el año académico 2004-2005. Investigador visitante en Harvard University durante 2005-2006. Profesor invitado en la Barcelona Graduate School of Economics desde 2007. Investigador visitante en el European University Institute (Florence School of Regulation) durante mayo-julio 2009. Ha recibido el premio “William E. and Frederick C. Mosher Award” al mejor artículo académico de 2009 de la American Society for Public Administration. Ha publicado numerosos artículos en los áreas de Economía Política, Reforma Sector Público, Privatización, Regulación y Transportes e Infraestructuras.

<http://www.germabel.cat>