

LOS CINCO RADIOS DE LA MOVILIDAD.

Cuestiones que es necesario priorizar ante una nueva legislatura en los ámbitos del transporte, la movilidad y la logística. una perspectiva económica y empresarial.

Artículo de los miembros del Think Tank Movilidad, de la Fundación Corell, Josep Maria Fortuny, -ha sido Subdirector General de Ordenación del Transporte de la Generalitat de Catalunya-, y Juan Miguel Sánchez, -ha sido Director General de Transporte Terrestre del Ministerio de Fomento-.

IMPORTANCIA DEL PAPEL DEL THINK TANK MOVILIDAD DE LA FUNDACIÓN CORELL

El Think Tank Movilidad (TTM) de la Fundación Corell está desempeñando un papel importante como ayuda a las empresas del transporte y la movilidad, que requieren una organización que haga de guía experta para cruzar la selva de tantos órganos, organismos, alianzas, grupos, negocios de escaparate y otros de trastienda, tantos escenarios y calendarios, techos y suelos, perspectivas y prospectivas, tácticas y estrategias, clústeres y partenariados, regulaciones y autorregulaciones, que pueblan el territorio de la movilidad y forman un ecosistema tan hiperramificado. A la vez se añade el análisis y la prospectiva en la evolución de las situaciones y la llegada de nuevas obligaciones y desafíos ineludibles para la actividad.

Para ese fin, desde el TTM se realizan estudios y reflexiones que son los más relevantes para el desarrollo ordenado y sostenible de la actividad de la movilidad, el transporte y la logística. La elección de asuntos parte del permanente contacto tanto con las empresas del sector del transporte, como proveedoras de vehículos, energía y tecnología, a los que hay que añadir las universidades y expertos independientes que forman parte de este laboratorio de ideas.

MOTIVO DE ESTE ARTÍCULO: CINCO RADIOS IMPORTANTES EN LA RUEDA DE LA MOVILIDAD

Por ello, y aún más si cabe, ante el inicio de la presente legislatura y la formación del nuevo gobierno, es necesario, a modo de recordatorio, subrayar los asuntos

en los que se deberían centrar los compromisos y acciones para guiar las políticas de movilidad, transporte y logística. Se deberían contemplar alrededor de cinco asuntos, que en realidad forman los radios más estratégicos de la rueda que mueve a este amplio “sector de sectores”. Cinco radios en los que ya viene trabajando el TTM, y que constituyen los ámbitos de proyección de las acciones con relación a las que deberían orientarse las políticas públicas del Gobierno, CCAA, Administraciones locales, así como las colaboraciones privadas, por lo que su interés resalta tanto desde una óptica pública, de carácter general, como particularmente desde la perspectiva económica y empresarial de nuestro país.

PREMISAS INELUDIBLES

Como premisas previas, hay que resaltar dos elementos básicos:

1. Que ahora más que nunca, la política de transporte está traspasada - afectando a lo más esencial de su actividad-, por otras realidades globales y políticas transversales de orden más primario, como son la economía mundial, la seguridad y defensa, la evolución de las fuentes de energía tradicionales (y los calendarios para avanzar hacia nuevas fuentes alternativas), ello unido a las políticas sobre clima y los compromisos de medioambiente. A ello hay que añadir los principales retos de adaptación a los cambios tecnológicos (IA, digitalización, robotización, automatización de procesos y vehículos autónomos, etc.).
2. Que la pertenencia de España a organismos internacionales y tratados multilaterales, principalmente la UE, reconduce las políticas sectoriales, como es la movilidad, hacia cauces consensuados y pactados por múltiples actores de más allá de nuestras fronteras, que a su vez están condicionados por visiones políticas variadas y, estratégicamente, por factores diferentes, por lo que cada vez es mayor el esfuerzo para alcanzar la mayoría o la unanimidad, según los casos. Saber jugar en ese terreno representa un requisito principal para obtener regulaciones y recursos que contribuyan a mejorar las capacidades de adaptación de las empresas de la movilidad, el transporte, y logística. Sin embargo, no hay que olvidar la fragmentación del poder a nivel nacional, regional y local, por lo que hay que buscar consensos siempre en materia de movilidad y medioambiente.

DESARROLLO DE LOS CINCO RADIOS FUNDAMENTALES PARA LA MOVILIDAD.

Los cinco radios fundamentales por los que apuesta el TTM para desarrollar la política en este campo son:

1. PRIMER RADIO: MULTIMODALIDAD EN EL TRANSPORTE Y DISTRIBUCIÓN DE LAS MERCANCÍAS.

El nuevo ministro de Transportes ha indicado que una de las prioridades de su mandato va a ser la potenciación del transporte ferroviario de mercancías. Es una buena noticia para el sector del transporte en su conjunto, ya que no hemos de olvidar que la eficiencia de un sistema se mide por la capacidad de todos sus elementos para desempeñarse de forma óptima en la cuota que le corresponde a cada uno de ellos. La situación residual y cada vez más minoritaria del transporte de mercancías por ferrocarril en España -en comparación con otros modos interiores como el transporte por carretera, o en comparación con países importantes de nuestro entorno-, es una anomalía que resta oportunidades a la posición estratégica de España en la cadena de suministros mundial, y arrastra a pérdidas a las más importantes, aunque escasas, empresas que operan en ese sector.

El transporte por carretera de mercancías, siendo líder indiscutible de la actividad, también necesita de una mejor coordinación con el transporte ferroviario, como cliente, como proveedor, y como colaborador estratégico, y no solo competidor del mismo. Estratégicamente el transporte por carretera también necesita que el ferrocarril funcione.

A veces, resulta descorazonador contemplar las dificultades tan magnas y los resultados tan escasos que el transporte ferroviario afronta y recoge en nuestro país. Sin embargo, no es fruto de los operadores de este modo, sino que la complejidad en esta actividad es de tal magnitud que requiere grados elevados de compromiso político y de recursos.

Los representantes de usuarios del transporte ferroviario de mercancías no están satisfechos con el ferrocarril -la falta de infraestructuras adecuadas, la rigidez de la oferta, y las carencias en la coordinación entre todos los agentes implicados-, son algunas de las causas que dañan la competitividad del ferrocarril de mercancías, según la CNMC.

Por otro lado, la atención general de nuestro país hacia la alta velocidad (sin querer menoscabar su importancia) es factor que disminuye la dimensión de los desafíos a los que quieren retar nuestros representantes políticos en materia de transporte ferroviario de mercancías. Los planes abordados desde mediados la primera década del siglo son numerosos, y todos los diagnósticos coinciden, así como la selección de los proyectos a abordar o las tareas pendientes; sin embargo, su ejecución es muy lenta.

El papel de modo de transporte totalmente intermodal o multimodal que representa el ferrocarril puede ser su punto más débil, pero a la vez la mayor de

sus oportunidades. Para ello, solo la alianza pública y privada puede torcer el actual declive de este modo. Si hay quienes quieren apostar por su desarrollo, estos son principalmente el transporte marítimo, el transporte por carretera de empresas internacionales y el mundo de la logística como actividad trasversal en toda la cadena de transporte, incluidos cargadores, transitarios y comercializadores logísticos.

Sin duda, se están dando pasos importantes respecto a la mejora de tramos y corredores, modernización de terminales intermodales y logísticas, y autopistas ferroviarias, etc., pero no es suficiente.

En base a los trabajos desarrollados por TTM en este ámbito, debe recordarse, además de los Corredores Mediterráneo y Atlántico, el respaldo al corredor central de los Pirineos, en el marco de la reciente Alianza Europea para el Desarrollo de Corredores Ferroviarios y Redes Trans-Europeas de Transporte para la Vertebración de la Península Ibérica y sus conexiones con el resto de Europa. Y se debe destacar, asimismo, el impulso de una nueva perspectiva en malla, sumando puertos, nodos, apartados industriales, y adaptaciones en apartaderos, gálibos, pesos, etc., respecto a los tramos lineales del ferrocarril.

Igualmente, aporta una visión diferente y un impulso ibérico, los estudios relativos a los indicios de yacimientos de recursos minerales estratégicos para la industria española y, en especial, su aportación al desarrollo de la nueva movilidad y la transición energética, que requerirán planes de transporte para los que el modo ferroviario puede desempeñar un papel clave.

En la misma dirección se presenta la apuesta logística de las empresas energéticas en el corredor Sines-Badajoz-Puertollano, que tiene un interés especial y se completa en la conexión con Valencia, vertebrando el territorio ibérico y enlazando puertos del Mediterráneo con el Atlántico.

De ahí que creamos que uno de los elementos más importantes en este proceso de apoyo al desarrollo del transporte ferroviario de mercancías consiste en la implicación pública y privada del transporte marítimo, puertos, navieras y transitarios; sus movimientos estratégicos en los últimos tiempos han depositado esperanzas en la reanimación del sector ferroviario.

Los planes de puertos estratégicos de España y Portugal, como también de empresas energéticas multinacionales que han apostado por ser clientes del ferrocarril en múltiples mercados (siderometalurgia, automóvil, químico, distribución mayorista...), en alianza con el transporte por carretera y la logística, puede ser la oportunidad para lograr avanzar en la mejora y crecimiento del modo ferroviario.

Por el lado de la administración, el último respaldo al ferrocarril de mercancías que ha dado el Ministerio de Transportes ha sido su plan Mercancías 30 (por desgracia no es el primero ni será el último, y la Estrategia Indicativa de las

infraestructuras ferroviarias, pieza esencial del sistema europeo por ferrocarril, aunque, como apunta la CNMC, carente de concreciones, calendarios y presupuestos.

Con buen criterio hay que añadir la oportuna negociación con la Comisión de la UE, con la que se ha sabido cambiar, dentro de los planes de recuperación y transformación, la instalación de peajes en autovías en España -que requerirá un tiempo de maduración para su complejidad técnica y económica-, por el apoyo europeo y español al transporte de mercancías por ferrocarril, como forma de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero.

Sólo la participación de todos los agentes del sector ferroviario, públicos y privados, unido al ecosistema de la logística (productores, distribuidores, transitarios, logísticos y transportistas, marítimos y de carretera, junto con la academia y grupos de interés), podrá enderezar la preocupante situación de una actividad ferroviaria que puede aportar todo su potencial para completar la carta de servicios de la península ibérica en su posición estratégica europea y mundial.

Ante la caída permanente de los tráficos de las compañías ferroviarias de mercancías, especialmente de la sociedad Renfe Mercancías, la presidencia de RENFE ha optado por una de las opciones de gestión (que ya se incluían en el estudio “¿Podría ser eficiente el ferrocarril español de mercancías?” de Samir Awad Nuñez), como es la asociación estratégica de la división de mercancías con un socio industrial que aporte la capacidad de gestión del sector privado y su músculo económico, siendo seleccionada la naviera MSC, que ya opera en el ferrocarril en Portugal y en España (a través de Medway).

Debería quedar abierta, además, la posibilidad de dar entrada en ese tipo de alianzas a otros posibles socios industriales, cargadores, logísticos o empresas transportistas de carretera para reforzar su interés y compromiso de “*subir mercancías al tren*”. No es algo nuevo, pero si todavía débil el uso de autopistas ferroviarias, transporte combinado o trenes completos mutualizados. Sin embargo, entre las variadas experiencias, cabe resaltar el modelo de comercialización del transporte combinado llevado a cabo entre Renfe y transportistas de carretera y marítimo, que desde 1992 se ha llevado a cabo a través de Combiberia¹-, y que hoy es perfectamente válido, y digno de ser reforzado y replicado. También lo es el respaldo a la colaboración entre Adif², empresas ferroviarias, cargadores y operadores logísticos, que está dando sus frutos en algunos corredores; a ello hay que añadir la implicación de Mercadona y otras distribuidoras en el ferrocarril, y otras marcas de referencia que apuestan por la diversificación estratégica de su logística.

¹ <https://www.combiberia.com/>

² <https://www.adif.es/w/adif-renueva-alianzas-con-anfac-feique-y-unesid-para-potenciar-el-transporte-de-mercanc%C3%ADas-por-ferrocarril-en-estos-sectores>

En efecto, hay ejemplos también recientes muy valiosos de lo que significa una colaboración de varios operadores de naturaleza público-privada: Eco Rail en autopistas ferroviarias, la ya mencionada de Renfe mercancías y su próxima alianza con MSC, la participación de Puertos del Estado, como ente público, así como de puertos concretos, como Barcelona, Tarragona, Valencia y Huelva en proyectos variados, entre ellos en nodos logísticos-, y la construcción de corredores internacionales de mercancías en la Redes Transeuropeas de Transporte, y la potenciación de la comunidad de agentes en esos corredores...Multitud de buenos ejemplos que deben ser potenciados y replicados.

Si queremos más tamaño en el ferrocarril de mercancías hay que dar seguridad y previsibilidad a este modo, y apostar por poner presupuestos, cumplir calendarios e invertir en infraestructuras -en corredores estratégicos y en redes básicas-, también en instalaciones, apartaderos, nodos multifuncionales y multimodales, servicios complementario y auxiliares, derivaciones particulares, eliminación de rampas y ampliación de gálibos, etc.; y por el lado de la gestión, la implicación de Adif en la creación de lazos con todos el ecosistema del transporte y la logística, la implementación de ayudas a la renovación de material rodante, la mejora en la disponibilidad mutualizada de locomotoras y demás elementos de transporte ferroviario, la mejora de la productividad de los maquinistas, la organización de los acarreos de carretera como parte integrante de la logística, el seguimiento *on line* y trazabilidad de las cargas, vagones y contenedores; es decir, inversiones y ayudas, y también acción coordinada y cooperativa en el mercado; y, por último, allí donde se detecten carencias, no dudar en abordar una reforma legislativa. Ese es el contenido de la voluntad política de impulso del transporte ferroviario de mercancías.

Porque no olvidemos que una visión estratégica debe incluir todos los modos posibles: cuando vemos huelgas de agricultores o de transportistas, nos acordamos de que si tuviéramos un buen ferrocarril todo sería distinto; claro que cuando vemos huelgas o incidentes o averías en el ferrocarril, nos acordamos de lo bien y flexible que funciona el transporte por carretera. Y cuando cierran el canal de Suez al transporte marítimo la mirada se vuelve a los aviones de carga. Conviene recordar que todo en logística es poco, y que sin continuidad en la cadena de suministro no hay economía ni crecimiento ni reparto de riqueza posible.

2. SEGUNDO RADIO: APLICACIÓN DE LOS FONDOS EUROPEOS DEL MECANISMO DE RECUPERACION Y RESILIENCIA (MRR)- NEXT

GENERATION Y PREVISION DE NUEVAS LINEAS DE FINANCIACIÓN DEL TRANSPORTE SOSTENIBLE.

Los Fondos Europeos puestos en marcha en la UE han representado una vía de financiación sin parangón en su volumen, y la necesaria improvisación en muchos aspectos no es un aspecto negativo sino una muestra de capacidad de respuesta ante la magnitud de los problemas económicos y sociales derivados de asuntos tan diversos como la pandemia, la guerra en Ucrania, la recidiva del conflicto palestino-israelí, y sus repercusiones para el comercio y la logística mundial en el Mar Rojo y la vía de Suez, entre otras, y todo ello unido a los grandes desafíos energético y medioambientales. A pesar de que no es nada sencillo en estos momentos consensuar en la UE políticas comunes, este ha sido un ejemplo de mecanismo ágil y útil con previsión de sostenibilidad en el tiempo.

Nos encontramos ya en una fase avanzada de desarrollo del mecanismo de recuperación y resiliencia desplegado por la Unión europea y de convocatoria y otorgamiento de los recursos económicos correspondientes, de los que una parte significativa se ha dirigido el ámbito de la movilidad y el transporte de personas y mercancías.

Como en todos los anteriores repartos de fondos públicos provenientes de la UE, la capacidad de tener preparados con antelación proyectos de infraestructuras y servicios claves para el desarrollo del transporte, siempre ha favorecido a las empresas públicas de cualquier ámbito y a empresas privadas con cierta dimensión y capacidad. La fragmentación y tamaño de empresas, especialmente entre las empresas del transporte por carretera, han limitado su capacidad para presentar proyectos elegibles y, por lo tanto, ser demandantes de fondos.

Algunas reflexiones habría que hacer a raíz de los estudios de los datos necesarios para que se pueda realizar una correcta evaluación de su empleo, así como saber qué distribución se ha llevado a cabo de los fondos dedicados a los ámbitos del transporte y la movilidad, con el fin de determinar su impacto en la financiación de las actividades empresariales, el balance de los fondos destinados a entidades del sector público o privado, y, a su vez, entre administraciones (estatal, autonómicas, locales), así como los diferentes objetivos cubiertos por los mismos, en los variados subámbitos, y modos de transporte.

Al estar prácticamente cerrados ya todos los programas de Fondos europeos dirigidos a la recuperación por las consecuencias de la pandemia y el inicio de la guerra en Ucrania, resultaría interesante poder disponer de los datos que permitan determinar el reparto entre fondos destinados a las infraestructuras, en concepto de gastos de inversión en equipamiento, y aquellos que se han orientado a gasto corriente, así como disponer de un análisis detallado del destino que han tenido los fondos, sus reglas de asignación y el impacto real que

podieran haber tenido sobre la actividad del sector de la movilidad, el transporte y la logística. Es necesario conocer, sacar conclusiones, emitir recomendaciones y sugerencias, y aprender de las mejores prácticas emanadas de la experiencia adquirida de la aplicación de los fondos.

Finalmente, la continuidad en la financiación pública de las cuantiosas inversiones que deben acometer las empresas para hacer frente al reto de la transición energética y para desarrollar mejoras en el ámbito tecnológico que favorezcan un comportamiento sostenible y eficiente es una reclamación que ya ha sido expresada en diferentes ocasiones. Máxime cuando determinadas líneas de financiación derivadas del mecanismo de recuperación y resiliencia (MRR) , no han podido alcanzar plena aplicación al carecer , como en el caso de las destinadas a la adquisición de vehículos pesado propulsados por energía eléctrica, de disponibilidad efectiva de tales elementos en el mercado.

En este sentido, la reciente iniciativa del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible abriendo una consulta a empresas para impulsar la descarbonización y la digitalización de la movilidad parece anticipar la próxima asignación de nuevos recursos para continuar avanzando en la mejora de la operativa y eficiencia del transporte de mercancías, así como trasladar los avances digitales y tecnológicos disponibles, entre otras iniciativas.

3. TERCER RADIO: TRANSICION ENERGETICA.

Los ambiciosos objetivos planteados por la reciente cumbre climática COP 28 celebrada en Dubai, demuestran una vez más, que la transición energética en el sector de la movilidad y el transporte debe conducirse con decisión, pero a su vez con la necesaria capacidad de adaptación a cada situación, para poder culminar con garantías de éxito los exigentes retos planteados. Solo desde un planteamiento, por lo que respecta especialmente al transporte por carretera, que permita compatibilizar la profunda transformación en el sistema de propulsión y suministro energético de los vehículos y la viabilidad de las cuantiosas inversiones necesarias para acometerlo, será posible culminar con éxito el proceso.

Haciendo hincapié en las propuestas de este TTM, formuladas en 2023 como decálogo³ metodológico para la transición energética, planteamos un conjunto de puntos, como elementos clave, que deben ser tomados en consideración ante una previsible aceleración del ritmo de transformación energética:

- Remarcar la problemática que supone la atomización del sector del transporte para garantizar un ritmo sostenido en la transformación, así como arbitrar mecanismos que permitan amortiguar sus efectos negativos.
- Acometer programas de financiación del cambio energético, más allá de los fondos ya distribuidos prácticamente en su totalidad provenientes del MRR Next Generación.
- Actuar mediante planes de establecimiento de estaciones de carga (electrolineras). Aspecto trascendental en el que deben centrarse los esfuerzos de las administraciones con el fin de garantizar la viabilidad del proceso.
- Continuar con la neutralidad tecnológica de la administración, no está reñido con impulsar opciones que deben ser tenidas en cuenta en el periodo de transición energética. Sin embargo, el recurso a los combustibles ecológicos - biocombustibles- debe contemplarse en el periodo de transición sino con carácter estable, como un camino practicable para conseguir los objetivos de descarbonización en los horizontes marcados por la UE.

La prudencia y el sentido común siempre han sido consustanciales a los pensadores que han habitado en España a lo largo de los tiempos -desde Seneca a Ortega y Gasset- y en sus diversas culturas, y en ellos hay que mirarse, y, por lo tanto, sin huir de favorecer los cambios que los compromisos medioambientales y climáticos exigen a un sector como la movilidad, el transporte y la logística, sería recomendable abrir al máximo el aprovechamiento

³ <https://revistas.economista.es/transporte/2023/enero/decalogo-para-la-transicion-de-la-movilidad-hacia-la-descarbonizacion-a-traves-de-la-regulacion-MD12998712>

de algunas fuentes de energía, como son los derivados de los combustibles fósiles en plazo mayor que los actuales calendarios apuntan, dadas las circunstancias de tensión geoestratégica que estamos viviendo. A esa posición favorecen algunas medidas que la UE ha puesto en marcha recientemente, en diciembre de 2023, como ha sido el acuerdo final sobre el Reglamento de los vehículos de motor Euro7, para los vehículos de carretera, que pretende ayudar a conseguir vehículos con emisiones cercanas a cero para 2035.

Es cada vez más patente el desacoplamiento entre los calendarios marcados en las agendas europeas y el progreso de la tecnología y las infraestructuras. Se insiste en reclamar neutralidad tecnológica con la adopción de todas las tecnologías disponibles -ecocombustibles y biocombustibles, por ejemplo-, que, si bien no son de emisiones cero, permiten seguir reduciendo las emisiones de forma sustantiva mientras calendario y realidad industrial mejoran su correlación.

Sin duda, las propuestas de una fase transitoria son costosas y deben ir acompañadas de propuestas de financiación de las medidas, pero se debería poner atención para no caer en lo fácil, es decir, tratando de evitar el incremento de la presión fiscal sobre las empresas para obtener una mayor recaudación de impuestos mediante la multiplicación de nuevas figuras tributarias, porque ello puede conducir a un lastre y un freno en el crecimiento económico.

4. CUARTO RADIO: LEGISLACIÓN SOBRE MOVILIDAD SOSTENIBLE

El ministro de Transportes ha anunciado la próxima remisión del anteproyecto de Ley para aprobación del Gobierno y remisión a las Cortes Generales, aunque se ignora si habrá modificaciones respecto al primer texto que decayó por la convocatoria anticipada de las elecciones generales. Ha afirmado el ministro que “va a ser una ley en la que establecemos una auténtica política nacional de movilidad y transportes”. Para los que hemos sido testigos de décadas de política de transporte en la UE, el Estado, las CCAA y los Entes Locales, esa frase está llena de ilusión de quien llega con ganas a un cargo, lo cual es esperanzador, pero hay que bajar las expectativas porque la política de transportes y en especial la que se refiere a los servicios y mercados, se va haciendo más parecido a las estalactitas de una gruta que a cualquier obra de infraestructuras, que ya de por sí son largas; por eso, ni en el caso de los mercados y servicios, ni en el de las infraestructuras e instalaciones para el transporte, los responsables públicos suelen inaugurar nada que hayan comenzado ellos, por lo que la visión estratégica y consensuada siempre ha sido un valor inequívoco.

Sin duda, hay que dar la bienvenida a la iniciativa de retomar el anteproyecto de ley, no solo porque sea un compromiso con la UE, sino por ser condición necesaria para seguir poniendo una pieza más en una visión holística, integradora y en red del transporte, y pensando en la igualdad de los ciudadanos y la libertad de elección que se apoyan en la accesibilidad a unos servicios sostenibles y de calidad. Sin embargo, conviene insistir en que el consenso es un pilar de continuidad y por lo tanto de avance. Se haga una ley corta o larga, legislación de principios o de bases, se desarrollen aspectos concretos a través de reglamentos, o leyes autonómicas, los principios, objetivos y herramientas deberían contar con el apoyo de una mayoría muy amplia de la sociedad.

Los compromisos son para cumplirlos - con la UE más que con nadie-, y eso dice bien del MITMA, a la hora de querer tener aprobada la Ley antes de finales de año, pero este proyecto podría tener un mayor impulso político mediante una conferencia sectorial con CCAA y Entes Locales (a través de la FEMP) que le diera un refuerzo a la iniciativa, ya que sin ellos no hay desarrollo legislativo ni materialización posible de estas normas. Todo consenso es poco, y más tratándose de la movilidad de los ciudadanos y de sus bienes, por eso la colaboración de los principales partidos políticos debería ser un pilar prioritario de este proyecto.

Cabe recordar sobre esta iniciativa, que fue fruto de la llamada estrategia de movilidad sostenible, segura y conectada, en la que se detectó la necesidad de una intervención legislativa novedosa para abordar la construcción de un sistema de movilidad articulado junto las CCAA y los Entes Locales, verdaderos protagonistas de las decisiones que afectan a ciudades, comarcas y regiones; se percibió que sin dejar de respetar sus competencias en esas áreas, había

margen legal que había que aprovechar para impulsar la colaboración y cooperación entre administraciones públicas, y de éstas con la iniciativa privada. Igualmente se pretendía abordar algunas reformas legislativas a textos de ordenación sectorial, como la ley de ordenación del transporte terrestre.

La exposición de la ley añadía una amplia cobertura constitucional incluyendo títulos competenciales exclusivos del estado o compartidos con las CCAA, además del transporte y las obras públicas, se incluía el tráfico y la seguridad vial, la transición ecológica y tecnológica, la política energética, las implicaciones industriales, fiscales y financieras, la seguridad y accesibilidad, y, en definitiva, la igualdad.

La citada iniciativa movilizó un proceso de consultas y de colaboraciones con el Ministerio de Transportes, lo que llevó a la Fundación Corell, y a su TTM, a elaborar el documento “*Bases para la Ley general de movilidad sostenible*”, que fue presentado ante las autoridades ministeriales. Coincidían los objetivos del texto ministerial con los del TTM, aunque las soluciones no fueran siempre idénticas. Pero por el tenor de las consultas y las enmiendas presentadas, prácticamente nadie dudaba de la oportunidad que esa visión suponía en el momento actual.

Cabría destacar tres principales objetivos de esta iniciativa (sin despreciar otros varios) a expensas de conocer el texto definitivo:

1. Debería aportar una visión objetiva, amplia y participativa respecto al tratamiento de los servicios de transporte a los que se les impone unas obligaciones de servicio público (OSP).

Una parte esencial para abordar la realización de servicios públicos sometidos a obligaciones impuestas por una administración es la financiación o la compensación por los servicios que de entrada son deficitarios. Y ahí, al menos en el texto anterior había un problema. Porque no se trata solo de compensar el transporte ferroviario de cercanías y regional, y el transporte de superficie en ciertos municipios, es decir, no se trata de agregar ayudas que ya se tenían y venían funcionando durante muchas décadas. Se trata de repensar el sistema de servicios públicos a los ciudadanos para ver si puede haber una mejora que asegure la libertad de movilidad y la igualdad en la accesibilidad a los servicios de todas las personas, vivan en el territorio que vivan. Y si se repiensa bien, no solo hay transporte ferroviario y autobuses urbanos en España.

Sería necesario llevar a cabo una reflexión imprescindible sobre el de transporte regular de viajeros en autobús y a lo que representa tanto en la España metropolitana como en la rural. En este sentido es una lástima que la citada red de servicios sea ignorada por los responsables políticos, porque en realidad representa una red capilar básica de la movilidad en la totalidad

del territorio y presta un servicio único a la población, que según datos del INE⁴ duplica al transporte ferroviario. Incluso la diferencia podría crecer si aflorasen los pasajeros que se mueven en servicios regionales y de cercanías que se hallan integrados en concesiones estatales y autonómicas de larga distancia, así como el transporte escolar y de trabajadores que no está agregado, por lo que los datos estadísticos de prestación del autobús en ámbitos regionales y de cercanías se quedan cortos.

Y sin embargo son tan públicos esos servicios como los del ferrocarril. A estas alturas confundir el transporte público con la empresa pública es un error garrafal, que conduce a una ínfima atención hacia lo que el autobús por sí solo, y en competencia o en cooperación, según los casos, con el ferrocarril, puede aportar.

La importancia del movimiento de pasajeros en autobús, referida anteriormente, no iba acompañada desgraciadamente de un análisis y de una propuesta de financiación. Se ignora porqué se eludía un asunto tan significativo, cuando, a la vez, se mostraba una buena consciencia de querer hacer frente a los retos de la España vaciada. Este aspecto merece ser revaluado y reconsiderado en el próximo texto de anteproyecto de ley de movilidad.

2. Abordar una preocupación, desde el Estado, de la movilidad urbana y metropolitana, a la luz de los grandes desafíos de servicios y tecnologías, plataformas y vehículos, que hoy tienen los municipios ante sí, y el acceso físico y financiero de los ciudadanos a dichos servicios.

3. Dar un nuevo impulso a aspectos cruciales en la logística y el transporte, principalmente a lo que intermodalidad se refiere; a la vez que tratar de aportar aspectos de coordinación en la estratégica y compleja distribución urbana. Se requiere un planteamiento más decidido en el ámbito del transporte de mercancías y logística, falto hasta el momento de una orientación política reflejada en un instrumento de rango legal estatal. En efecto, anteriormente se habían intentado otras iniciativas, como la elaboración de un proyecto de ley de logística, en el marco de una estrategia logística de España, pero aquello no dejó ningún fruto tangible. Desde la Ley del Contrato de Transporte Terrestre, aprobada en 2009, no se han dado

⁴ <https://www.ine.es/dyngs/Prensa/TV1123.htm>.

Tomando los datos de noviembre en tasa anual, cercanías y media distancia en autobús anual 71 millones de viajeros; mientras que transporte escolar y de trabajadores 31 millones, en total 102 millones. Por lo que el ferrocarril en el mismo ámbito arroja 54 millones de viajeros

pasos en la dirección de abordar la coordinación de todos los elementos diferentes que forman parte de estos servicios.

5. QUINTO RADIO: NUEVOS ASPECTOS DE FISCALIDAD

La colaboración de organizaciones del sector del transporte y la Universidad ha permitido contribuir mediante pormenorizados estudios⁵, -como fue el que la Fundación Corell y la Escuela de Ingenieros de Caminos de Madrid (a través de TRANSYT) llevaron a cabo- acercarse a un mayor conocimiento de la fiscalidad general y especial del sector del transporte por carretera, y conocer, entre otros asuntos, su contribución real para soportar las externalidades de la actividad. Las conclusiones eran relevantes, destacando para el transporte de mercancías por carretera que la aportación vía tributos (fiscalidad específica) y la hipotética aportación vía peaje (elaborada con el método de la Directiva sobre euroviñeta) se encontraban en el mismo orden de magnitud, por lo que se daba por cumplido el principio de quien usa paga.

No obstante, lo anterior, y después de innumerables previsiones programáticas, la medida fue recogida en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, pactado con la UE, con la idea de *“desarrollar un sistema de pago por uso de la red de vías de alta capacidad que permita cubrir los costes de mantenimiento e integrar las externalidades negativas del transporte por carretera”*. Tal medida, que conllevó algunas polémicas durante la campaña electoral de las generales de 2023, finalmente no fue implementada.

Así, con motivo del plan REPowerEU, -introducido en mayo de 2022 como respuesta de la UE a la crisis energética mundial-, la Comisión Europea acordó en octubre de 2023 autorizar la propuesta de modificación del mencionado Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia español. Aceptaba la iniciativa de eliminar el compromiso para el estudio de la introducción de peajes en autopistas -que tanto dio que hablar en las pasadas elecciones generales-, sustituyéndolo por medidas que promocionan el uso del transporte ferroviario, como manera igualmente eficiente de abordar la reducción de emisiones GEI. La Comisión Europea aprobó la posición española de modificación del plan, lo que, a su vez, le permitirá a España acceder al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) de la UE, que ayudará a presentar reformas e inversiones críticas para eliminar la dependencia de la UE con respecto a los combustibles fósiles rusos y fomentar las fuentes de energía sin emisiones de carbono.

Para conseguir la aprobación de este cambio, la argumentación de España se basaba, en primer lugar, en que “el aumento del precio de los carburantes ya ha

⁵ ANÁLISIS FISCAL DEL SECTOR DEL TRANSPORTE DE MERCANCÍAS POR CARRETERA, de Fundación Corell y Transyt de la UPM, 2015

penalizado al transporte por carretera”. Ciertamente, es bien conocido, lo arriesgado que supone para el transporte por carretera -y para la cadena de suministros y el comercio- sobrecargar, y más artificialmente, los costes de producción del transporte, teniendo en cuenta la debilidad que la estructura del sector presenta, y su dificultad para renegociar los precios y repartir cargas con sus clientes dentro de una cadena de transporte y de contratación.

Y un segundo argumento, aceptado por UE, fue el de que las emisiones GEI del transporte por carretera ya quedarán incluidas en el sistema de comercio de emisiones a partir de 2027 (o tal vez enero de 2028 si se aprueba una prórroga en caso de precios excepcionalmente elevados del petróleo). En efecto, el Consejo de la UE ha adoptado un nuevo régimen de comercio de derechos de emisión que incluye su aplicación indirecta para el transporte por carretera. El nuevo sistema, que se aplicará a los proveedores de combustible para el transporte por carretera, coadyuvará al plan de la Comisión *"Fit for 55 in 2030"*, que se propone reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en, al menos, un 55% para 2030 respecto a los niveles de 1990. El nuevo régimen de comercio de derechos de emisión independiente producirá unos ingresos que a su vez financiarán el nuevo Fondo Social para el Clima (FSC), que pretende velar por una transición justa.

No resulta rechazable este avance hacia la inclusión del transporte por carretera en este sistema. Sin embargo, las dificultades futuras o la posible escasez de derechos de emisión, en el funcionamiento del nuevo sistema de comercio (que incluye al transporte por carretera), están por ver. Ya hay expertos que apuntan a ese riesgo de escasez de derechos y de incremento de su precio en el mercado, dado el planteamiento tan novedoso que su implementación ha considerado, al limitar la introducción de nuevos derechos durante el lanzamiento del sistema y hacerlo por subasta, por primera vez. Sus efectos los iremos viendo, y, sobre todo, al aproximarnos a 2027 comprobaremos si se deberían adoptar medidas complementarias o alternativas, y se podrá pronosticar su impacto en los mercados de la movilidad y logísticos que integran mayoritariamente al transporte por carretera.

Aunque en numerosos países de la UE la incorporación del sector del transporte por carretera (que en el sistema inicial se hallaba excluido como sector difuso) presionará a los precios del producto, probablemente eso no va a restar peso a la tarificación por el uso de infraestructuras, ya en funcionamiento en esos países, para conseguir la incorporación de los costes externos a los costes de producción del transporte. Sin embargo, en España el planteamiento es sustitutorio: esta posición, apoyada de momento por la UE, unida a los bajos niveles de accisas⁶ sobre el gasóleo, viene favoreciendo la actividad del

⁶ Accisa, impuesto especial armonizado con que los Estados miembros de la UE gravan, entre otros productos, los carburantes y demás productos energéticos.

transporte por carretera, ya que refuerza la fidelidad de la mayoría de las industrias que lo eligen como proveedor, frente al transporte ferroviario -cuando hay oportunidades de elección modal en determinados corredores-. Quizá en un futuro no muy lejano, la caída de ingresos por impuesto especial de hidrocarburos vuelva a resucitar el debate sobre si peajes sí o no, y de qué manera. Mientras tanto hay que ir adelantando reflexiones que encaucen el debate.

CONCLUSIONES

La intención de este trabajo es el de centrarse en la situación actual respecto a los que se consideran cinco radios relevantes que deben ser abordados y potenciados, entre los innumerables radios de la rueda de la movilidad. No entramos en otros retos trasversales a la economía como el de transformación digital, la IA, la robotización y autonomía de los vehículos, los desafíos de la revolución tecnológica en el empleo -en el campo de la movilidad y el transporte-, los aspectos geoestratégicos y su impacto en el comercio internacional, etc.

A modo de conclusión cabe expresar varias recomendaciones respecto a los cinco radios:

- Para potenciar el ferrocarril de mercancías es necesario ir urdiendo una tupida red de implicaciones público-privadas de amplio espectro, con participación variada de administraciones, entes públicos y sociedades de los diferentes modos de transporte, en la zona pública, y variedad de agentes privados. Igualmente darle seguridad y previsibilidad, inversiones ciertas y apoyo público y privado constante al modo ferroviario.
- Respecto a los fondos europeos hace falta conocer datos y análisis suficientes para saber cómo, a quiénes y en qué proyectos se ha repartido, se está repartiendo o se puede hacer en el futuro, para incidir en lo estratégico. Una evaluación del uso de los fondos es fundamental.
- Transición energética y transición ecológica van unidos en la movilidad. Sin embargo, los calendarios referidos a los combustibles no van de la mano de los calendarios de los vehículos, y en especial de los motores, y no lo van respecto de las instalaciones de recarga y suministro de energía en cada caso. Ese aspecto de desincronización produce mucha zozobra y costes que perjudican a las empresas además de a la transición. Por otro lado, una visión amplia del proceso requiere abordar todas las reducciones posibles de emisiones sin demonizar a priori ninguna opción.
- Anteproyecto de ley de movilidad: merece la pena hacer un repaso de todas las herramientas que las administraciones gestoras de servicios públicos tienen a su alcance para generar servicios en metrópolis, ciudades medias y núcleos de población de la España rural. Si no faltan herramientas, entonces es que falta voluntad política. El reimpulso de la voluntad política se tendría

que hacer con un encuentro de la conferencia sectorial liderada por el Ministerio de Transporte y Movilidad Sostenible, pero con el máximo respeto a todas las competencias autonómicas y locales. La participación del transporte en autobús está por resolver. El diseño de contratos equilibrados con servicios rentables y deficitarios, unido, cuando no, a una compensación, como establece el reglamento europeo, es un aspecto de máxima relevancia en la movilidad en general. Cada vez se impone con más fuerza la necesidad de potenciar los servicios públicos, sus contratos y compensaciones, a través de la creación de una agencia pública especializada para todos los modos de transporte, adscrita al MITMA; ello sería un factor de impulso desde la gobernanza, acompañado de la administración de un fondo estatal de compensación de OSP, que favorezca la creación de criterios válidos para todos los contratos de servicio público de toda España, con acceso al mismo de todas las administraciones públicas titulares de los servicios.

- Por último, y respecto a la fiscalidad, se van dando pasos por diversas vías para la internalización de los costes externos de la movilidad y del transporte; desde la UE avanza en incluir al transporte por carretera en un régimen nuevo del comercio de derechos de emisiones, que presenta elementos interesantes, pero muchas dudas acerca de su implantación y su impacto, por eso, conviene seguirlo de cerca. Y en el futuro, aunque de momento se congela, seguiremos viendo propuestas para abordar el pago por uso de infraestructuras en autovías y autopistas en España. Hay que trabajar en ello y despejar muchas dudas para que su llegada sea consensuada y su impacto no dañe a una actividad tan estratégica como es la movilidad.

Estos son los cinco grandes radios: impulso a la intermodalidad y distribución urbana de transporte de mercancías, transición energética y calidad del aire, ayudas europeas, apoyo a los servicios públicos de transporte de viajeros y nuevas propuestas de fiscalidad. Los cinco pueden traer oportunidades de ordenación y crecimiento armónico, pero conllevan retos indudables que merecen un debate sereno, la aportación científica y el consenso político y social para que no pongan en riesgo ni a las empresas ni al empleo.