

Identificar las prioridades: el reto de la gobernanza en las infraestructuras de transporte

Ángel Aparicio Mourelo

Profesor titular de Transporte. Escuela T.S. de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos. Universidad Politécnica de Madrid

La política de infraestructuras de transporte cuenta en nuestro país con un amplio consenso institucional. Este consenso ha dado como resultado el mantenimiento de unos niveles de inversión sin parangón en Europa durante más de 20 años, y un creciente arrinconamiento de los criterios de rentabilidad económica (De Rus, 2009; Segura, 2012) en la selección de los proyectos. La legitimación de esa política se basa en el consenso entre las instituciones implicadas sobre el paradigma de la cohesión territorial (Aparicio, 2010).

La cohesión territorial cobra protagonismo con los estudios de la nueva geografía económica, que devuelve al transporte un papel relevante en el sistema productivo por su influencia en los costes finales de los productos (Krugman, 2010). Las regiones más alejadas o con peores infraestructuras se verían penalizadas por un mayor coste de acceso a los mercados; el paradigma de cohesión territorial plantearía unas condiciones equilibradas entre las regiones que les permitiera competir por la localización de la actividad económica. En ese paradigma, resulta importante el concepto de “accesibilidad”, que diferencia las regiones por su capacidad de acceso al mercado, fomentando la búsqueda de redes más homogéneas en su despliegue por el territorio. Sin embargo, la evidencia de que una mayor isotropía de las redes de transporte haya

resultado en un desarrollo regional más equilibrado no es concluyente.

Los datos de inversión muestran cómo en España –a diferencia de la mayoría de los países de Europa occidental– la política de inversión se ha reforzado progresivamente, con un crecimiento sostenido, tanto en términos absolutos como porcentuales (respecto del PIB) a pesar de contar con una dotación en infraestructuras de transporte cada vez mayor. Analizar los factores que subyacen a esta tendencia puede ayudar a comprender las dificultades para establecer un cambio de tendencia: dificultades que por otra parte, también se plantearon en un momento anterior en otros países, particularmente en los años 1970-1980. Esos factores incluyen de manera destacada las rigideces en el reparto competencial y en la asignación de los recursos, tanto entre administraciones como entre políticas públicas.

El creciente protagonismo de los objetivos de medio ambiente y de desarrollo sostenible ha desempeñado un importante papel en el cambio de orientación de la política de transporte en otros países europeos. No así en España, por el momento. La aplicación de la evaluación ambiental estratégica (EAE) al Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte (PEIT) permitió detectar los mecanismos que comprometían el “cambio de rumbo” que anunciaba el plan, pero

nada pudo hacer para desactivarlos; los objetivos ambientales que se integraron dentro del plan, y en particular el de reducir las emisiones de GEI del transporte en 2012 a los niveles de 1998, no han sido objeto de seguimiento y debate alguno durante estos años, y su cumplimiento en cualquier caso puede descartarse: las emisiones en 2010 todavía estaban en un 19% por encima del valor objetivo.

Tanto la EAE como la integración de los objetivos ambientales pueden dar resultados, pero precisan de algunos cambios adicionales en el sistema de gobernanza del transporte: principalmente, de una mayor coherencia entre la distribución de las competencias sobre el territorio y la asignación de los recursos: siendo las infraestructuras de transporte un elemento de política territorial y desarrollo regional, su gestión debe integrarse con la del resto de las políticas de ordenación del territorio.

En este trabajo se avanzan algunos datos sobre estas cuestiones. En primer lugar, se analiza el modelo territorial asociado a la política de expansión de infraestructuras, y los resultados de estas sobre el desarrollo regional. En segundo lugar, se identifica la contribución potencial de los instrumentos ambientales para la revisión de la política de transporte. Finalmente, se identifican las barreras en el marco de la gobernanza, y se concluye en la necesidad de acercar la asignación de recursos a las administraciones competentes en la ordenación del territorio.

SISTEMA DE TRANSPORTE, MODELO TERRITORIAL Y DESARROLLO REGIONAL

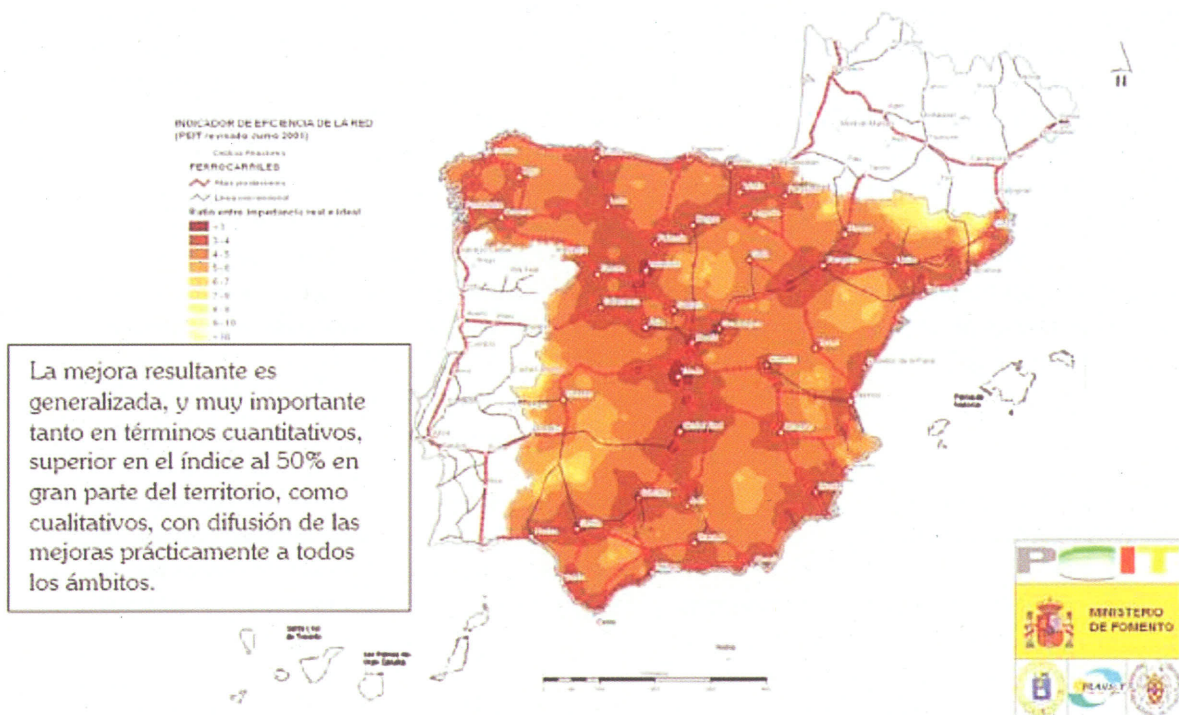
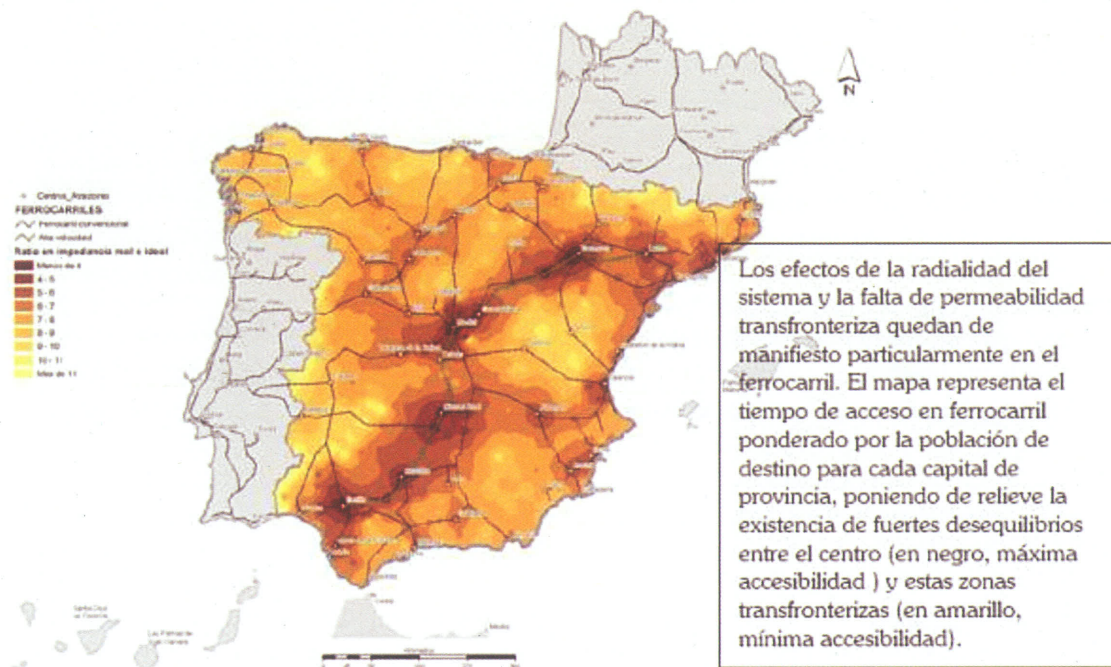
La evidencia de que el territorio es importante en el desarrollo económico cristaliza en los años 1990 en el paradigma de la “geografía económica”. En el marco europeo, este paradigma se concreta en la perspectiva europea de ordenación del territorio (PEOT). Una perspectiva que considera (ETE, p. 28) necesario que “todas las regiones... tengan un acceso adecuado a las infraestructuras con el fin de fomentar la cohesión

La posibilidad de contar con una infraestructura nueva “borra” del mapa la infraestructura ya existente: aunque esta sea adecuada para las necesidades de movilidad, no lo es para hacer la región atractiva a nuevos inversores. El resultado es la priorización de infraestructuras poco adaptadas a la demanda real de movilidad, con largos plazos de ejecución y alto coste del servicio

económica y social y, por lo tanto, la cohesión territorial de la Comunidad”, si bien reconoce a renglón seguido que “el desarrollo regional no queda garantizado por la mera presencia de infraestructuras de transporte... sino que requiere además la adopción de medidas de apoyo en otros ámbitos, como la política estructural regional o la promoción de la educación...”

En la práctica, este paradigma se ha materializado en estrategias de emulación de las experiencias de éxito de algunas regiones europeas, destacando la importancia de factores de tipo general, como el equipamiento en infraestructuras o el llamado “capital social” (Putnam, 1993), y descuidando los factores singulares asociados a cada caso, que precisamente son los que no pueden transferirse de un lugar u otro y los que suelen resultar de mayor importancia en el éxito de las políticas. Las estrategias de desarrollo regional basadas en la emulación son características de entornos de gestión fuertemente burocratizados, controlados desde los ámbitos de gobierno territorial correspondientes, y con una tendencia a dar protagonismo en las inversiones públicas, particularmente en grandes infraestructuras de transporte para alcanzar niveles de dotación comparables en cantidad y calidad a los de las regiones de referencia. (Harrison, 2006). Este proceso tiende además, a despreciar las prestaciones del equipamiento

Figura 1. Variación de la accesibilidad del territorio por ferrocarril (2004-2020)



Fuente: PEIT.

existente y a descartar las opciones de mejora incremental de este, pues la competitividad y atractivo del territorio se vincula a la existencia de las

soluciones más avanzadas y novedosas: la posibilidad de contar con una infraestructura nueva “borra” del mapa la infraestructura ya existente:

aunque esta sea adecuada para las necesidades de movilidad, no lo es para hacer la región atractiva a nuevos inversores. El resultado es la priorización de infraestructuras poco adaptadas a la demanda real de movilidad, con largos plazos de ejecución y alto coste del servicio (sea este pagado por los usuarios o soportado parcialmente por los poderes públicos).

Una de las cuestiones que permanecen sin clarificar es la definición objetiva de lo que se considera como un "nivel adecuado de accesibilidad". Los indicadores de accesibilidad toman como referencia el tiempo de viaje, por lo que la velocidad máxima permitida por una infraestructura es el parámetro fundamental para la mejora de la accesibilidad, en ausencia de congestión. Otro parámetro de importancia es el peso económico o de población de los nodos externos con los que se comunica una región. Un incremento de la accesibilidad se consigue en definitiva, conectando una región con los grandes nodos económicos y de población, y haciéndolo con infraestructuras que supongan un incremento importante de la velocidad. Pero en prácticamente todos los casos, la velocidad va estrechamente unida a la capacidad y al coste de las infraestructuras. El caso es que en los estudios de accesibilidad los indicadores utilizados no suelen ir acompañados de unos valores umbrales de referencia, sino de simples gradaciones relativas entre territorios que, inevitablemente, destacan las diferencias y el deseo de alcanzar los niveles de las regiones consideradas como de éxito, al no matizar estos indicadores con consideraciones como la densidad de población o el capital ambiental que se ha preservar.

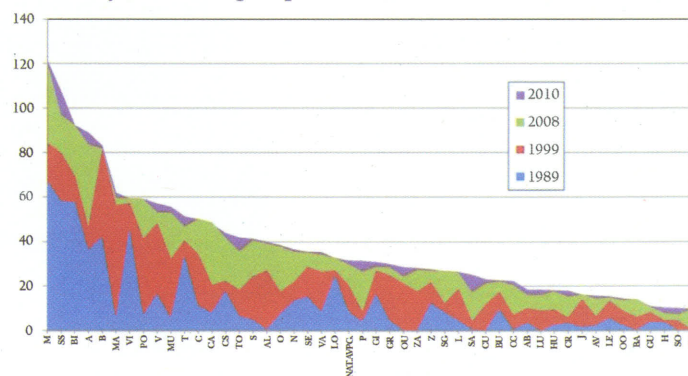
No es de extrañar que el objetivo de alcanzar ese indefinido "nivel adecuado de accesibilidad" se haya concretado en la práctica en la expansión de las redes con las mayores prestaciones de velocidad a la mayor parte posible del territorio. El único nivel que parece considerarse como adecuado es el del máximo ofrecido por las tecnologías disponibles: no caben soluciones intermedias, por más que no exista una demanda. Este es por ejemplo el caso del PEIT, que en 2004 presenta las mejoras de accesibilidad esperadas para el territorio, desde la única hipótesis de una

velocidad homogénea en toda la red definida como de "altas prestaciones". Los indicadores de accesibilidad subrayan las heterogeneidades en el territorio y, en vez de ponerlas en valor y de adaptar el sistema de transporte a las características y necesidades peculiares en cada zona, apuntan a la necesidad de conseguir la mayor homogeneidad posible (figura 1).

Otra paradoja es que las ganancias efectivas de accesibilidad están limitadas por la distancia geográfica a los nodos en los que se concentra la población y la actividad económica, de manera que desarrollos considerables de las infraestructuras de transporte en las regiones situadas en la periferia apenas tienen incidencia en términos de accesibilidad, como se ha observado en el caso europeo (Comisión Europea, 2010). El corolario es que, efectivamente, la accesibilidad puede resultar un factor crítico en algunas circunstancias particulares en las que la congestión, la ausencia de conexión o la obsolescencia de una infraestructura constituyen un verdadero cuello de botella, pero esta circunstancia resulta muy singular (pudo darse en la España de los años 1980 o en la Europa del Este en los años 1990), pero no una situación generalizada que se mantenga durante décadas.

La complejidad de los factores que inciden en el desarrollo regional dificulta cualquier análisis para identificar su grado de asociación con los efectos de las políticas públicas, y en particular con la provisión de infraestructuras de transporte. Como ocurre frecuentemente con el

Figura 2. Evolución de la densidad de autopistas y autovías por provincias (km/1 000 km²)



estudio de variables que evolucionan a lo largo del tiempo, es difícil aislar la eventual asociación de la tendencia general, y más incierto todavía deducir de una eventual asociación la existencia de una relación de causalidad. Un análisis sencillo de la evolución en las provincias peninsulares españolas en las últimas dos décadas refleja esta complejidad, y las muchas dudas que surgen sobre la eventual asociación entre las infraestructuras de transporte y el desarrollo regional. Una cuestión que ha sido siempre polémica, como pusieron de manifiesto ya los conocidos trabajos del premio Nobel de Economía Robert Fogel en los años 1960 sobre el papel del ferrocarril en el desarrollo económico de los Estados Unidos (Gordon, 2006).

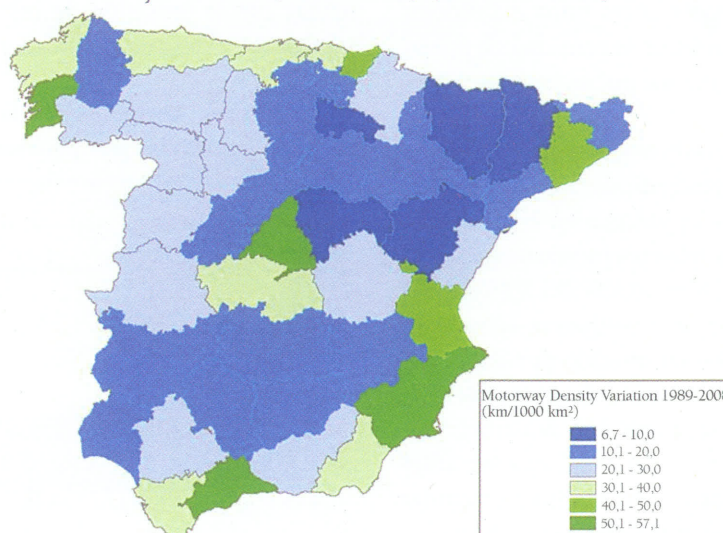
Para este análisis, se considera la evolución de la densidad provincial en autovías y autopistas en los últimos 20 años (figura 2). Este gráfico refleja la enorme dimensión del esfuerzo de expansión de esta red en España: mientras en 1989, 39 de las 47 provincias analizadas estaban por debajo de una densidad de 20 km/1 000 km² (un valor medio-alto en términos del resto de Europa en territorios con densidad importante de población), en 2010 solo 13 provincias estaban en esa situación. En el otro extremo, mientras que el número de provincias con una densidad superior a 40 km/km² (un valor elevado,

en términos europeos) era en 1989 de cinco, en 2010 diecisiete provincias estaban por encima de dicho valor. El valor medio nacional alcanzó en 2010 los 29,9 km/1 000 km².

La variación en la densidad de autopistas y autovías se recoge también en la figura 3, de manera que se destacan las provincias con mayor y menor variación. Sin duda con matizaciones, podría en primera aproximación aceptarse que las mayores variaciones en densidad se corresponden con variaciones importantes en accesibilidad, de las que podría esperarse un avance de esas provincias con respecto a aquellas en las que la red de autopistas y autovías ha crecido en menor medida.

Sin embargo, esto no resulta obvio si comparamos la figura 3 con la figura 4. En esta figura se resumen las principales variaciones socioeconómicas en el ámbito provincial. Como en este período de 20 años se han producido cambios importantes tanto en crecimiento económico como de población, el análisis considera ambas variables (PIB y población) así como la variable asociada (PIB *per capita*). Sería de esperar que la variación en la dotación de infraestructuras produjera un avance relativo en PIB y —en función de la variación de la población— en PIB *per capita* de las provincias que reciben mayores

Figura 3. Variación de la densidad de autopistas y autovías (1989-2008) (km/1 000 km²)

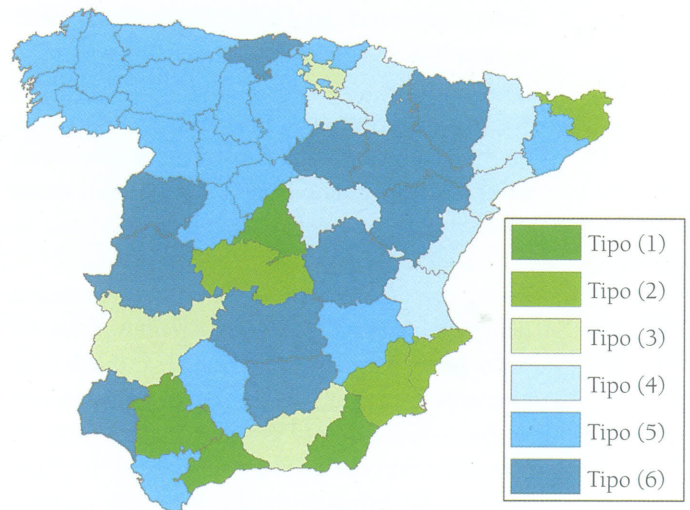


dotaciones nuevas. Se analiza para ello si cada provincia ha ganado o perdido posiciones en esos 20 años respecto de la media nacional en términos de población, de PIB o de PIB *per capita*. Para facilitar la comparación interprovincial, los valores de PIB y de población se dividen por la superficie provincial. Los resultados muestran seis tipologías diferentes:

1. Provincias que mejoran su posición relativa respecto de la media nacional tanto en términos de PIB como de población y de PIB *per capita*.
2. Provincias que mejoran su posición relativa en PIB y población, pero no en PIB *per capita*: el incremento de población es mayor que el de la actividad económica, lo que da como resultado una pérdida de posiciones en el PIB *per capita*.
3. Provincias que mejoran su posición relativa en PIB y PIB *per capita*, pero no en términos de población.
4. Provincias que pierden posiciones en términos de PIB y PIB *per capita*, pero que ganan posiciones en términos de población.
5. Provincias que pierden posiciones en términos tanto de PIB como de población, pero de manera que se produce un avance en términos de PIB *per capita*.
6. Provincias que pierden posiciones en los tres indicadores considerados.

El resultado que muestra la figura 4 es que efectivamente se han producido importantes variaciones entre 1989 y 2008, pero estas variaciones no parece que puedan asociarse a las variaciones en la dotación de autopistas y autovías. Es posible que durante la mayor parte de este período, la red de transporte no haya desempeñado un papel relevante como cuello de botella al desarrollo regional, salvo algún caso muy puntual y que, simplemente, las nuevas dotaciones se hayan superpuesto a procesos de crecimiento económico gobernados por otros factores. Todo lo más, podría considerarse si en algún caso, la ausencia de estas infraestructuras podría haber creado situaciones de congestión

Figura 4. Evolución provincial de la población y el empleo (1989-2008)



que hubieran constreñido el crecimiento; los datos de tráfico en la red en estos años muestran que esto puede haberse producido únicamente en algunos tramos dentro de algunas áreas metropolitanas, con escasa incidencia sobre las pautas de desarrollo regional.

EL MEDIO AMBIENTE Y EL CAMBIO DE PARADIGMA EN LA POLÍTICA DE TRANSPORTE

Las dificultades de transición de la política de transporte tras una etapa de fuerte inversión en infraestructuras no se presentan únicamente en España: muchos países de Europa Occidental se enfrentaron a situaciones similares, y en ellos el peso de la inversión en infraestructuras de transporte cayó de manera continuada desde los años 1970 (ITF, 2011), desde valores del orden del 1,5% del PIB hasta el 1,0% durante los años 1980. Durante la década de 1990 tuvo lugar una nueva caída, hasta el 0,8% del PIB, donde se encuentra estabilizado actualmente, si bien con diferencias significativas entre países.

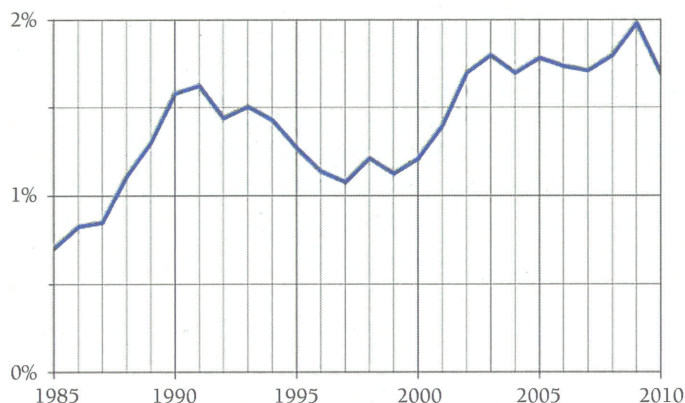
España presenta un gran contraste con respecto a su entorno geográfico más próximo. Las cifras de inversión partían de valores inferiores a la media de Europa occidental a principios de la

década de 1980, con una inversión de solo el 0,7% del PIB en 1985. En 1988 se había alcanzado ya un nivel del 1% del PIB y, desde 1990, se superó el 1,5% del PIB. Tras una ligera caída entre 1993 y 1997, siempre manteniendo niveles por encima del 1,0% del PIB, se produce de nuevo un rápido crecimiento, con niveles de inversión por encima del 1,7% del PIB desde 2002 (figura 5).

En el cambio de orientación de las políticas de otros países de Europa occidental ha tenido probablemente una fuerte influencia el creciente protagonismo de las consideraciones ambientales. Durante los años 1980 y 1990, la consideración del medio ambiente en la planificación de infraestructuras tiene un carácter complementario, plasmado en la evaluación del impacto ambiental de proyectos concretos, que por lo general no tienen influencia en las grandes directrices de la política de transporte, pero desde esta experiencia crece la inquietud para incorporar las consideraciones ambientales a los momentos iniciales de planificación y, en definitiva, a la adopción de las grandes directrices sobre la necesidad de ampliación y mejora de las redes de transporte. Esa inquietud se materializa en dos iniciativas de ámbito europeo: la evaluación ambiental estratégica (EAE) de planes y programas y la integración de los objetivos ambientales en las políticas sectoriales, como la de transporte. El concepto de la EAE se empieza a debatir en la Unión Euro-

pea en 1996, si bien la directiva (2001/42/CE) no será aprobada hasta 2001. El concepto de integración se incorpora a la primera estrategia europea de desarrollo sostenible (1998) y resulta en la adopción de un documento sectorial para el transporte en 2001. En ambos casos, se trata de herramientas ya puestas en marcha previamente en algunos de los países europeos. En el resto, se aplicaron progresivamente a partir de entonces. Es ilustrativa la evolución en Francia, que culmina en el proceso de debate público en Francia denominado "Grenelle de l'Environnement" que acabó plasmado, entre

Figura 5. Inversión en infraestructuras de transporte en España (porcentaje del PIB)



Fuente: Ministerio de Fomento.

En el cambio de orientación de las políticas de otros países de Europa occidental ha tenido probablemente una fuerte influencia el creciente protagonismo de las consideraciones ambientales. Durante los años 1980 y 1990, la consideración del medio ambiente en la planificación de infraestructuras tiene un carácter complementario, pero desde esta experiencia crece la inquietud para incorporar las consideraciones ambientales a los momentos iniciales de planificación. Esa inquietud se materializa en dos iniciativas de ámbito europeo: la evaluación ambiental estratégica (EAE) de planes y programas y la integración de los objetivos ambientales en las políticas sectoriales, como la de transporte

otras iniciativas, en dos leyes promulgadas en 2009 y 2010. Esas leyes incluyen directrices sobre la política de infraestructuras y de servicios de transporte, desde una perspectiva de desarrollo sostenible.

En el caso de España, ambos instrumentos están presentes en el plan estratégico de infraestructuras y transporte (PEIT). El PEIT integra algunos objetivos ambientales, como la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero por parte del transporte hasta situarse en 2012 en niveles similares a los de 1998. La EAE establecía un compromiso de "evaluación en cascada" de unos futuros planes sectoriales e incluía un análisis de "compatibilidad ambiental estratégica", que debía utilizarse para evaluar más en detalle cada actuación.

La evolución de la política de transporte desde entonces pone de manifiesto la escasa incidencia práctica de estos instrumentos en España. De hecho, la EAE del PEIT ya señalaba que "el riesgo radica en que la incorporación de la actuación o ámbito de actuación al PEIT se considere de facto una aprobación de la misma, sin que medie la realización de su análisis de compatibilidad ambiental estratégica desarrollada en el cuestionario ACAE. Y que luego dada su inclusión en el PEIT no se considere necesario su evaluación ambiental a nivel del plan sectorial correspondiente. Ello impediría de facto la realización en cascada de los criterios estratégicos del PEIT" (Ministerio de Fomento, 2004, 161). Las emisiones de GEI del transporte se han situado en 2010 un 19% por encima de las de 1998; más allá de la imposibilidad de cumplir el objetivo marcado para 2012, lo que resulta significativo es el nulo seguimiento que de él se ha hecho durante estos años.

Es razonable considerar que la disparidad entre el ritmo de inversión y la política de transporte en España respecto de la mayor parte de Europa occidental refleja cómo la mayoría de los países han conseguido realizar una transición exitosa desde una época de fuerte inversión hasta la situación actual, en parte gracias a la importancia creciente del medio ambien-

te y la puesta en marcha de mecanismos de evaluación capaces de ajustar las políticas de transporte a las nuevas prioridades. En cambio, esos instrumentos no han resultado hasta ahora eficaces en España. Para profundizar en las razones de esta ineficacia, es interesante ampliar el marco de análisis para incorporar los procesos de toma de decisiones y, en definitiva, el sistema de gobernanza dentro de la política de transporte.

EL RETO DE LA GOBERNANZA Y EL CAMBIO DE PARADIGMA EN LA POLÍTICA DE TRANSPORTE

Entre los factores que sostienen la inercia de la política de infraestructuras de transporte

Es razonable considerar que la disparidad entre el ritmo de inversión y la política de transporte en España respecto de la mayor parte de Europa occidental refleja cómo la mayoría de los países han conseguido realizar una transición exitosa desde una época de fuerte inversión hasta la situación actual, en parte gracias a la importancia creciente del medio ambiente y la puesta en marcha de mecanismos de evaluación capaces de ajustar las políticas de transporte a las nuevas prioridades. En cambio, esos instrumentos no han resultado hasta ahora eficaces en España

pueden incluirse la estructura de los fondos europeos de desarrollo regional y cohesión o la preeminencia de una lógica técnica dirigida a desarrollar nuevos sistemas con parámetros de diseño ambiciosos más que a mejorar la explotación del sistema ya existente. Estos factores se refuerzan mutuamente, pero sin embargo es posible que su relevancia hubiera sido menor si el sistema de gobernanza, que decide en última instancia sobre la asignación de los recursos, hubiera sido diferente.

El sistema de “gobernanza multinivel” presenta una importante singularidad en España. Las competencias sobre ordenación del territorio son una competencia exclusiva de las comunidades autónomas, pero las redes de transporte de interés general –y los recursos asociados a su expansión y mejora– son competencia del Estado (salvo en lo referente a la red de carreteras de algunas comunidades autónomas con competencias exclusivas). Este reparto competencial no plantearía problemas si esas redes de transporte estuvieran ya consolidadas, pero es lógico que los plantee en un contexto de fuerte expansión de estas. Entre esos problemas se encuentran la legitimación de las actuaciones y la distribución del presupuesto destinado a nuevas inversiones en el territorio. El resultado es una estructura en la que los dos agentes principales (Estado y comunidades autónomas) encuentran ventajas evidentes en forzar al alza la inversión en infraestructuras de transporte, con independencia de la racionalidad funcional, económica o ambiental de estas.

La legitimación desempeña un papel destacable en el proceso de toma de decisiones. En este caso, la legitimación no se fundamenta en la existencia de procesos de participación pública amplios –de hecho el marco normativo en el transporte es restrictivo en términos de oportunidades de participación–, sino en la proliferación de procesos de negociación entre las Administraciones estatal y autonómica. Una negociación que, formalmente, no es la mayor parte de las veces necesaria desde un punto de vista puramente competencial. Este

proceso, que podría denominarse de “planificación concertada” está prácticamente cerrado a la participación de cualquier otro tipo de agente.

Esta lógica de comportamiento de la administración de transporte puede justificarse desde una perspectiva puramente pragmática o funcional: la negociación con las comunidades autónomas u otras administraciones plantea ventajas al Ministerio de Fomento, al configurar un frente “a favor del proyecto” al que difícilmente puede oponerse cualquier otro agente de manera eficaz. A su vez, esta situación facilita el que las distintas fases de información pública y de aprobación, donde pueden ser necesarios informes y dictámenes de esas administraciones, puedan resolverse en plazos breves y sin polémica.

Con todo, el proceso de negociación es singular, puesto que las posiciones de las partes son francamente asimétricas: por un lado, una Administración que va a realizar la totalidad de la inversión; por el otro, una Administración que, sin comprometerse generalmente en la aportación de recursos, exige la ejecución de una obra, con frecuencia pidiendo características de diseño más costosas y plazos de ejecución abreviados. No existe una formalización o sistematización del diálogo en torno a cuestiones como los objetivos territoriales o de movilidad. Más bien puede entenderse la razón de este proceso en la búsqueda de una legitimación del proyecto por parte del Estado al actuar sobre un territorio: la compensación del déficit de legitimidad que la Administración estatal puede sentir al actuar sobre un territorio concreto siendo, como es, una Administración sin competencias territoriales.

Esta perspectiva de compensación de un déficit competencial es coherente con la consideración implícita de las infraestructuras de transporte como instrumento de una ordenación del territorio y de desarrollo regional. Así se resuelve la contradicción de actuar desde el Estado por consideraciones ligadas a la ordenación del territorio sin tener competencias sobre el territorio y sin contar con una perspectiva o proyecto

territorial en el que insertar su política de infraestructuras. Al entrar en negociación con la Administración competente en el territorio, el Estado encuentra un modo legítimo de abordar (aunque sea solo formalmente, sin contenidos) esa reflexión territorial.

Sin embargo, nada obliga a que en la práctica este diálogo y negociación intente la búsqueda de una visión compartida en cuanto al modelo territorial o en cuanto a las pautas de movilidad en el futuro. Posiblemente sea este el mayor reproche que cabe hacer a este tipo de concertación: el que no parece implicar un debate sobre los méritos y riesgos asociados a la actuación dentro del contexto más amplio del tipo de movilidad y de desarrollo territorial que se está promoviendo desde cada Administración. Actuar sobre un territorio sin explicitar la estrategia de ordenación territorial de la zona, y su compatibilidad con la infraestructura propuesta, no parece coherente si se está realmente preocupado por valorar los beneficios de la inversión.

Puede inferirse entonces que las Administraciones abordan esta cooperación desde una perspectiva de partida claramente "a favor del proyecto", o al menos "a favor de realizar la inversión", más que de "evaluar el proyecto", y que adoptan gustosas sus papeles respectivos: el de ejecutor eficiente de la inversión en un caso, el de guardián celoso de los derechos del territorio a recibir esa inversión, en el otro.

Desde la perspectiva de una comunidad autónoma, la política de infraestructuras del Estado es un cauce para que se realicen inversiones considerables en su territorio; con independencia de su funcionalidad y racionalidad, esas inversiones tienen un efecto multiplicador significativo sobre la economía local. No exigen inversiones por parte de la propia comunidad autónoma para llevarse a cabo (no hay en general sistemas de cofinanciación). Además, no es posible negociar la dedicación de esos recursos a otro tipo de inversiones o políticas en la comunidad autónoma: están reservados a la inversión en las infraestructuras de transporte

de interés general. Bajo estos condicionantes, la comunidad autónoma solo puede buscar el intentar que la inversión sea lo mayor posible y se realice en el menor plazo.

Esta es una situación singular en el marco europeo occidental, donde es más frecuente encontrar sistemas de cofinanciación entre las Administraciones implicadas, sistemas de negociación más integrados, en que las actuaciones sobre el territorio en transporte se incorporan dentro de contratos programa con otras políticas públicas, permitiendo una asignación de recursos entre sectores acorde con las directrices de la ordenación de ese territorio, o sistemas que establecen previamente criterios de reparto de los recursos en el ámbito territorial, delegando en estas Administraciones la identificación de prioridades y ejecución de inversiones con arreglo a sus propias prioridades, dentro del sistema de transporte, de interés general establecidas en su territorio.

En definitiva, la situación actual supone un virtual blindaje de los recursos destinados a infraestructuras de transporte frente a otras políticas de incidencia sobre el desarrollo territorial, y estimula a los agentes institucionales a identificar nuevas actuaciones y a acelerar su ejecución, sin que ello se corresponda necesariamente con una racionalidad de rentabilidad socioeconómica del proyecto.

Los instrumentos desarrollados desde los principios de desarrollo sostenible, como la EAE, la participación pública o la integración en el transporte de los objetivos ambientales, poco pueden hacer frente a esta lógica impuesta por el sistema actual de gobernanza. El objetivo no es solo conseguir una mayor calidad y transparencia en el debate y una mayor participación en el proceso: lo importante es ampliar el límite o delimitación del problema, y situarlo correctamente en la doble perspectiva estratégica del medio ambiente y de la ordenación territorial. Lo primero aporta las directrices clave; lo segundo permite a otras políticas públicas competir con el transporte en la asignación de los recursos. ❀

Los instrumentos desarrollados desde los principios de desarrollo sostenible, como la EAE, la participación pública o la integración en el transporte de los objetivos ambientales, poco pueden hacer frente a esta lógica impuesta por el sistema actual de gobernanza. El objetivo no es solo conseguir una mayor calidad y transparencia en el debate y una mayor participación en el proceso: lo importante es ampliar el límite o delimitación del problema, y situarlo correctamente en la doble perspectiva estratégica del medio ambiente y de la ordenación territorial. Lo primero aporta las directrices clave; lo segundo permite a otras políticas públicas competir con el transporte en la asignación de los recursos

REFERENCIAS

- Anegón, C.; Aparicio, Á.; Sánchez Vicente, A. (2009). *El transporte en España; informe basado en el sistema de indicadores de seguimiento del transporte y su impacto ambiental* (SISTIA, 2009). Madrid: CEDEX.
- Aparicio, Á. (2010). "La toma de decisiones en la política española de transporte: aportación y limitaciones de la evaluación de proyectos". *Cuadernos Económicos del ICE*, n.º 80, p. 115-147.
- Aschauer David, A. (1989). "Is public expenditure productive?". *Journal of Monetary Economics* Vol. 23(2), pp. 177-200.
- Biehl, D.; Infrastructure Study Group (1986). *The contribution of infrastructure to regional development: final report*. Luxembourg: European Commission.
- Comisión Europea (2011). *Libro blanco. Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte: por una política de transportes competitiva y sostenible*. COM(2011)144.
- Comité de Desarrollo Territorial (CDT) (1999). *Estrategia Territorial Europea: Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE*. Luxemburgo: Comunidades Europeas.
- De Rus, G. (2009). "La medición de la rentabilidad social de las infraestructuras de transporte". *Investigaciones Regionales*, 14: 187-210.
- European Commission (2010). *Investing in Europe's Future: Fifth report on economic, social and territorial cohesion*. Luxembourg: European Commission.
- European Environment Agency (EEA) (2009). *Transport at a crossroads: TERM 2008: indicators tracking transport and environment in the European Union*. Copenhagen, EEA.
- European Environment Agency (EEA) (2010). "Images of low carbon transport in 2050: an end-users perspective". *Working Paper*. Copenhagen, EEA.
- Gordon, C. (2006). *Assessing Adequacy of America's Transportation Policies: Lessons from Debate about the Role of Railroads in Development of the American West*. *Transportation Research Record*, Nb. 1996, pp. 96-102. Washington DC: TRB.
- Harrison, J. (2006). "Re-reading the New Regionalism: A Sympathetic Critique". *Space and Polity*, vol. 10, n.º 1, p. 21-46.
- Innes, J. E. B., David E. (2004). "Reframing public participation: Strategies for the 21st century." *Planning Theory & Practice*, vol. 5, n.º 4, p. 419-436.
- International Transport Forum (2011). *Trends in the Transport Sector*. Paris: OECD.
- Jong, M. d., H. Geerlings et al. (2007). "In search of the ideal institutional structure for decision-making on transport infrastructure : a conjoint analysis of expert opinions on hybrid forms of German, Danish and Dutch decision-making." *Transport project evaluation: extending the social cost-benefit approach*: 197-216.
- Krugman, P. (2010). *The New Economic Geography, now Middle-Aged*. Presentation to the Association of American Geographers, April 16, 2010. <http://www.princeton.edu/~pkrugman/aag.pdf>. Consultado el 10 de noviembre de 2011.
- López Suárez, E. (2009). "Análisis de impactos territoriales del Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte 2005-2020: Cohesión regional y efectos desbordamiento". *Información Comercial Española* n.º 847 (marzo-abr. 2009); p. 159-172.
- López Suárez, E.; Gutierrez, J.; Gómez, G. (2008). "Measuring Regional Cohesion Effects of Large-scale Transport Infrastructure Investments: An Accessibility Approach". *European Planning Studies*, Vol. 16 (2), pp. 277-301.
- Mas, M. (2009). "Infrastructures and New Technologies as Sources of Spanish Economic Growth". *MPRA Paper* Nb. 15795. <http://mpa.ub.uni-muenchen.de/15795/>. Consultado el 15 de julio de 2012.
- Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de la Mer (2010). *Schéma national des infrastructures de transport soumis à concertation*. Paris: MEEDDM.
- Ministerio de Fomento (2004). *Informe de sostenibilidad ambiental del PEIT*.
- Ministerio de Fomento (2005). *Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte (PEIT) 2005-2020*. Madrid: Ministerio de Fomento.
- Segura, P. (2012). *Infraestructuras de transporte y crisis: Grandes obras en tiempos de recortes sociales*. Madrid: Libros en acción.
- Serrano, A. (2009). *Cambio global: España 2020: Programa transporte*. Madrid: Fundación General Universidad Complutense de Madrid (FGUCM).