

# El mito de las redes transeuropeas: Transporte y sostenibilidad en la Unión Europea

Alfonso Sanz Alduán  
Geógrafo, experto en transportes

**SUMARIO:** PROPOSICIÓN I. LAS INFRAESTRUCTURAS IGUALAN EN OPORTUNIDADES Y EN RIQUEZA, “COHESIONAN”, GENERAN CRECIMIENTO ECONÓMICO.- PROPOSICIÓN III. LAS INFRAESTRUCTURAS “UNEN”, “VERTEBRAN”, “ARTICULAN” EL TERRITORIO EUROPEO. EL INCREMENTO DE LA ACCESIBILIDAD ES POSITIVO POR SÍ MISMO Y TODA BARRERA MERECE LA PENA QUE SEA SUPRIMIDA.- PROPOSICIÓN IV. LAS INFRAESTRUCTURAS SE PUEDEN DEFINIR TÉCNICAMENTE, NO NECESITAN DE POLÍTICA, PUES SE TRATA SIMPLEMENTE DE UNIR E IGUALAR.- PROPOSICIÓN V. NO EXISTEN REDES TRANSEUROPEAS. HAY QUE CREARLAS.- PROPOSICIÓN VI. UNAS INFRAESTRUCTURAS TIENEN CARÁCTER EUROPEO MIENTRAS QUE OTRAS SON DE ÁMBITO NACIONAL, REGIONAL O LOCAL.- PROPOSICIÓN VII. LAS INFRAESTRUCTURAS EUROPEAS DE TRANSPORTE TIENEN UN PLAN, SIGUEN UNA PLANIFICACIÓN COHERENTE Y RACIONAL QUE PERMITE PROGRAMAR LAS INVERSIONES EN FUNCIÓN DE SU RENTABILIDAD SOCIAL Y ECONÓMICA.- PROPOSICIÓN VIII. LA PREOCUPACIÓN POR EL MEDIO AMBIENTE Y LA SOSTENIBILIDAD DE LAS RTE SE DEMUESTRA CON SU SESGO HACIA EL FERROCARRIL Y EL TRANSPORTE COMBINADO.- CONCLUSIÓN.

Las denominadas “redes transeuropeas de transporte” son a menudo presentadas a través de una serie de ideas o proposiciones que, en conjunto, mitifican sus ventajas y beneficios. El artículo desmenuza cada una de estas proposiciones para revisar sus consecuencias y las ideas preconcebidas que las acompañan.

*Para Mircea Eliade la auténtica e inmortal mitología popular se contrapone a la falsa mitología tecnocrática del poder. Es posible que el gran mitólogo se equivoque y sublime el pasado, probablemente todos los mitos arcaicos, que ahora se nos presentan en su incorrupta verdad, hayan sido en su origen truco y poder tecnocrático, arcano acumulado por el poder, el enigma del que nos rodea una policía secreta. Los siglos eliminan a las policías secretas y su poder, de modo que sólo queda el relato -mythos- de su misterio, puro y auténtico como cualquier fábula que no persigue fines secundarios, y que sólo quiere contar.*

*El Danubio. Claudio Magris<sup>1</sup>.*

El mito se define en el diccionario<sup>2</sup> como relato, bien como fábula alegórica de dioses y héroes, bien como historia que se quiere hacer pasar por verdadera o que sólo existe en la imaginación.

Y de todas estas aproximaciones al término beben las denominadas redes transeuropeas, y en particular las de transporte, que son objeto de esta ponencia. Relatos que a su vez se entrelazan o están vinculados con otros relatos, con otras fábulas, otros mitos que forman el sustrato de creencias sobre el que se asienta nuestra manera de comprender y valorar el mundo.

En efecto, las redes transeuropeas son presentadas a menudo como construcciones alegóricas de Europa vinculadas a las ideas de avance o progreso propias de una determinada

<sup>1</sup> Publicado por Anagrama. Barcelona. Primera edición en castellano de 1988.

<sup>2</sup> *Clave. Diccionario de uso del español.* Ediciones SM. Madrid, 1997. *Mito* sustantivo masculino. 1- Fábula o relato alegórico, especialmente el que refiere acciones de dioses y de héroes. 2- Lo que por su trascendencia o por sus cualidades se convierte en un modelo o en un prototipo y entra a formar parte de la historia. 3- Relato o historia que quieren hacer pasar por verdaderos o que sólo existen en la imaginación. Etimología: Del griego *mythos* (fábula, leyenda).

concepción de la historia humana: *“El progreso de Europa a lo largo de la historia se basa en la calidad de las redes de comunicaciones que han permitido a sus habitantes un fácil acceso a los recursos naturales y técnicos. Desarrollando de este modo la circulación de personas y bienes, Europa ha podido aunar prosperidad económica, calidad de vida y eficacia comercial”* rezaba el Libro Blanco de Delors, hito en el camino de las redes transeuropeas<sup>3</sup>.

Como es sabido, según la doctrina del Progreso, a la que se convirtió gran parte de la humanidad secularizada a lo largo del siglo XIX, la civilización es naturalmente progresiva y la mejora continua forma parte del orden de las cosas<sup>4</sup>. La Historia tiene, según esta concepción, una lectura cuantitativa de avance en el tiempo, sigue una función de crecimiento constante en la que el paso de los años significa el incremento de variables como “riqueza” o, últimamente, “calidad de vida” y “bienestar”.

En esa visión de la evolución de la humanidad, al transporte y las comunicaciones se les asigna un papel clave, son portadores de bienes sin cuento, tal y como narra Arturo Soria y Puig en su artículo “La sobrevaloración del transporte”<sup>5</sup>. Si para Goethe, en 1828 justo tres años después de la inauguración del primer camino de hierro en el Reino Unido, las calzadas y ferrocarriles y contribuirán a la ansiada unidad alemana, para Ildelfonso Cerdá, tres décadas después, los límites nacionales quedaban cortos ante el avance de los transportes: el *ferrocarril “no sólo pondrá en contacto a los pueblos de un mismo origen, sino que además establecerá la fraternidad evangélica entre todas las naciones y todos los Estados del mundo”*<sup>6</sup>.

Junto con el telégrafo los ferrocarriles *“mejorarán nuestras condiciones morales y materiales de una manera admirable”*.

En plena expansión de las líneas férreas, las palabras de Cerdá recogían el sentimiento progresista de muchos de sus coetáneos que ya apuntaban a la unidad europea:

*“Cuando las vías férreas se hayan generalizado, todas las naciones europeas serán una sola ciudad y todas sus familias una sola, porque unas mismas serán sus formas de gobierno, unas mismas serán sus creencias, hablarán un solo idioma y serán análogas sus costumbres. Entonces la revolución habrá sido completa”*.

Desde entonces han cambiado las representaciones del progreso; el telégrafo ha sido desplazado por la simbología del teléfono móvil e internet; el ferrocarril convencional ha dado paso al de alta velocidad, las autopistas y los aeropuertos. Y se han modificado también los conceptos que definen el propio progreso; de la fraternidad evangélica y la paz universal se ha pasado a esa idea mucha más prosaica que es el crecimiento económico, sobreentendiéndose que ese agregado de la economía neoclásica sintetiza el camino de la felicidad y el progreso. Pero la creencia en las virtudes casi milagrosas de las infraestructuras ha permanecido con escasas variaciones<sup>7</sup>.

Una de esas virtudes es la “integración” europea, esa entelequia, ese fin en sí mismo que reformula la hermandad entre los pueblos del continente y que aflora en los discursos de la

<sup>3</sup> “Crecimiento, competitividad, empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI” (denominado también habitualmente como Libro Blanco o Plan Delors), COM(93) 700 final. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo.

<sup>4</sup> *La idea del progreso*. John Bury. Publicado por primera vez en Londres en 1920 y traducido en castellano en 1971 por Alianza Editorial. Posteriormente la historiografía ha revisado algunas de las conclusiones de Bury en cuanto a la presencia de la idea de progreso en las distintas culturas, incluyendo la grecolatina, pero sigue aceptándose como válida su percepción de que la creencia en el progreso de la humanidad ha dominado el panorama de las ideas al menos en Europa y América durante los dos últimos siglos. Véase al respecto “Historia de la idea de progreso” de Robert Nisbet, publicado por primera vez en inglés en 1980 y en castellano en 1996 por la editorial Gedisa (Barcelona).

<sup>5</sup> Publicado en la revista *Afroz*, nº 53. Madrid, 1988.

<sup>6</sup> Tanto esta cita de Cerdá como las que siguen proceden de la obra *Cerdá. Las cinco bases de la teoría general de la urbanización*, compilada por Arturo Soria y Puig y publicada por la editorial Electa (Barcelona, 1996).

<sup>7</sup> Véase al respecto el capítulo “A la felicidad por el camino de las infraestructuras” (A. Sanz) del libro colectivo *Vivir mejor, destruir menos*. AEDENAT-Fundamentos. Segunda edición, 1997. Madrid.

mayor parte del espectro político. Para que no haya dudas sobre la fuerza transideológica de esta creencia baste recordar que hace casi treinta años, Fernández de la Mora, el ideólogo del tardofranquismo y del crepúsculo de las ideologías, siendo ministro de Obras Públicas, al presentar el Plan Nacional de Autopistas afirmó que dicho plan era *“un paso decisivo para que España recupere un puesto de vanguardia en la vanguardia de la civilización occidental y, por tanto, se integre no de un modo retórico, sino real, en la Europa a la que pertenece”*<sup>8</sup>.

Y remachó: *“La más espectacular gloria del Estado del 18 de julio está siendo cumplir, en sólo tres decenios, proyectos seculares y, concretamente, hacer en tan corto plazo, la mayor parte de la infraestructura de nuestro país. Ese, y no el de los formalismo retóricos, es el camino real de Europa”*.

Así parece que siguen entendiendo la función de las infraestructuras las fuerzas políticas y sociales con mayor capacidad de decisión. En diciembre de 1999, el presidente del gobierno José María Aznar, al presentar ante la Asociación para el Progreso de la Dirección un denominado “Plan de Infraestructuras 2000-2007” afirmó que su propósito era: *“superar el déficit crónico de España en materia de infraestructuras, alcanzar la convergencia con Europa y el pleno empleo”*<sup>9</sup>. La respuesta “crítica” al documento del Partido Socialista, por boca de su portavoz en la comisión de Infraestructuras del Congreso de los Diputados, Jesús Caldera, no deja lugar a dudas sobre la “unidad de destino en lo universal”: la inversión de 19 billones de pesetas es insuficiente y llega tarde.

En cada época la fe en las infraestructuras como portadoras de múltiples dichas se acompaña de otros conceptos y palabras que explican el contexto ideológico del momento. De ese modo, la gestación del concepto y del proyecto vigente de redes transeuropeas se ha realizado en un contexto en el que predominan dos discursos contradictorios y en permanente desequilibrio: el del mercado, con el comodín de la competitividad, y el crecimiento económico y el de la sostenibilidad.

Para comprobarlo y evaluar cuál puede ser el resultado final de ese juego de contradicciones es conveniente diseccionar el relato de las redes transeuropeas a través de un puñado de las proposiciones que el propio mito desgrana en su narración:

## PROPOSICIÓN I

### **LAS INFRAESTRUCTURAS IGUALAN EN OPORTUNIDADES Y EN RIQUEZA, “COHESIONAN”, GENERAN CRECIMIENTO ECONÓMICO**

El relato de las redes transeuropeas se acompaña de un conjunto de palabras clave - cohesión, integración, convergencia regional- que a fuerza de ser usadas en determinada dirección, acaban asociándose con la “riqueza” estándar del sistema económico vigente. Se trata así de un mito debajo de otro mito, el del crecimiento económico, al que están atados los grandes objetivos de la Unión Europea, a pesar de que su credibilidad se vea socavada día a día como consecuencia de que los conceptos clave en los que se apoya -producción, riqueza, trabajo- no tienen en cuenta la base física o ecológica del planeta<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Frase recogida en la revista Cambio 16, de mayo de 1973, y reproducida en el libro *El ,affaire’ de las autopistas* de Bernardo Díaz Nosty, publicado por la Editorial Zero en Madrid en 1975.

<sup>9</sup> Reseñado en el diario ABC del martes 25 de enero de 2000, en cuyo editorial se transmite la misma idea expuesta por el presidente: “El macroplan -que puede contribuir decisivamente a alcanzar la convergencia real con Europa y el objetivo de pleno empleo-.

<sup>10</sup> Como introducción a la crítica de la economía neoclásica dominante desde el punto de vista de los límites del planeta es recomendable la lectura de “La economía en evolución”, de José Manuel Naredo, publicado por la editorial siglo XXI (segunda edición, Madrid, 1996).

El propio canto al crecimiento del Libro Blanco de Delors duda sobre sí mismo al mencionar que

*“[...] se plantea el interrogante de si una parte cada vez más importante de las cifras con las que se mide el crecimiento económico no reflejan un progreso ficticio en lugar de un progreso económico real, y si muchos conceptos económicos tradicionales (por ejemplo, el PIB tal como se concibe tradicionalmente) no deberían perder su preponderancia en la elaboración de las políticas económicas”<sup>11</sup>.*

Pero incluso dejando a un lado la descomposición de la mitología del PIB, la idea de que la inversión en infraestructuras de transporte, y las carreteras en particular, generan un crecimiento económico suplementario ha sido refutada por numerosos estudios<sup>12</sup>. Hace ya más de veinte años que un comité parlamentario británico convocado al efecto llegó al siguiente resultado:

*“Todas las evidencias apuntan a la conclusión de que las mejoras en la red principal de carreteras pueden tener únicamente un efecto limitado sobre la localización industrial y el crecimiento [...] y que la argumentación teórica que considera que, en general, la construcción de carreteras troncales beneficia las áreas deprimidas con respecto a las de mayor riqueza es también poco convincente”<sup>13</sup>.*

Alguno de los documentos oficiales de la Comisión muestra cautelas a la hora de relacionar unívocamente el transporte y el crecimiento económico:

*“[...] se observa en primer lugar que, en el caso de algunas actividades económicas, el transporte de mercancías no representa sino una parte relativamente pequeña del coste total de producción y, por ello, es posible que su influencia en la localización de las actividades económicas no sea decisiva.*

*En segundo lugar, si bien es cierto que toda mejora de los servicios de transporte de una región poco desarrollada aumenta por lo general su capacidad de atracción de inversiones (dado que amplía el acceso a los factores de producción y a los mercados de salida de ésta y favorece los viajes de negocios), hay ejemplos de inversiones en transporte que han facilitado a las empresas de regiones más desarrolladas el suministro directo de bienes y servicios a otras más pobres, pero que con ello han entorpecido en potencia las perspectivas de desarrollo económico endógeno de estas últimas [...]. Un ejemplo extremo de zonas que combinan una dotación de transportes relativamente importante con un deficiente desarrollo económico es el Mezzogiorno, mientras que el caso contrario podría ser el de Irlanda o el de las regiones nórdicas.*

*En Italia se ha sugerido que la mejora de los transportes entre el norte y el sur que tuvo lugar en la década de los 50, con la consiguiente reducción de los costes de transporte, vino a eliminar un factor fundamental para la protección de las empresas meridionales frente a la competencia del norte, contribuyendo así a acelerar la desindustrialización del sur”<sup>14</sup>.*

El mismo documento concluye: *“Es evidente que las inversiones en transporte no lograrán por sí solas reducir las disparidades de desarrollo”.*

En definitiva, empieza a existir un cierto consenso entre quienes estudian las relaciones entre transporte y crecimiento económico -sin cuestionar éste- de que las infraestructuras no son una condición suficiente para la ampliación de ese agregado monetario, y que incluso pueden llegar a ser contraproducentes o perturbadoras en algunas circunstancias. Además,

<sup>11</sup> *Crecimiento, competitividad, empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI* (denominado habitualmente como Libro Blanco o Plan Delors). COM(93) 700 final. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo. Un repaso a los defectos conceptuales y contables del PIB puede encontrarse en *Alternative economic indicators*, de Victor Anderson, editado por Routledge y la New Economic Foundation. Londres, 1991.

<sup>12</sup> T&E, la Federación Europea de Transporte y Medio Ambiente, en su informe *Ten questions on TENs*, redactado por Chris Bowers (Bruselas, 1995), menciona por ejemplo el del académico holandés H.J. Roodenburg o los de Jan Paul van Soest y Arie Bleijenberg que concluyeron en 1994: “La literatura económica muestra que no existe una clara evidencia de que la construcción de infraestructuras pueda generar nueva actividad económica, casi siempre se trata de una redistribución de las actividades económicas sobre las regiones/países” (“Distributieland of subsidieiland”, Centrum voor Energiebesparing en Schone Technologie, Delft, Holanda).

<sup>13</sup> Leitch Committee “Report of the Advisory Committee on Trunk Road Assessment”. HMSO, 1978. Londres.

<sup>14</sup> “Cohesión y transporte”. Comunicado de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. COM (1998) 806 final. Bruselas, 1999.

puede existir crecimiento económico sin la dotación de infraestructuras que se supone “exige” el “nivel europeo”.

## PROPOSICIÓN II

### LAS INFRAESTRUCTURAS SON LA GARANTÍA DE LA “COMPETITIVIDAD”

Pero el relato debe seguir, la maquinaria de lo económico no puede parar y hay que alimentarla con nuevos recursos. Por ello el denominado Libro Blanco de Delors pretende sentar las bases de un crecimiento económico duradero a través de dos vías: la competitividad, vinculada estrechamente a las redes como ahora se comprobarán, y la extensión de la economía monetaria hacia esferas anteriormente ajenas al intercambio crematístico.

*“Las redes son las arterias del gran mercado. Sus fallos se traducen en una falta de oxígeno para la competitividad, en ocasiones desaprovechadas de crear nuevos mercados, y en una creación de empleo inferior a nuestro potencial”<sup>15</sup>*, reza un párrafo del Libro Blanco de Delors.

La formulación vigente del proyecto europeo supone un llamamiento a la competitividad en el plano interno y en el internacional; actitud que se supone resulta favorable a los intereses de toda la Humanidad y no sólo a los europeos: *“El comercio no es un juego de suma cero en el que las ganancias de un país impliquen necesariamente pérdidas de otro. Su objetivo es crear un juego de suma positiva en el que todos salgan ganando de una expansión de los mercados mundiales”<sup>16</sup>*.

Sin embargo, la competitividad de una economía es un término de combate, de lucha entre naciones o bloques por ganar cuotas de un mercado limitado de consumidores en un planeta finito. El llamamiento a la competitividad deja de lado múltiples principios de solidaridad, justicia o equidad y, por supuesto, el medio ambiente. Un artículo de Manuel Castells lo aclara: *“La competitividad pasó a ser la regla de juego fundamental: precisamente en el momento en que se podía ampliar la tarta para todos (productividad informacional) se puso el acento en ganar partes de mercado a costa de los demás (que no otra cosa es la competitividad)”<sup>17</sup>*.

En esa carrera por el mercado “[...] a la Comunidad Europea le corresponde, dentro de la división mundial del trabajo, la producción de alta calidad con unos niveles sociales elevados”<sup>18</sup>. Para mantener esa posición la estrategia europea se desdobra en el plano interior y en el internacional. Hacia el interior, el llamamiento a la competitividad reclama la acumulación del máximo de recursos en la búsqueda de la productividad, cuestionando el denominado estado del bienestar, las prestaciones sociales y las protecciones a los trabajadores (estabilidad laboral, salarios mínimos, salvaguarda de los más débiles) y sacrificando el medio ambiente. Hacia el exterior se fuerza la apertura de mercados y la dislocación de las economías locales a través de la OMC y de otras instituciones internacionales.

Entre las necesidades de la competitividad se encuentran las infraestructuras, soportes para el movimiento fácil y rápido de los productos y servicios, tanto en el plano físico (transporte y energía) como en el decisional (telecomunicaciones). Las personas, las mercancías y la información han de moverse con la máxima fiabilidad y velocidad posible para que el capital también lo haga con ellas. Las infraestructuras juegan así un papel importante en la competitividad internacional, pero sobre todo son esenciales en la competitividad dentro de Europa, en la división regional del trabajo

<sup>15</sup> “Crecimiento, competitividad, empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI” (Libro Blanco). COM(93) 700 final. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo.

<sup>16</sup> “Libro Verde sobre Política Social Europea. Opciones para la Unión”. Comisión de las Comunidades Europeas. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 1994.

<sup>17</sup> “Las fuerzas del mal”. El País. Madrid, 15 de abril de 1994.

<sup>18</sup> Página 61 del “Libro Verde sobre Política Social Europea. Opciones para la Unión”. Comisión de las Comunidades Europeas. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 1994.

dentro de la Unión Europea, ya que permiten la unificación y homogeneización del mercado interior.

Como dice Ricardo Petrella: “[...] *ser competitivo en los mercados (saturados) de los Doce es algo que sólo puede hacerse disminuyendo los costes de producción y mejorando la calidad y la variedad de los productos y de las técnicas de producción, lo que quiere decir un aumento de la productividad, especialmente del trabajo, mediante innovaciones propiciadas por la tecnología. Dicho de otro modo, la competitividad de la economía belga implica al mismo tiempo la reducción de la cantidad de puestos de trabajo en Bélgica y la exportación del desempleo a sus vecinos, ya que las empresas locales competidoras sufren una pérdida de capacidad de venta (nacional y para la exportación)*”<sup>19</sup>.

Las ayudas económicas y financieras para desarrollar las redes de transporte de conexión con los llamados países periféricos europeos como España, forman parte así de la estrategia de la competitividad de la Unión Europea, que favorece la expansión del mercado de los centros económicos más fuertes y desarticula los restos de las economías locales y de la producción de ámbito local o regional que habían sobrevivido a anteriores ataques en el mismo frente. Las redes transeuropeas son desde ese punto de vista una contribución al cambio de escala en los mercados y en la producción, pero no tienen que ver con los equilibrios en el reparto de la “riqueza”, sea cual sea el concepto que de ésta se tenga.

Aprovechando la ironía que destila Fernando Lázaro Carreter, para defender las redes transeuropeas legítimamente, para proponer una mayor conexión entre los países europeos, no hace falta acudir a la “cohesión”; no sea que se acabe confundiendo un concepto de la esfera socioeconómica, con otro propio de la comunicación:

*“Más propia de ortógrafos y ortófonos sería la caritativa acción de explicar a algunos activistas del micro y de la tecla cómo se escribe y pronuncia “cohesión”, dada cierta tendencia a escribirla como “coexión” o “cohexión”, con tal espuria x, y, sobre todo, a hacer que ésta suene en los altavoces. Lo cual resulta de un simple cruce de cables entre vocablos de significado diverso, y hasta muy diverso. Porque [...] la “cohesión” es una fuerza por la cual cosas, materias, moléculas se juntan entre sí. Mientras que “conexión” es lo que hacemos al conectar, concatenar o enlazar una cosa con otra para que entre ellas se establezca comunicación o circule algún tipo de flujo. Exige que alguien la establezca; la cohesión, por el contrario, actúa a impulsos internos”*<sup>20</sup>.

### PROPOSICIÓN III

#### **LAS INFRAESTRUCTURAS “UNEN”, “VERTEBRAN”, “ARTICULAN” EL TERRITORIO EUROPEO. EL INCREMENTO DE LA ACCESIBILIDAD ES POSITIVO POR SÍ MISMO Y TODA BARRERA MERECE LA PENA QUE SEA SUPRIMIDA**

Las redes transeuropeas se acompañan también de un conjunto de palabras relacionadas con una cierta idea del territorio -articulación, equilibrio, integración, vertebración territorial- o con expresiones que juegan al victimismo o a la injusticia “histórica” con raíz también territorial -aislamiento histórico, déficit infraestructural crónico, abandono histórico-. La última moda, en ese mismo empeño de explicar las redes transeuropeas, es de más difícil asimilación idiomática y consiste en aplicar el término “perifricidad” para resaltar una penalización especial que tendrían por su localización los espacios más alejados del centro económico y geográfico del continente.

Se trata en todo caso de reclamar la “riqueza” observable en otros lugares y justificar las inversiones en infraestructuras mediante el recurso a esos agravios comparativos históricos o a esas penalizaciones derivadas de la localización geográfica. Por tanto se trata de un reflejo territorial del discurso económico revisado más arriba, reflejo en el que se puede observar sobre todo la presencia de grandes infraestructuras de transporte. Las palabras como

<sup>19</sup> “Miserias del economicismo, peligros de la mundialización. Letanías de la Santa Competitividad”. Ricardo Petrella. Artículo publicado en la revista “CuatroSemanas” nº 14. Barcelona, marzo de 1994.

<sup>20</sup> “El dardo en la palabra”. Fernando Lázaro Carreter. Círculo de Lectores. Barcelona, 1997.

vertebración, articulación o equilibrio territorial están ahora bajo sospecha de indicar simple y llanamente más de lo mismo: más infraestructuras de transporte de alta gama como autovías, aeropuertos y ferrocarriles de alta velocidad.

Se pretende que las redes *“faciliten las comunicaciones y unifiquen el espacio comunitario, acortando el tiempo y la distancia”*<sup>21</sup>. Pero, obviamente, el tiempo o las distancias sólo pueden acortarse en la mitología, mientras que lo que ocurre en realidad es que el sistema de transportes, con su pieza clave de las infraestructuras, transforma las condiciones económicas, organizativas y temporales de los desplazamientos de personas y mercancías, sin conseguir suprimir la realidad física del territorio ni romper la flecha del tiempo.

El relato presenta aquí la idea de que el dominio de la naturaleza por los seres humanos consiste también en aumentar la facilidad de acceso y movimiento desde cualquier punto del territorio. Gracias a la técnica, se pretende que no existan montañas o mares o desiertos, o por lo menos que no se noten si a alguien se le ocurre alcanzar un lugar o un servicio que esté al otro lado de los mismos. En definitiva *“Nuestro objetivo se resume en la tarea esencial de adaptar el territorio a las necesidades del hombre”*<sup>22</sup>.

Un propósito que se formula últimamente como “derecho a la accesibilidad mínima”, es decir, como derecho a que cada territorio cuente al menos con un “nivel mínimo de accesibilidad a las oportunidades”, lo que se traduce en una “proximidad a las redes”.

Así formulado el problema de este “derecho” pudiera pensarse que consiste únicamente en establecer una medida adecuada de accesibilidad, pero precisamente esa medida, tras décadas de esfuerzos académicos, sigue sin ser algo sencillo y evidente como para alcanzar un consenso social y político: *“la accesibilidad... es una noción escurridiza..., uno de esos términos comunes que todo el mundo utiliza hasta que se encuentra con el problema de su definición y medida”*<sup>23</sup>.

Lo que ocurre es que la medición de la accesibilidad se fundamenta en una serie de supuestos sociales, políticos y económicos que están lejos de poder ser asumidos universalmente, por mucho que se simplifiquen y apoyen en medidas físicas como el tiempo de desplazamiento<sup>24</sup>. Por ejemplo, el umbral de la accesibilidad mínima en la Unión Europea se ha planteado de modo arbitrario, para viajes de negocios, como aquel que permite realizar un viaje de ida y vuelta en el día aprovechando un periodo suficientemente largo de tiempo para el trabajo<sup>25</sup>. La “perifricidad” se definiría así a través de la cantidad de población que no alcanza ese umbral mínimo y que por tanto queda excluida de las oportunidades de la conexión.

El problema de ese tipo de criterios arbitrarios en relación con la accesibilidad es que siempre puede ser reclamado un escalón superior tanto en la velocidad de conexión como en la capilaridad de las redes que la sustentan. Pero la sostenibilidad, el discurso paralelo de la Unión Europea en relación al transporte, no admite el crecimiento ilimitado e indiscriminado de la accesibilidad.

<sup>21</sup> “Hacia unas redes transeuropeas. Programa de actuación comunitario”. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento. COM (90) 585 final. Bruselas, 1991.

<sup>22</sup> Frase de Albert Serratos, director del Plan Territorial Metropolitano de Barcelona, que encabeza el artículo de José Antonio Juncá “Entorno físico y territorio accesibles”, publicado en la revista OP nº 36. Barcelona, 1996.

<sup>23</sup> Opinión de P. Gould en “Spatial diffusion” (Assotiation of American Geographers. Resource Paper 17. 1969) citada por Andrés Monzón en el artículo “Los indicadores de accesibilidad y la planificación del transporte: concepto y clasificación”, publicado en la revista TTC del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, nº 35, Madrid, nov.-dic. 1988.

<sup>24</sup> Un ejemplo reciente de esos intentos de objetivar la accesibilidad se puede encontrar en dos artículos publicados en la revista OP, nº35 (Barcelona, 1996): “La accesibilidad, criterio básico para el desarrollo de un sistema de transportes eficaz, sostenible y cohesivo” de Mateu Turró y “No somos adivinos. Nuevas propuestas para la modelización del transporte y el territorio: El sistema UTS y el indicador ICON” de Andreu Ulied y Andreu Esquiús.

<sup>25</sup> Así lo propone por ejemplo Mateu Turró en “Going trans-European. Planning and financing transport networks for Europe”. Pergamon, Elsevier Science. 1999.

Al margen de las teorías, en la vida diaria, el derecho a la “accesibilidad mínima” se convierte en el “derecho a las infraestructuras”, pero no a cualquier infraestructura, sino a las que en cada momento son apreciadas como “imprescindibles” y propias de un territorio “moderno” o “europeo”. La explosiva construcción de autovías en España, durante los últimos quince años, ha conducido a considerar a esta infraestructura como un derecho de cualquier ciudad que se precie, además de como una garantía de futuro para sus habitantes<sup>26</sup>. Y en la subasta actual de aeropuertos y ferrocarriles de alta velocidad también empieza a desplegarse un sentimiento similar de “derecho”.

Estos objetivos de dotación infraestructural con barniz equitativo esconden por tanto arbitrariedades e ideas preconcebidas sobre cómo debe configurarse el territorio, las necesidades sociales y la manera de satisfacerlas, en particular las vinculadas a la accesibilidad y la movilidad. En realidad, cuando se desmenuza el relato queda bajo sus pedazos el viejo sueño igualitario de Cerdá de la isotropía del territorio, es decir, la pretensión de hacer uniformemente accesible todo el espacio gracias al desarrollo de redes homogéneas. Un sueño que se convirtió en el siglo XX en pesadilla de la mano del Movimiento Moderno en arquitectura y urbanismo<sup>27</sup>, cuyo programa -la Carta de Atenas- era supuestamente aplicable a todos los rincones del planeta y se apoyaba en la nueva red isótropa pensada para el automóvil.

El nuevo sueño isotrópico de las redes transeuropeas se alimenta ahora de la aceleración de las conexiones que propicia la aviación y el ferrocarril de alta velocidad, para constituir, con las autovías del automóvil y el camión, una Europa pretendidamente sin lugares diferenciados, ajena a un territorio convertido en un mero espacio donde cimentar el mercado y las infraestructuras.

Siguiendo la argumentación del relato, todo lo que entorpezca la movilidad debe ser suprimido y si hay fricción, saturación o congestión lo que hay que hacer es ampliar la capacidad de la infraestructura. Una idea que ya ha sido desechada mayoritariamente en las ciudades, en donde se ha demostrado que conduce a la destrucción urbana y a la generación de nuevos problemas, pero mantiene su prestigio en la movilidad interurbana. Hasta tal punto existe un pensamiento único al respecto, que incluso la prensa no se recata en pronunciarse en favor de la creación de más infraestructuras, alejándose a años luz de la pretendida objetividad de su tarea.

Una perla reciente de esta actitud reivindicativa de las infraestructuras de transporte se encuentra en un artículo de prensa cuyo título y subtítulo rezaban:

*“El colapso circulatorio amenaza el tráfico de mercancías a través de los Pirineos. La congestión de Irún y la La Jonquera exige un nuevo paso por los 435 kilómetros de frontera”. Y seguía en el texto “ni España ni Francia han dado pasos decisivos para abrir nuevos accesos pirenaicos que eviten el estrangulamiento”<sup>28</sup>.*

Cuando se plantean dificultades para la expansión de la movilidad, la respuesta no es la revisión de las causas de esa expansión o de las diferentes maneras de afrontarla, sino la reclamación de nuevas infraestructuras capaces de acoger la demanda proyectada. Los Pirineos se convierten así, por ejemplo, en un mero accidente geográfico a suprimir.

<sup>26</sup> Entre los casos más llamativos de la extensión de la idea de “derecho” aplicada a las autovías están los movimientos “Plataforma Cívica en Defensa de la Autovía por Cuenca” y “Teruel existe”. En el primer caso dos de los lemas de las manifestaciones convocadas en la ciudad eran “autovía o muerte” y “autovía o ruina” (véase por ejemplo el artículo que con ese titular publicó el diario El País el 6 de julio de 1992). Y como muestra de que ese trasfondo ideológico recorre todo el cuerpo social, puede citarse al periodista que desde el mismo diario relataba las acciones del movimiento “Teruel existe” y asimilaba la idea de “derecho a la infraestructura” escribiendo que “Los turolenses quieren, sobre todo, entrar y salir de su provincia por carreteras y vías férreas del siglo XXI. Teruel no tiene ni un kilómetro de autovía ni autopista” (El País, 20 de diciembre de 1999).

<sup>27</sup> Véase al respecto el artículo de Carlos Verdaguer “El paisaje análogo. Un sueño moderno de la modernidad”, publicado en la Revista de Occidente, nº204, Madrid, abril de 1998.

<sup>28</sup> Artículo firmado por Inmaculada G. Mardones en El País, el 26 de diciembre de 1999.

## PROPOSICIÓN IV

### **LAS INFRAESTRUCTURAS SE PUEDEN DEFINIR TÉCNICAMENTE, NO NECESITAN DE POLÍTICA, PUES SE TRATA SIMPLEMENTE DE UNIR E IGUALAR**

Y si del relato anterior se deduce que hay un objetivo de accesibilidad mínima, medible y objetivable con determinado parámetro, la consecuencia será que las infraestructuras que garantizan esa accesibilidad mínima se pueden definir técnicamente, de un modo autónomo a las políticas del sector.

De hecho, no existe una política europea de transporte ni tampoco una política territorial, a pesar de que existen documentos que pretenden cubrir ese hueco y que se autodenominan como tales políticas: el Libro Blanco sobre “El desarrollo de la futura política común de transportes”<sup>29</sup> o la comunicación “Política de desarrollo territorial europeo”<sup>30</sup>. Estos documentos lo que difunden es un discurso sobre el transporte o el territorio, pero no establecen objetivos concretos sobre los que encajar las inversiones y las regulaciones, no ordenan prioridades, ni establecen mecanismos para resolver las contradicciones entre por ejemplo el propósito de la sostenibilidad y la creación de nuevas infraestructuras.

Claro está que en países como España, esta autonomía de las infraestructuras no puede extrañar, pues no ha existido en las dos últimas décadas intento alguno de desarrollar una política integral de transportes. Han sido y siguen siendo los programas de infraestructuras los que han mandado sobre el territorio y sobre la movilidad, orientando a partir de los proyectos y la inversión las principales variables que tendrían que haber sido previamente definidas por la política de transportes. El Plan Director de Infraestructuras 1993-2007 del último gobierno socialista o el Plan de Infraestructuras 2000-2007 del gobierno popular son ejemplos, con sus diferencias de rigor en el planteamiento, de cómo el transporte lo está modelando la oferta de asfalto y hormigón.

En el ámbito de la Unión Europea, conforme la capacidad inversora o decisoria sobre las infraestructuras aumenta, se fortalece la tendencia a reproducir el mal ejemplo de algunos países y a dar preponderancia a los programas de apoyo e inversión en redes, sin que existan puntos de encuentro entre infraestructuras, regulaciones y políticas de apoyo en ámbitos como el tecnológico o cultural.

Así, por ejemplo, el incremento de la capacidad del espacio aéreo europeo, que se obtendría de la ordenación, homogeneización y unificación de los sistemas de control nacionales, no se plantea en paralelo al debate sobre los impuestos sobre el keroseno, combustible que a diferencia de los demás no está gravado por los Estados. De ese modo puede ocurrir que el crecimiento del tráfico aéreo se dispare con el aumento de la capacidad de los sistemas de control, sin que el instrumento fiscal que pudiera atemperar esa evolución insostenible esté siquiera preparado.

Lo mismo ocurre con la creación de nuevas autovías y autopistas, desvinculada por ejemplo de los debates sobre la regulación de la circulación en las mismas o sobre la fabricación de los vehículos que las van a utilizar. El sinsentido de permitir la fabricación de automóviles capaces de duplicar la velocidad máxima legal en las carreteras se hace más evidente si se tiene en cuenta que las autopistas se diseñan para unas velocidades determinadas de las que dependen sus características geométricas.

Igualmente, los debates sobre la necesidad de incrementar la seguridad vial, reducir las emisiones nocivas y aumentar la competitividad del ferrocarril convencional mediante una

<sup>29</sup> Diciembre de 1992, COM92 494 final.

<sup>30</sup> “European Space Development Policy”. Comisión Europea. Bruselas, 1997. Y también “Europa 2000 Plus. Cooperación para la Ordenación del Territorio Europeo”. Comisión Europea. Bruselas, 1994; y “Europa 2000: las perspectivas de desarrollo del territorio comunitario” COM (90) 544. Bruselas, 1990.

regulación más estricta de las velocidades de circulación en carretera y una disminución de las máximas para aproximarlas a las que representan una mayor eficiencia energética y ambiental, se realizan al margen de las decisiones sobre cuáles infraestructuras viarias y ferroviarias se construyen y cómo se diseñan.

En definitiva, la falta de una política de transporte que aglutine al conjunto de factores y condicionantes que configuran un aspecto particular de la movilidad, conduce a degradar la práctica política, dejando paso a negociaciones fragmentarias y contradictorias en las que siempre llevan las de ganar las tendencias más insostenibles del proyecto europeo, es decir, las tendencias a la expansión del mercado, en este caso del transporte y de la movilidad, frente a los criterios ambientales o sociales.

Esa degradación del valor de la política recorre ya todo el conjunto social hasta el punto de que pueda pasar desapercibido un titular de prensa como el siguiente: “Ingenieros de Fomento acusan al ministerio de elegir los proyectos por objetivos políticos”<sup>31</sup>. Como si no existiera la política precisamente para eso, para seleccionar y dar prioridad a unos proyectos frente a otros. Está claro que el propósito del artículo era descalificar las prácticas partidistas en la ejecución de las obras del Ministerio de Fomento, pero de rondón se colaba una descalificación de la política cuando lo que precisamente falta tanto en España como en Europa es Política de Transporte.

## PROPOSICIÓN V

### **NO EXISTEN REDES TRANSEUROPEAS. HAY QUE CREARLAS**

El concepto de redes transeuropeas nunca ha sido definido adecuadamente o con el rigor mínimo para que todos hablen de lo mismo.

Quizás el primer problema de las redes transeuropeas sea semántico. “Trans” quiere decir “al otro lado” o “a través de” por lo que la pregunta inmediata que surge es ¿por qué no, simplemente, “Redes Europeas de Transporte”? Seguramente lo que ocurre es que esa denominación no parece una novedad política digna de atención. De hecho no lo es, pues desde los años setenta existe una designación de itinerarios internacionales en Europa, que conforman las redes de carreteras y ferrocarriles denominadas con la letra “E”, a partir de los trabajos realizados por la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas<sup>32</sup>.

A pesar de que el gobierno español no ha firmado los convenios correspondientes, el mapa oficial de carreteras, que edita el Ministerio de Fomento, denomina por ejemplo como E 05 al conjunto de vías que enlazan la frontera francesa por Irún con Algeciras, pasando por Bilbao, Madrid, Sevilla y Cádiz; o como E 70 el sistema viario entre la misma frontera y Galicia por la cornisa cantábrica; o la E 15 del litoral mediterráneo desde la frontera francesa.

Y es que efectivamente, como ocurre con la mitología gallega de las brujas, nadie cree que existan las redes europeas pero “haberlas haylas”; otra cosa es que tengan los rasgos que

---

<sup>31</sup> Artículo firmado por Inmaculada G. Mardones en El País del 20 de diciembre de 1999.

<sup>32</sup> Los acuerdos internacionales en materia de redes de transporte propiciados por la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas son los siguientes:

- Acuerdo Europeo sobre las principales carreteras internacionales (AGR). 1975.
- Acuerdo Europeo sobre las principales líneas internacionales de ferrocarril (AGC). 1985.
- Acuerdo Europeo sobre las líneas principales de transporte combinado y sobre las instalaciones complementarias (AGTC). 1991.
- Acuerdo Europeo sobre redes de navegación interior (AGN). 1996.

Estos acuerdos han ido recibiendo enmiendas a lo largo de los años con el fin de adaptar las redes a los cambios en las propias infraestructuras y a su diseño, pues se trata en definitiva de orientaciones para la denominación común de las vías y para sus características, sin llegar a definir un modelo homogéneo de carretera o ferrocarril para todos los tramos de todas las líneas.

todos los agentes sociales y políticos consideren adecuados. Por consiguiente, no hay que crear nuevas “redes europeas” o “transeuropeas” (o “paneuropeas”, como se están llamando ahora a las que salen del territorio de la Unión Europea hacia el Este o los demás países del mediterráneo), sino analizar si las que existen cumplen las funciones y los objetivos para los que se diseñaron y construyeron en sus diversos tramos; porque efectivamente se trata de un conjunto de tramos que no tienen por qué ser homogéneos, sino adaptados a las condiciones locales en primer lugar del territorio y en segundo lugar del tráfico previsto. La uniformidad completa del diseño no es más que un requisito formalista de quienes planifican desde la cartografía y olvidan el territorio y las condiciones sociales y económicas.

Es interesante a ese respecto recordar que el “lobby” pionero en el impulso de las infraestructuras europeas, la European Round Table of Industrialists (ERT), abogara en su primera intervención sobre este asunto no tanto por las redes sino por los enlaces que echaba en falta. El título de su primera publicación, “Missing links” que data de 1984, hace referencia precisamente al reforzamiento de una serie de conexiones consideradas como cruciales para la construcción del Mercado Único: el Túnel bajo el Canal de la Mancha, el Scanlink -conexión entre Dinamarca y Suecia- y los nuevos túneles para atravesar los Alpes<sup>33</sup>.

Evidentemente, existían conexiones entre los países a los que servirían dichos enlaces, pero sus rasgos no eran considerados como adecuados por su capacidad, su modo de transporte o su velocidad, al menos según los criterios de este conjunto de empresarios de élite asociados a partir de 1983 bajo el liderazgo en aquel entonces del presidente de la industria de la automoción sueca Volvo<sup>34</sup>.

Con el paso de los años, los enlaces fueron arrojados ideológicamente con el concepto de redes, tanto por parte de la ERT, que acuñó el lema de “Missing networks” (1991), como por parte de la propia Comisión Europea (“Towards transeuropean networks”, 1991<sup>35</sup>), lo que condujo a la irrupción definitiva del concepto de redes transeuropeas como nueva política común en el tratado de Maastricht de 1992<sup>36</sup>.

## PROPOSICIÓN VI

### **UNAS INFRAESTRUCTURAS TIENEN CARÁCTER EUROPEO MIENTRAS QUE OTRAS SON DE ÁMBITO NACIONAL, REGIONAL O LOCAL**

Pero para que las instituciones de Bruselas tengan un papel relevante en esta materia hace falta deslindar un ámbito de infraestructuras “europeas”, salvando el principio de subsidiariedad, y diferenciarlas de las que son competencia de los poderes nacionales, regionales o locales.

*“Hasta época muy reciente, las redes de transporte se diseñaban fundamentalmente desde un punto de vista nacional. [...] Desde el punto de vista de la Comunidad, el enfoque tradicional ha conducido de manera inevitable a una serie de problemas importantes. Estos incluyen la frecuente falta de conexiones adecuadas entre las redes nacionales, los eslabones inexistentes y los puntos de congestión, así como los obstáculos a la interoperabilidad que traen consigo enormes faltas de eficacia”<sup>37</sup>.*

<sup>33</sup> Los informes sobre infraestructuras publicados por la ERT (European Round Table of Industrialists) en estos años son: “Missing Links” (1984); “Clearing the line” (1986); “Keeping Europe Mobile” (1988); “Need for Renewing Transport Infrastructure” (1989); “Missing Networks” (1991); y “Growing Together” (1992).

<sup>34</sup> En la actualidad en la cincuentena de miembros de la ERT se incluyen varios que proceden del sector del automóvil (Fiat, Renault), de la industria del petróleo (Royal Dutch/Shell, Repsol, BP-Amoco, TotalFina) y otros vinculados a otros segmentos del sector transporte (Lufthansa, Pirelli, Akzo Nobel, Siemens).

<sup>35</sup> Comisión de las Comunidades Europeas. COM (90) 585 final. Bruselas, 1991.

<sup>36</sup> Artículo 129d, del título XII del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

<sup>37</sup> “El curso futuro de la política común de transportes. Un enfoque global para la elaboración de un marco comunitario de movilidad sostenible”. COM (92) 494 final. Bruselas, 1992. En el mismo año, otra comunicación de la Comisión

Sin embargo, no sólo ocurre que en las actuales circunstancias políticas no hay manera de realizar ese ejercicio de deslinde entre las que son “europeas” y las que no lo son, sino que en la propia funcionalidad de las redes es imposible separar lo que sirve a las relaciones internacionales de lo que se utiliza en el ámbito nacional, regional o local.

En efecto, la lectura literal de los textos comunitarios puede hacer pensar que ha sido una óptica supranacional la que ha permitido definir las redes europeas de transporte para el año 2010<sup>38</sup>. Sin embargo, han sido sobre todo las lógicas nacionales y los intereses sectoriales los que han prevalecido. Las características requeridas para incluir un proyecto entre los de “interés comunitario” es tan amplia y ambigua que todo cabe a gusto de cada estado y cada operador, y por tanto todo acaba siendo incluido en el esquema europeo, por temor a que luego no reciba la inversión o el apoyo para su ejecución. Hay que tener en cuenta, por ejemplo, que para que un proyecto pueda ser financiado con cargo al Fondo de Cohesión es necesario que esté incluido en las Orientaciones de las Redes Transeuropeas.

De ese modo, por ejemplo, la Comisión ha identificado 300 puertos que pueden considerarse parte de la red transeuropea, lo que significa que prácticamente todos los puertos españoles que cumplen papeles más allá de lo meramente local han sido incluidos. Y también ha admitido que formen parte de la red transeuropea aeropuertos regionales como los de Badajoz, Santander, Pamplona o Valladolid.

Pero es que además, la diferenciación funcional entre lo que es internacional, nacional, regional o incluso local es siempre muy resbaladiza. Por ejemplo, la mayoría aplastante del tráfico por carretera interurbano europeo es local o regional. Por ese motivo, si se pretendiera crear una autovía especializada en el tráfico de largo recorrido, con accesos muy restringidos y distanciados, su viabilidad económica sería puesta en tela de juicio. No es así de extrañar que los criterios para calificar los proyectos de carreteras como de interés común incluyan los acondicionamientos de carreteras de “alta calidad” y las circunvalaciones urbanas.

Evidentemente, la creación de una nueva circunvalación urbana puede favorecer los desplazamientos de larga distancia de viajeros y mercancías, pero sobre todo está dirigida a facilitar el uso del automóvil privado y extender la metropolización o dispersión de la influencia y la ocupación urbanas, pues la proporción del tráfico de paso respecto al local o regional no suele superar el 10%.

En ese mismo sentido, cuando en aras del tráfico europeo se pretende construir nuevas infraestructuras de alta capacidad en territorios de densidad poblacional, lo más probable es que se trate de nuevo de una fábula que oculta otros propósitos y otras moralejas. Por ejemplo, las dos nuevas penetraciones de los Pirineos incluidas en las Orientaciones de la Red Transeuropea son, en esencia, vías para la colonización del macizo montañoso; más que perforaciones son ejercicios de gangrenación o metástasis.

---

aceleró el proceso de intervención sobre las “redes transeuropeas”: “Infraestructuras de transporte”. COM (92) 231 final. Bruselas, 1992.

<sup>38</sup> Las redes transeuropeas fueron establecidas en la Decisión nº 1692/96/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea, de 23 de julio de 1996, publicada en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas el 9 de septiembre de 1996.

## PROPOSICIÓN VII

**LAS INFRAESTRUCTURAS EUROPEAS DE TRANSPORTE TIENEN UN PLAN, SIGUEN UNA PLANIFICACIÓN COHERENTE Y RACIONAL QUE PERMITE PROGRAMAR LAS INVERSIONES EN FUNCIÓN DE SU RENTABILIDAD SOCIAL Y ECONÓMICA**

Pero no es así, no existe un plan, la planificación de infraestructuras es actualmente imposible en el seno de las instituciones europeas, pues los estados tienen reticencias a delegar esa competencia en el escalón europeo. En lugar de plan, lo que hay es una lista de peticiones que se va complicando a medida que se van solapando las propuestas individuales para los distintos modos de transporte y se busca el reparto de una “tarta hipotética” estimando lo que corresponde a cada país y cada región.

Como señala Mateu Turró: *“La definición del trazado de las redes no está guiada por ninguno de estos objetivos [el uso óptimo de las infraestructuras existentes, la intermodalidad, la protección del medio ambiente y la viabilidad económica de los proyectos], sino más bien por la preocupación de los distintos grupos de trabajo para alcanzar un consenso en relación a los mapas individuales [para cada medio de transporte]”*<sup>39</sup>.

Las redes contempladas no cumplen siquiera el requisito de la homogeneidad, lo cual no es de extrañar si se sigue el rastro de la definición de cada una de ellas y se comprenden los mecanismos de decisión aplicados. Por ejemplo, la primera red dibujada, la de alta velocidad ferroviaria, fue elaborada a partir de los trabajos llevados a cabo en mitad de los años ochenta por las compañías de ferrocarriles de los países europeos en el seno de la Unión Internacional de Ferrocarriles. Un Grupo de Alto Nivel se encargó en 1991 de convertir sin cambios de fondo aquellos deseos de extensión gigantesca de los ferrocarriles de alta velocidad en un documento semejante al que hoy forma parte de las redes transeuropeas.<sup>40</sup>

De ese modo, en unos casos se trata de redes objetivo o esquemas de largo plazo, mientras que otros son un catálogo exhaustivo de las infraestructuras existentes. El resultado es un conjunto incoherente de redes sobreabundantes e inmanejables desde el punto de vista de la racionalidad planificadora o del propósito de una programación sensata. Tanto es así que las orientaciones o directrices comunitarias para el desarrollo de las redes transeuropeas, formuladas en 1996<sup>41</sup>, no suponen ningún compromiso financiero por parte de la Comisión Europea o de los estados miembros, quedando en teoría sus aspectos estratégicos relegados al desarrollo de los Proyectos Prioritarios<sup>42</sup>.

Obviamente la superposición de las redes correspondientes a cada uno de los modos de transporte no significa integración de los mismos en un esquema unificado coherente, sino redundancias o incoherencias con el conjunto de objetivos a los que supuestamente obedecen. El caso más llamativo de superposición de redes se da en el modo ferroviario, constituido a partir de la suma de tres documentos de orientación diversa y que no han sido revisados en

<sup>39</sup> “Going trans-European. Planning and financing transport networks for Europe”. Mateu Turró. Pergamon, Elsevier Science. 1999.

<sup>40</sup> “Towards a European High Speed Rail Network”, 1986. “Proposition pour un réseau européen a grande vitesse”. UIC, 1989. “Report of the High Level Group on the European High Speed Train Network”, 1990. Y Resolución del Consejo del 17 de febrero de 1990.

<sup>41</sup> Decisión nº 1692/96/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea, de 23 de julio de 1996, publicada en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas el 9 de septiembre de 1996.

<sup>42</sup> Después del Libro Blanco sobre Crecimiento, Competitividad y Empleo, que ya definía 26 proyectos prioritarios, el Consejo de Ministros celebrado en Bruselas en diciembre de 1993 decidió crear un grupo asesor bajo la dirección del vicepresidente de la comisión Herning Christophersen. El denominado posteriormente como Grupo Christophersen estableció 14 proyectos prioritarios de transporte y 10 en el campo de la energía, y sus recomendaciones fueron adoptadas en el Consejo de Essen de diciembre de 1994. Más tarde, en el Consejo celebrado en Dublín se modificó uno de los dos proyectos localizados en España que pasó de ser una autovía Valladolid-Lisboa a convertirse en un Enlace Multimodal Portugal/España/Europa. El otro proyecto prioritario en suelo español es el Tren de Alta Velocidad Sur, con una Rama Atlántica (Madrid-Valladolid-Vitoria-Dax) y otra Mediterránea (Madrid-Barcelona-Perpignan-Montpellier).

aras de la compatibilidad interna: red de alta velocidad, red convencional y red de transporte combinado.

Por último, hay que señalar que la evolución de los conceptos y de los intereses que han dado lugar a las redes transeuropeas de transporte ha escindido de las mismas a un conjunto de medios de transporte, como la tubería, que el rigor analítico incluye en este ámbito. Por ejemplo, los oleoductos, el transporte por tubería de productos petrolíferos se incluye en las redes de energía, como si no formaran parte de un mismo sistema de transporte y pudieran desvincularse en la planificación de otros modos que también transportan esos productos como el ferrocarril o la carretera.

## PROPOSICIÓN VIII

### **LA PREOCUPACIÓN POR EL MEDIO AMBIENTE Y LA SOSTENIBILIDAD DE LAS RTE SE DEMUESTRA CON SU SESGO HACIA EL FERROCARRIL Y EL TRANSPORTE COMBINADO**

La sostenibilidad es, como se ha señalado al principio, el discurso paralelo al del mercado que recorre toda la literatura relativa a las redes transeuropeas. Las Orientaciones de la Red Transeuropea de Transporte, por ejemplo, presenta como objetivo mencionado en primer lugar el de la movilidad sostenible<sup>43</sup>.

Para reforzar la credibilidad del discurso sobre la sostenibilidad se vienen difundiendo dos ideas que conviene desmenuzar. La primera es que va a haber una discriminación positiva en favor del ferrocarril y del transporte combinado como medios de mayor compatibilidad ambiental. Y la segunda es que se van a poder evaluar las políticas y los programas de infraestructuras de modo global, en lugar de proyecto a proyecto o tramo a tramo como ocurre hasta el momento, y por tanto se podrá evaluar también el conjunto de las redes transeuropeas.

Aunque es cierto que el nuevo Reglamento Financiero del Fondo Red<sup>44</sup>, aprobado en 1999 como marco para las subvenciones comunitarias de las redes en el periodo 2000-2006, obliga a dedicar al menos un 55% de los créditos a los proyectos ferroviarios y un máximo del 25% a proyectos de carreteras, como luego se mostrará, su cuantía es muy inferior a la de otras fuentes de financiación como el FEDER o los Fondos de Cohesión, que no presentan esa obligación.

Pero es que, además, ya no es suficiente con agitar la palabra ferrocarril para convocar a la sostenibilidad, porque el modelo ferroviario cimentado en la red de alta velocidad, que es el que principalmente se refleja en las redes transeuropeas, es dudoso que signifique un camino de compatibilización ambiental del transporte.

El Grupo de Transportes que se constituyó en el seno de la Dirección General de Planificación Territorial del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente señalaba que:

*“Los trenes de alta velocidad, que adquieren carácter prioritario en la definición de la política comunitaria, no presentan desde el punto de vista ambiental ventajas adicionales a la carretera o al*

---

<sup>43</sup> Decisión nº 1692/96/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea, de 23 de julio de 1996, sobre las orientaciones comunitarias para el desarrollo de la red transeuropea de transporte. Artículo 2. Objetivos, apartado 2 a). *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* del 9 de septiembre de 1996.

<sup>44</sup> En septiembre de 1995, antes de la aprobación de las Orientaciones de las Redes Transeuropeas, se aprobó el Reglamento Financiero (CE) nº 2236/95 que regula la concesión de ayudas financieras para las redes transeuropeas, creándose el denominado Fondo Red. Este Fondo cofinancia hasta el 50% el coste de los estudios y proyectos previos y hasta el 10% de la construcción de las obras. En 1999 se adoptó un nuevo Reglamento Financiero del Fondo Red (CE) nº 1655/1999.

avión. El efecto barrera producido por la infraestructura es superior al de la carretera, así como su uso del suelo, muy condicionado por los requisitos técnicos de diseño (radios de curvatura superiores a los 5.000 m), mientras que sus consumos de energía por viajero-kilómetro son elevados, especialmente si consideramos los consumos derivados de la construcción de la infraestructura o el hecho de tener que recorrer un mayor número de kilómetros para unir dos puntos geográficos<sup>45</sup>.

Aunque no se comparta de modo completo ese aserto, especialmente en relación al balance con los otros modos, lo que sí es cierto es que la velocidad reduce drásticamente la compatibilidad ambiental del ferrocarril, tal y como se deduce por ejemplo de las cifras de consumo energético por modo de transporte que se ofrecen a continuación y que han sido confirmadas en otras muchas fuentes<sup>46</sup>.

Respecto a la posibilidad de reducir significativamente los impactos ambientales del transporte de mercancías por carretera mediante el recurso al transporte combinado, la actitud a tomar debe ser prudente. No deben esperarse cambios muy drásticos respecto a la situación actual, puesto que sin modificaciones radicales de la estructura productiva, de la organización territorial y del propio sector ya consolidado del transporte de mercancías, lo más probable es que el crecimiento previsto del tráfico sea absorbido por el camión y los esfuerzos para que los demás modos -el ferrocarril y la navegación- asimilen una mayor proporción del mercado pueden ser de resultados relativamente pobres, aunque imprescindibles desde el punto de vista ambiental.

Como dice Mateu Turró: *“El transporte combinado ha emergido en muchas discusiones políticas como un nuevo modo que podría curar milagrosamente las aflicciones que sufre el sistema de transporte”*<sup>47</sup>.

Tampoco cabe esperar milagros del otro instrumento que se ofrece para garantizar la sostenibilidad del proyecto de las redes transeuropeas, la “Evaluación Ambiental Estratégica”, que trata de superar el enfoque tradicional de evaluación de proyectos para revisar los planes y programas globalmente. Hasta el momento sólo se ha avanzado en el desarrollo de una metodología<sup>48</sup>, pero las dificultades para alcanzar un consenso son enormes en la medida que se han de manejar consecuencias sociales y ambientales de carácter global y no localizable, como pueden ser el cambio climático<sup>49</sup>.

Y es que la perspectiva ambiental de las redes transeuropeas no se restringe al impacto directo de las obras de infraestructura, sino que cobra su verdadero alcance en su contribución al incremento de las magnitudes básicas de los desplazamientos. Las obras de autovías, aeropuertos y ferrocarriles de alta velocidad van a representar una amenaza local para múltiples áreas de interés ecológico, pero significan sobre todo una contribución poderosa al insostenible despliegue de la movilidad en el continente, es decir, una contribución a las consecuencias ambientales de tipo global que tiene el actual modelo de transportes<sup>50</sup>.

<sup>45</sup> “Políticas europeas de transporte”. Artículo publicado en el nº36 de la revista OP. Barcelona, 1996.

<sup>46</sup> Véase por ejemplo las cifras españolas en “Hacia la reconversión ecológica del transporte en España”. A. Estevan y A. Sanz. Los Libros de la Catarata. Madrid, 1996.

<sup>47</sup> “Going trans-European. Planning and financing transport networks for Europe”. Mateu Turró. Pergamon, Elsevier Science. 1999.

<sup>48</sup> En el Consejo de Ministros de Medio Ambiente celebrado en Bruselas el 13 y 14 de diciembre de 1999 se dio el visto bueno para la continuación del procedimiento de aprobación de una Directiva sobre Evaluación de Planes y Programas, aunque reconocía que “el ámbito de aplicación del proyecto de Directiva se había reducido en exceso respecto de la propuesta original de la Comisión” (Comunicado de prensa).

<sup>49</sup> El informe “The impact of Trans-European Networks on nature conservation: a pilot project” realizado por Birdlife International en 1995 es una muestra de esas dificultades incluso cuando el enfoque se reduce a la conservación de espacios y no se entra en aspectos ambientales globales.

<sup>50</sup> “Transporte y sostenibilidad en la Unión Europea: la cuadratura del círculo”. A. Sanz. Artículo publicado en la revista *Quercus* en mayo de 1996. Madrid.

## CONCLUSIÓN

Más allá de las proposiciones sobre la necesidad y el carácter imprescindible de las redes transeuropeas, las inversiones y el apoyo de las instituciones europeas a las mismas están creciendo y serán cada vez más importantes en la política comunitaria, pero no tanto por su carácter esencial y prioritario para la Unión Europea, sino por su coherencia con la evolución de los fondos comunitarios y del marco institucional establecido.

Hasta el momento las inversiones propias del denominado Fondo Red han sido efectivamente pequeñas. En el periodo 1995-1998 la financiación de las redes transeuropeas ha supuesto un desembolso de 1.346 millones de euros de este Fondo; mientras que para las mismas redes, las subvenciones del FEDER o del Fondo de Cohesión ascendían a 8.418 millones de euros. En el mismo periodo, los préstamos y garantías de crédito del Banco Europeo de Inversiones (BEI) y del Fondo Europeo de Inversiones (FEI) para redes transeuropeas sumaban 17.197 euros<sup>51</sup>.

Si se tiene en cuenta el conjunto de fondos comunitarios volcados en la infraestructura del transporte ese diferencial se hace más aplastante, pues la inversión del FEDER (unos 50.000 millones de euros) y del Fondo de Cohesión (otros 8.000 millones de euros), durante el periodo 1995-99, multiplica por 32 la financiada por el Fondo Red<sup>52</sup>. Para tener una idea del orden de magnitud requerido por las redes establecidas, baste recordar que sólo los 14 proyectos prioritarios están presupuestados en cerca 110.000 millones de euros<sup>53</sup>. Por consiguiente, se trata de cifras muy superiores a las que pueden ofrecer hoy los presupuestos comunitarios.

En cualquier caso, es previsible que las inversiones en redes transeuropeas aumenten gracias no tanto a la "importancia europea" de las mismas, sino a su encaje en el engranaje burocrático y de intereses tanto del ámbito comunitario como de los diferentes estados<sup>54</sup>.

En efecto, el incremento de las inversiones en infraestructuras por parte de la Comisión Europea podría ser simultáneo a la reducción de los fondos de la Política Agraria Comunitaria, manteniéndose en consecuencia las magnitudes del presupuesto comunitario y su capacidad de intervención. Las redes transeuropeas vendrían a ser un mecanismo de reequilibrio en las inversiones conveniente para la burocracia europea, sin que fuera necesaria la expansión de ésta, puesto que la responsabilidad de los proyectos recae en las administraciones nacionales y regionales; y conveniente también para las Haciendas nacionales, que pueden con ellas realizar nuevos malabarismo contables en relación al déficit exigido por la Unión Monetaria.

Además, frente a los Fondos de Cohesión o los FEDER, las inversiones en redes transeuropeas tienen la virtud de no tener que centrarse en determinados países o regiones, lo que significa que pueden ser un instrumento de negociación importante en el futuro reparto del presupuesto comunitario.

En definitiva, las denominadas redes transeuropeas son objeto de intereses múltiples por parte de los grupos de presión industrial, favorecen el proceso de globalización<sup>55</sup>, tal y como hasta el momento se viene desarrollando, y también encajan en el reparto de poder que se

<sup>51</sup> Datos obtenidos del informe de la Comisión "Redes Transeuropeas. Informe Anual 1998". COM(1999) 410 final. Bruselas, 1999.

<sup>52</sup> Las estimaciones sobre la cuantía de los Fondos de Cohesión y FEDER proceden de Mateu Turró en "Going trans-European. Planning and financing transport networks for Europe". Pergamon, Elsevier Science. 1999.

<sup>53</sup> "Trans-European Transport Network". Factsheets. State of progress of the 14 priority projects. Cardiff European Council. European Commission. Bruselas, 1998.

<sup>54</sup> De hecho, para el periodo 2000-2006 el nuevo Reglamento Financiero del Fondo Red (CE nº 1655/1999) ha incrementado hasta 4.200 millones de euros el presupuesto para las redes de transporte.

<sup>55</sup> Para el análisis de las relaciones entre el proceso de globalización y la expansión del transporte motorizado véase el capítulo "Transporte versus sostenibilidad. Movilidad motorizada, globalización económica y "proyecto europeo" de Ramón Fernández Durán, en el libro "La Ciencia al Alcance de la Mano: Ciencia para Todos", Espasa Calpe. (en prensa).

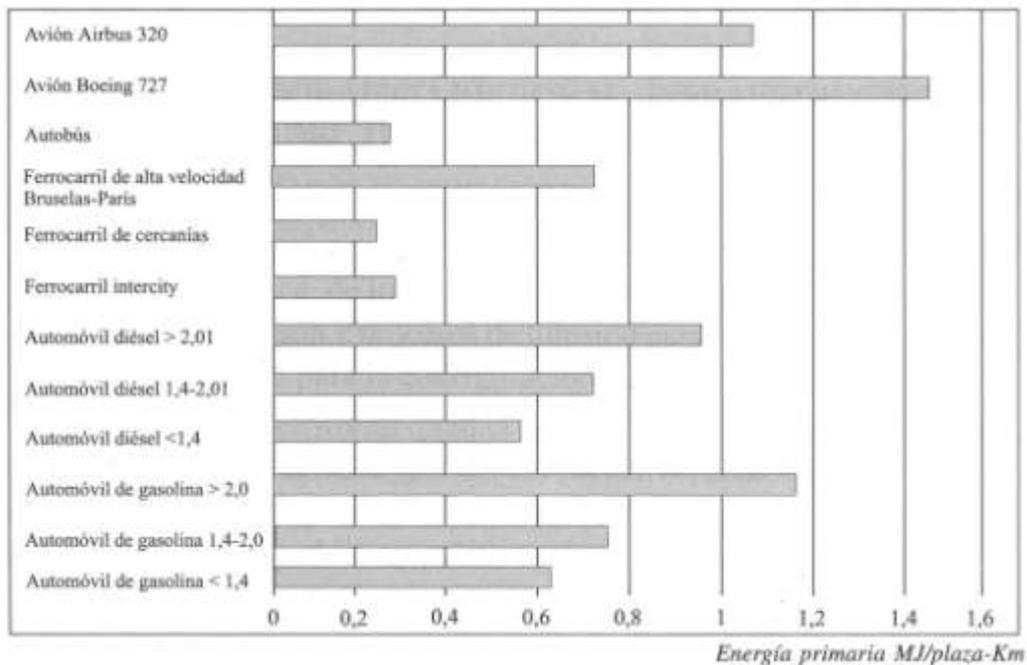
está configurando entre las distintas administraciones europeas, nacionales y regionales. Por todo ello son un campo abonado para la fabulación del poder que esconde, tal y como previene Mircea Eliade, una realidad mucho menos heroica y, por supuesto, menos “sostenible” de lo que el relato indica.

Para finalizar, ya que de mitología se ha aquí hablado, no está de más recordar que en la grecolatina la ninfa Europa, hija de Agenor, rey de Fenicia, fue seducida por Júpiter convertido en un toro aparentemente manso; cuando la niña se sienta a su espalda Júpiter cambia de actitud y la rapta. Quizás en la futura mitología de Europa la figura del toro haya sido sustituida por otro raptor de fuerza incontenible e insostenible, el transporte motorizado, en una de cuyas astas podrían situarse las redes transeuropeas de transporte.

*Pero nadie supo darle noticias de Europa; nadie había visto una niña vestida de princesa montada sobre un toro blanco que galopaba tan ligero y tan veloz como el viento.*

“Los dientes del dragón”, incluido en los “Cuentos de Tanglewood” de Nathaniel Hawthorne<sup>56</sup>.

### Vehículo



\* Fuente: Libro Verde sobre el impacto del transporte en el medio ambiente. CON (92)46. Final. Bruselas 1992

<sup>56</sup> Publicados por Alba Ediciones. Barcelona, 1999.

