

Resumen

Se analizan los conceptos de transporte marítimo de corta distancia y de autopistas del mar desde los puntos de vista geográfico y funcional. El punto de vista funcional guarda una estrecha relación con la contribución del transporte marítimo a los principios de cohesión y de sostenibilidad en ciertas regiones. Además, se comparan las políticas europea y norteamericana de promoción del transporte marítimo de corta distancia, a fin de estudiar en profundidad las diferencias entre los conceptos antes citados.

Palabras clave: transporte marítimo internacional, Estados Unidos, Canadá, Europa.

Abstract

Short sea shipping and motorways of the sea concepts are analyzed from geographical and functional points of view. Functional points of view are strongly linked with the contribution of maritime transport to cohesion and sustainability principles in certain regions. European and north-American short sea transportation promotion policies are compared, in order to study in depth differences between concepts above mentioned.

Key words: transport, trade, US, Canada, Europe.

JEL classification: N70, N72, N74.

EL TRANSPORTE MARÍTIMO DE CORTA DISTANCIA Y LAS AUTOPISTAS DEL MAR

Álvaro RODRÍGUEZ DAPENA

Puertos del Estado

I. ANTECEDENTES

A UN a riesgo de ser obvios, se recuerda que la dimensión espacial es la causa del transporte. Los desplazamientos entre zonas se producen por estar localizadas en lugares geográficos distintos. La cantidad de estos desplazamientos es mayor o menor dependiendo del vínculo económico entre zonas. Por tanto, el transporte está indisolublemente unido a la geografía económica.

También resulta muy familiar observar que cualquier territorio tiende a estructurarse en zonas cada vez más especializadas. Esta tendencia puede ser incluso mayor cuando imperan las reglas de mercado en el aprovechamiento del suelo. Pero también se suele dar como resultado de actuaciones voluntaristas de ordenación del territorio impuestas desde el sector público.

El binomio especialización/dependencia de cada zona lleva a un impulso continuado de la necesidad del transporte de personas y de mercancías entre zonas, muy por encima del crecimiento natural de la demanda del resto de actividades económicas. Toda esta actividad comercial y de transporte, cada vez más amplia y exigente, debe ser atendida mediante la mejora continuada de una oferta de transporte en un estado permanente de adaptación al cambio. Esta oferta de transporte debe integrar todos

los modos de transporte pues es la forma de ofrecer suficiente multiplicidad de opciones a la demanda como para atender sus requerimientos de calidad/coste, sin sufrir situaciones de congestión en la red, de las que se deriven costes externos que pongan en entredicho la sostenibilidad.

Uno de los modos de transporte que mejor se alinean con los objetivos de movilidad sostenible es el transporte marítimo, cuya integración en las redes de transporte de mercancías se considera clave, tanto desde el punto de vista intercontinental como intracontinental.

Desde una perspectiva intracontinental surgen dos modalidades de transporte marítimo que es preciso estudiar en profundidad: el transporte marítimo de corta distancia (*short sea shipping*) y las autopistas del mar (*motorways of the sea*). Ambas modalidades suelen referirse a ámbitos del transporte marítimo que a veces se solapan entre sí, hasta el punto de alterar la forma en que se interpretan las distintas políticas de transporte.

Con carácter general, el transporte marítimo de corta distancia (TMCD) es aquel que se realiza en un ámbito intracontinental, por contraposición al que se realiza entre continentes alejados entre sí, denominado intercontinental, transoceánico o *deep sea*. Por su parte, la autopista del mar (AdM) recoge una oferta de TMCD de

alta relación calidad-coste, que es capaz de integrar diversas cadenas de transporte marítimo-terrestres competitivas, hasta el punto de canalizar a través de ella un volumen significativo de tráfico.

Así pues, y en síntesis, la AdM es un tipo especial de TMCD. Éste se limita simplemente a un criterio geográfico, mientras que aquélla está sujeta a criterios adicionales de calidad/coste. No obstante, conviene seguir profundizando en el significado de ambos conceptos pues persisten diversas formas de interpretación según la fuente de que se trate. A esta tarea se dedica el resto del artículo.

II. LA PERSPECTIVA ESPACIAL

1. El transporte marítimo de corta distancia (TMCD)

Tanto en Europa como en Estados Unidos, el concepto original de TMCD ha venido asociado durante años a un criterio exclusivamente geográfico. La cuestión es cuál es su alcance geográfico.

En Europa, el TMCD (*short sea shipping* o *SSS*) se entiende como «el transporte por mar de mercancías y pasajeros entre puertos situados geográficamente en Europa o entre dichos puertos y puertos situados en países no europeos ribereños de los mares cerrados que rodean Europa» [COM(1999) 317]. Esta definición permanece hoy día en la mayor parte de los foros europeos y es la acuñada en la política y la regulación de transporte española. Así se recoge, por ejemplo, en el reciente glosario del Real Decreto Legislativo Refundido de la Ley de Puertos y de la

Marina Mercante, aprobado en septiembre de 2011.

Con la definición anterior, se plantea una escala geográfica amplia para recoger no solamente los servicios marítimos entre puertos europeos, sino los que unen éstos con los puertos de países no europeos del entorno, situados en el mar Mediterráneo, el mar Negro y el mar Báltico, con la inclusión de Noruega e Islandia. De alguna manera, el TMCD aglutina todo aquel servicio marítimo que no es transoceánico o *deep sea*, aunque persistan determinadas dudas con respecto a ciertas líneas de media distancia, tales como las que alcanzan el continente africano, a través de un itinerario que transcurre fuera del Mediterráneo.

También en Estados Unidos es posible encontrar definiciones de corte amplio. Así, el Departamento de Transporte (USDOT), a través de la Administración Marítima (Maritime Administration, MARAD), definió en su día el TMCD (*short sea shipping*, *SSS*, o *short sea transportation*) como todo aquel transporte comercial marítimo-costero que no atraviesa el océano, en referencia a que no solamente abarca el propio estadounidense, sino el que uniría sus puertos con los de otros países limítrofes como Canadá o México. Esta definición podía encontrarse en un glosario de términos que la propia MARAD editó en 2005. De todas formas, es curioso observar que, en la última actualización disponible de este glosario, correspondiente al año 2008, la MARAD se limita a recoger como TMCD la definición europea.

En otras grandes regiones del mundo es posible también encontrar esta línea de interpretación europea del TMCD. Así, en

el marco de la iniciativa Plan Puebla Panamá, hoy día Proyecto Mesoamérica, se define el TMCD como «el movimiento de mercancías y pasajeros por mar entre puertos situados en países de Mesoamérica o entre esos puertos y los situados en países no mesoamericanos en la línea de costa con los océanos ribereños que rodean Mesoamérica» (*Memoria de Puertos de Centroamérica*, 2010-2011).

Pero esta visión abierta a la integración marítima de los países del entorno no siempre ha sido la que ha regido las acciones de desarrollo del TMCD. Cuando se trata de llevar el TMCD a la práctica, entonces el concepto suele restringirse a los límites del territorio desde el que es promovido. La razón básica de este enfoque geográfico cerrado tiene que ver con las dificultades para compartir con terceros países los resultados esperados de las acciones de impulso del TMCD. Si tales acciones suponen movilizar recursos propios, entonces impera el interés de garantizar un retorno completo de los resultados, esto es, que tales recursos tengan por destino favorecer la propia red de transporte.

Con este precedente, en la práctica, durante años el TMCD se ha limitado a recoger los servicios de transporte marítimo que cubren el comercio del territorio soberano correspondiente. Bajo este enfoque, el TMCD sería aquel que se realiza solamente dentro de Europa, de Estados Unidos o de otra gran región en proceso de integración. Se dejan, en principio, fuera del mismo las conexiones marítimas con terceros países de los respectivos entornos marítimos próximos.

Esta visión del TMCD, encajada en las fronteras propias de un

territorio sujeto a un proceso de integración o de corte federal, todavía perdura en el siglo XXI.

Así, por ejemplo, la Conferencia Europea de Ministros de Transporte (CEMT, o ECMT en versión inglesa), celebrada en Praga en mayo del año 2000, acordaba una serie de recomendaciones sobre el TMCD, que se basaron en concebir este tipo de transporte como aquel que se realiza exclusivamente entre puertos europeos (OCDE, 2001).

Igualmente, en Estados Unidos, cuando se trata de pasar a la acción, entonces el concepto de TMCD se mantiene referido solamente al transporte interior de su territorio. Los nuevos proyectos de TMCD son, en su mayoría, servicios marítimos costeros entre puertos nacionales de la costa continental, o entre éstos y los situados en territorios extracontinentales propios como Alaska, Hawai y Puerto Rico, para los que la opción marítima es casi ineludible en el transporte de mercancías. Todavía en 2007, la ley de independencia energética y de seguridad norteamericana, conocida como la Ley de la Energía Limpia del año 2007, conservaba una interpretación de TMCD restringida a los puertos del país (véase capítulo C del Título XI, USGPO, 2007). Todo lo más, se incluyó la posibilidad de añadir el movimiento por vía fluvial o lacustre con puertos canadienses de los Grandes Lagos.

En el fondo, esta definición geográfica cerrada es una herencia del concepto de «cabotaje» (europeo, estadounidense u otro de índole regional), entendido éste como la navegación tradicional costera que, aunque pierda ocasionalmente la visual de la línea de costa, se va apoyando en sus cabos, salientes y promonto-

rios. Como mucho, se admitía abarcar las conexiones con las islas sujetas a la soberanía propia de los países implicados, aunque sus rutas marítimas obliguen a abandonar definitivamente la línea de costa. De hecho, hace ya tiempo que este tipo de navegación continente-islas ha pasado también a entenderse como cabotaje, al menos, cuando se realiza en un solo país.

Es precisamente con respecto a este concepto de línea marítima interior o «propia» como el organismo europeo de estadísticas Eurostat o el USDOT elaboran sus estadísticas relativas al transporte interior. También es la referencia sobre la cual las instituciones europeas y el Gobierno federal norteamericano regulan o diseñan la mayor parte de las acciones concretas de desarrollo del TMCD, con contadas excepciones.

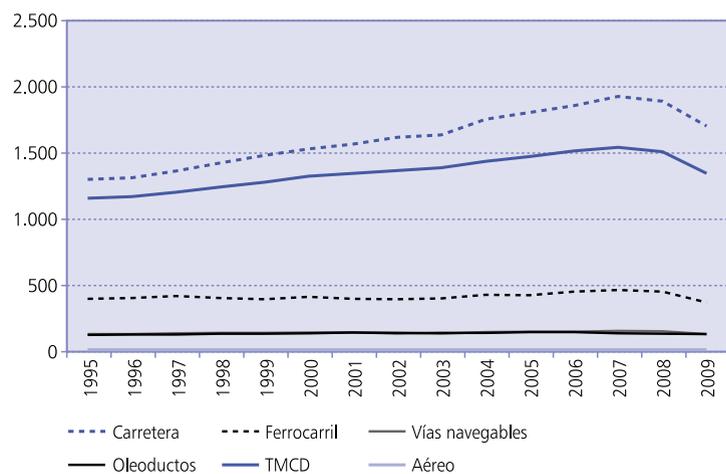
Con arreglo al concepto de TMCD que se acaba de perfilar, en la Unión Europea de los 27 Es-

tados se superaron los 1,5 billones de toneladas por kilómetro en esta modalidad, con una cuota aproximada del 37 por 100 sobre el correspondiente total de movimiento interior europeo. Admitiendo un recorrido medio marítimo de 800 kilómetros, el volumen total de mercancías que se ha llegado a desplazar a través de esta modalidad es de unos 1.700 millones de toneladas al año. De hecho, es el único modo de transporte capaz de acompañar a la carretera en épocas de crecimiento económico, la cual destaca con una cuota del 45 por 100. Obviamente el TMCD ha sufrido los efectos de la crisis, de forma similar al resto de modos de transporte.

Desde una perspectiva de geografía política, en el concepto de TMCD se encuadran los tres tipos de tráfico marítimo siguientes:

— el nacional costero entre puertos de un mismo país (cabotaje);

GRÁFICO 1
TRANSPORTE INTERIOR DE MERCANCÍAS EN EUROPA SEGÚN MODOS
(Unidades: Miles de millones de toneladas por kilómetro)



Fuente: Eurostat, año 2011.

— el que une puertos de distintos Estados o países (dentro del territorio que se considere);

— el de un tramo marítimo del transporte transoceánico.

Conviene detenerse un momento en el último epígrafe señalado, pues suele ser objeto de controversia. Las conexiones marítimas entre puertos de un mismo territorio suelen hacer referencia al transporte o comercio intrarregional o intracontinental, esto es, viajeros y mercancías con origen y destino dentro del territorio de que se trate (Estados Unidos, Europa, etc.). Sin embargo, cuando se alude al tramo marítimo del transporte transoceánico se está incorporando un transporte o comercio a mayor escala, concretamente el de mercancías con origen o destino fuera del ámbito geográfico de referencia.

El transporte marítimo internacional de contenedores es el caso más claro. Desde hace años, la búsqueda permanente de economías de escala ha llevado a los navieros a concentrar los encaminamientos de estos tráficó en grandes rutas transoceánicas, servidas por enormes buques portacontenedores, que rotan entre terminales o puertos *hub* situados en continentes distintos y alejados. En estos centros *hub* el contenedor pasa de un buque a otro (se produce un transbordo, o en terminología española un tránsito) de manera que quedan enlazadas la línea marítima transoceánica y las líneas de corta distancia cubiertas por los servicios conocidos como *feeder*.

Con arreglo a la clasificación de tráficó citada anteriormente, estos servicios *feeder* podrían formar parte del concepto de TMCD.

Si es así, entonces el TMCD participa, al menos parcialmente, no solamente en el comercio intrarregional o intracontinental, sino también en el comercio intercontinental. El origen y destino de la mercancía deja de ser una unidad de referencia para identificar posibles servicios marítimos encuadrables en TMCD, y es únicamente el buque y su recorrido el que permite averiguar si el servicio marítimo responde al concepto de TMCD.

Precisamente la referencia del buque también permite distinguir entre el TMCD y el transporte interior a través de vías navegables. En Europa, ambos modos de transporte se diferencian claramente. Basta con rastrear el recorrido del barco. El TMCD europeo no recoge el transporte interior a través de vías navegables cuando es cubierto por las barcas que circulan en su interior. Solamente se atribuye al TMCD el buque marítimo que penetra en el interior del territorio a través de estas vías, como ocurre por ejemplo con la navegación por el Guadalquivir hasta alcanzar el puerto de Sevilla.

Esta distinción con las vías navegables se difumina en Estados Unidos. Para el USDOT/MARAD en el TMCD encaja tanto el transporte puramente marítimo como el que se apoya en la profunda red de vías navegables que posee Estados Unidos en su territorio central, aunque lleve implícito un tránsito. Esta idea de transporte marítimo-fluvial interior se planteó por la MARAD en 2005 al interpretar el TMCD como una forma alternativa de transporte comercial que utiliza vías navegables costeras e interiores para mover carga comercial entre los principales puertos y sus destinos.

Debe tenerse en cuenta que la red de vías navegables en Estados Unidos es muy extensa y vertebrada el territorio. En la actualidad, atiende fundamentalmente a tráficó de mercancía a granel. Concretamente, da soporte al 60 por 100 del transporte de cereal y al 20 por 100 de carbón de Estados Unidos. Además, se incluyen aquí los servicios lacustres centrados en los Grandes Lagos, los cuales compiten en ciertos recorridos con los servicios de transporte por carretera.

He aquí pues una sustancial diferencia entre Europa y Estados Unidos a la hora de concebir el TMCD. Los europeos separan las vías navegables del TMCD, mientras que en Estados Unidos parecen superponerse en un mismo concepto.

En cualquier caso, en los últimos años se detecta una tendencia a recuperar una visión más abierta, es decir, volver a expandir el concepto de TMCD a terceros países limítrofes y ribereños, con el fin de mejorar las conexiones marítimas con ellos, aun a costa de ceder recursos y compartir acciones. Estas propuestas más abiertas acompañan, por lo general, a tratados de libre comercio y programas de cooperación, por los que se invita a formar parte del concepto de TMCD a los puertos/países situados en lados próximos menos desarrollados económicamente.

En Europa, la Unión por el Mediterráneo es un ejemplo de estas políticas expansivas de refuerzo de lazos comerciales con los países próximos del Magreb. En este foro, cuya secretaría permanente se encuentra en Barcelona, se contempla como actuación básica el refuerzo del TMCD entre el Sur de Europa y el Norte de África. Por su parte, en Esta-

dos Unidos van fraguando también acuerdos con Canadá y México, para fomentar el comercio e implantar lo que allí se denominan medidas de «facilitación» (simplificación de trámites como los aduaneros), por los cuales es posible abordar un impulso al TMCD de corte internacional.

La extensión a otros países limítrofes dificulta la incorporación al concepto de TMCD de los eslabones de corta distancia de las cadenas intercontinentales de transporte, tales como los servicios *feeder* citados anteriormente. El problema radica en admitir como TMCD los servicios *feeder* apoyados en terminales o puertos *hub* próximos, situados fuera del ámbito territorial de referencia. Un ejemplo serían las terminales *hub* de Tanger Med en Marruecos. ¿Cabe admitir como TMCD un servicio *feeder* entre este puerto y otro europeo? Desde la óptica de puertos o terminales como la de la Autoridad Portuaria de Bahía de Algeciras, la respuesta es negativa, puesto que cualquier acción de fomento de estos servicios va en detrimento de los *hub* del sur de Europa. Es aquí donde se encuentran los mayores problemas de delimitación del TMCD, desde un punto de vista geográfico.

Si se evalúa el concepto desde la perspectiva de la demanda de transporte, entonces hay que admitir que se encuentran muy pocas referencias que aludan al transporte de viajeros. Casi todos los servicios marítimos que atienden pasajeros (cruceiros, *ferrys* de línea regular...) ya son en realidad TMCD. Al contrario, apenas existen líneas marítimas intercontinentales para pasajeros. Muy atrás quedan ya los vapores entre Europa y América, sustituidos por el avión. En el ámbito intracontinental el mercado de estos servi-

cios marítimos dirigidos al pasajero funciona razonablemente bien, sin que exista una necesidad perentoria de actuación por parte de los poderes públicos. En Europa, solamente existen ciertas líneas muy localizadas beneficiadas de subvenciones que cubren obligaciones de prestación de servicio público, acordes con los sucesivos Tratados de la Unión.

Centrando la atención en las mercancías, el TMCD cubre dos tipos de transporte marítimo clásicos, a saber:

— El transporte *tramp* de mercancía líquida y sólida a granel. Este tipo de mercancías se transporta en grandes volúmenes alojada directamente en las bodegas o tanques de los buques, aunque no hay que olvidar los llamados «neograneles» (papel, madera pretratada, productos de acero y siderúrgicos, coches, etc.) y los productos petrolíferos y químicos a granel expedidos en paquetes (*parcel trade*). De acuerdo con las últimas estadísticas disponibles de Eurostat correspondientes al año 2009, un 70 por 100 del volumen total en toneladas correspondiente al TMCD europeo es mercancía a granel.

— El transporte de mercancía general, casi siempre en línea regular, ya sea bajo una forma de presentación heterogénea, como la alojada en unidades homogéneas (contenedor, semirremolque o plataforma, pallet...), y también manipulable con sistemas de carga y descarga distintos: por elevación (*Lift-on-Lift-off* o *lo-lo*) o por rodadura (*Roll-on-Roll-off* o *ro-ro*). En Europa, la mayor parte de la mercancía general se transporta en unidades homogéneas de carga, ya sea contenedor, que representa el 12 por 100 del total del TMCD europeo (incluyendo los servicios *feeder*), o en unida-

des *ro-ro*, que cubre aproximadamente otro 12 por 100.

En síntesis, el TMCD responde a un concepto relativamente amplio en el que se encuadra todo tipo de transporte marítimo que no conecta continentes alejados entre sí (*deep sea*), y que preferentemente une puertos situados en un territorio concreto.

2. Las autopistas del mar (AdM)

En el marco de la política europea de transporte, las autopistas del mar (AdM) —o, en versión inglesa, *Motorways of the Sea* (MoS)— aparecen por primera vez en el *Libro Blanco de transportes* del año 2001, elaborado por la Comisión Europea [COM (2001), 370]. La intención de este Libro Blanco con las AdM fue promocionar la opción del transporte marítimo con proyectos de creación o mejora de líneas marítimas de altas prestaciones. Se ponía como ejemplo la línea Barcelona-Génova, cubierta por una serie de buques rápidos de altas prestaciones, que, según se cita, dan servicios de doce horas de duración por trayecto, los cuales permiten canalizar a través de los mismos las cargas que circulan exclusivamente por las carreteras de la costa azul francesa.

Es curioso que se aluda precisamente a esta línea como ejemplo de AdM. En realidad, la actual línea Barcelona-Génova venía a recuperar un servicio marítimo de hace ya unas décadas, basado en la modalidad de carga y descarga por rodadura (*Roll-on-Roll-off* o *ro-ro*) que existió precisamente entre ambos puertos. Los primeros buques *ro-ro* de esta clase, conocidos popularmente como «canguros» (llamados *Cabo San Sebastián* y *Cabo*

San Jorge) fueron construidos por Unión Naval de Levante en 1972, por encargo de la compañía Ybarra. Ambos se utilizaron de forma combinada para prestar los servicios Barcelona-Génova y Barcelona-Palma en los años setenta. Curiosamente el lema de los anuncios publicitarios de las líneas de Ybarra en 1975 era «Su autopista sobre el mar».

Para hacer realidad las AdM, el Libro Blanco del año 2001 se marcaba el compromiso de incorporarlas a la Red Transeuropea de Transporte (RTE-T). De esta manera se aprovechaba la oportunidad de completar la RTE-T con el modo marítimo. Desde su creación, fruto del Tratado de Maastricht, la RTE-T se había centrado en el desarrollo de infraestructuras de transporte en el interior del territorio, en concreto carreteras, ferrocarril y vías navegables (Decisión 1692/1996). Incluso, en el mismo año 2001, se había logrado un acuerdo para incluir los puertos clasificados en diferentes categorías (Decisión 1346/2001; CE, 1996). Pero faltaba el mar.

Pues bien, en abril de 2004 las AdM pasaron a formar parte de la RTE-T, como actuación prioritaria n.º 21, en un proceso de revisión aprobado por codecisión del Parlamento Europeo y del Consejo, que hoy sigue estando en vigor (Decisión 884/2004). Independientemente de las dificultades que luego supuso en Europa su puesta en marcha, el concepto de AdM brotó con una finalidad prevalente: provocar un trasvase significativo de carga desde las carreteras congestionadas hacia opciones de transporte marítimo-terrestres de menor coste interno y externo.

Concretamente, en esta revisión del 2004 se decía: «La red transeuropea de AdM tendrá por objeto concentrar flujos de mer-

cancías en itinerarios logísticos de base marítima, con objeto de mejorar las actuales conexiones marítimas, o establecer nuevas conexiones viables, regulares y frecuentes para el transporte de mercancías entre Estados miembros, a fin de reducir la congestión vial o mejorar el acceso a las regiones y los Estados insulares y periféricos. Las AdM no deben excluir el transporte combinado de personas y mercancías, a condición de que predomine el transporte de carga». En otro apartado se establece, además, que las AdM «se compondrán de equipos e infraestructuras que afectarán al menos a dos puertos situados en dos Estados miembros diferentes» (CE, 2004).

El nuevo Libro Blanco hoy en vigor, publicado en 2011, vuelve a redundar en la idea de la AdM como «la dimensión marítima de la red básica», entendida ésta como la red de «corredores, por los que circulen grandes volúmenes consolidados de tráfico de mercancías y de pasajeros con alta eficiencia y bajas emisiones, gracias a la utilización extensiva de modos más eficientes de combinaciones multimodales y a la situación generalizada de tecnologías avanzadas e infraestructura de suministros de combustibles no contaminantes» [COM (2011) 144 final; CE, 2011].

Por tanto, en el ámbito europeo, la AdM va intrínsecamente unida a la RTE-T, y su concepto responde a una acción voluntarista: captar cargas desde la carretera y reforzar la accesibilidad a los distintos territorios. Es pues una modalidad singular de TMCD.

Para desentrañar esta singularidad y reconocer con más precisión la AdM, es preciso aplicar distintos criterios, tanto geográficos como funcionales, relacio-

nados directamente con el tipo de transporte que se persigue.

Centrando la atención ahora en los criterios geográficos, es preciso señalar que el ser o no ser de una AdM en Europa pasa, entre otras cuestiones, por la existencia de una o varias conexiones marítimas entre dos o más puertos de la Unión Europea, situados en al menos dos Estados miembros distintos. Así pues, de todo el espectro de servicios marítimos integrado en el TMCD, se descarta el cabotaje nacional (líneas marítimas de un mismo país incluyendo las conexiones marítimas con sus islas), y también aquellos otros servicios marítimos que conectan puertos europeos con puertos de terceros países, los cuales se consideran, a lo sumo, servicios marítimos complementarios.

Por tanto, desde una perspectiva geográfica europea, la AdM es un tipo de TMCD que, además de disfrutar de altos estándares desde una óptica funcional, atiende los siguientes tráfico:

- los que transcurren entre dos o más puertos de distintos Estados o países exclusivamente europeos;

- el de un tramo marítimo del transporte transoceánico.

Manteniendo esta misma perspectiva geográfica, hay que indicar que desde la revisión de 2004 de la RTE-T, existe una cierta confusión a la hora de delimitar en la mar sus «autopistas», debido a que aparecen descritas indistintamente como corredor o como una línea o conjunto de líneas marítimas concretas.

Por ejemplo, el Anexo III de la citada revisión de 2004 reconoce como AdM los siguientes corredores (ver mapa 1):

MAPA 1
 LAS AUTOPISTAS DEL MAR EN EUROPA VISTAS COMO GRANDES CORREDORES EN 2003



— *Autopista del mar Báltico* (que enlaza los Estados Miembros del mar Báltico con los de Europa Central y Occidental, incluida la ruta a través del canal del mar del Norte/mar Báltico o canal de Kiel).

— *Autopista marítima de Europa occidental* (que enlaza Portugal y España, a través del arco Atlántico, con el mar del Norte y el mar de Irlanda).

— *Autopista marítima de Europa suroriental* (que enlaza el mar Adriático con el mar Jónico y el Mediterráneo oriental para incluir a Chipre).

— *Autopista marítima de Europa suroccidental (Mediterráneo occidental)*, que enlaza España, Francia, Italia, incluida Malta, y que empalma con la autopista marítima de Europa sudoriental (también hacia el mar Negro).

Pero, por otro lado, el desarrollo posterior de AdM en Europa ha llevado a que se señalen también como tales determinadas líneas muy concretas. De hecho, siguiendo precisamente las reglas de juego establecidas por la Comisión Europea, existen ya varias AdM de la RTE-T en marcha impulsadas por determinados Estados en forma de líneas concretas. Ejemplos de ello son las AdM promovidas por los Estados español y francés en el Atlántico, de entre las que una de ellas ya está en servicio desde 2010 (Gijón-Nantes) y la otra todavía en proceso (Algeciras/Vigo-Nantes/Le Havre). Ambas AdM formarían parte de la «Autopista marítima de Europa occidental», según la relación dada anteriormente, pero esta suposición no está clara.

También, en la última revisión de la RTE-T propuesta en 2011 por la Comisión Europea al Par-

lamento Europeo y al Consejo, se identifican varias propuestas de AdM en forma de líneas concretas, dentro de ciertos corredores. Ejemplos de estas AdM preidentificadas son las líneas Helsinki-Tallin (en el corredor Báltico-Adriático), Atenas/El Pireo-Limassol (en el corredor Hamburgo-Rostock-Burgas/TR Border-Pireo-Lefkosia) y las AdM Turku-Estocolmo y Palermo-Valleta (en el corredor Helsinki-Valleta).

Este tipo de diseño en dos niveles (corredor-tramo) también se encuentra en la política de transporte de Estados Unidos dirigida al impulso de proyectos similares a las AdM europeas. Siguiendo la Ley de Energía Limpia del año 2007, en 2008 el USDOT publicó en el *Federal Register* (Vol. 73, N.º 197) una propuesta de programa para consulta, bajo la denominación de «America's Marine Highway Program» (USDOT, 2008).

El objetivo era precisamente desarrollar algo similar a las AdM europeas, bajo el nombre de *Marine Highways* en su versión original. En este proceso se trata de dar respuesta al mandato legal de prefijar desde la Administración una serie de rutas marítimas para poder enmarcar en ellas las propuestas de desarrollo concreto de líneas de altas prestaciones.

Para abordar este mandato, el USDOT fue lo suficientemente cauto como para acogerse inicialmente al concepto general de corredor marino (*Marine Highways Corridors*). De acuerdo con su propia regulación, se entiende por tal la «ruta de TMCD que representa una extensión del sistema de transporte terrestre, para superar la congestión del lado terrestre a lo largo del corredor por carretera. Es una o varias vías na-

vegables que, siendo empleadas para el transporte de mercancías o pasajeros, generan beneficios medibles para la ruta de transporte terrestre en términos de reducción de la congestión, ahorros de energía, reducción de emisiones, mejora de la seguridad y/o reducción de los costes de infraestructura» (USDOT, 2008).

Dejando para más adelante el objetivo funcional, se observa que el enfoque norteamericano de corredor marino podría equipararse en Europa a los cuatro corredores establecidos en la revisión de la RTE-T del año 2004. Pero no es del todo semejante. La mayor diferencia está en el grado de detalle geográfico. Los corredores marinos de Estados Unidos guardan una relación más estrecha con los principales corredores de transporte terrestre a los que afectan. De hecho, en abril de 2010, tras finalizarse el proceso de licitación, se seleccionaron finalmente 18 corredores marinos, 8 proyectos y 6 iniciativas (véase el informe del USDOT/MARAD al Congreso de abril de 2011). En Europa la idea original del corredor marítimo no es más que una forma de acotar los principales mares en los que pueden desarrollarse las AdM (ver mapa 2).

La idea del corredor en Europa es pues una referencia sobre la cual desarrollar proyectos concretos de AdM. De hecho, así se elude la tentación de predeterminar directamente desde el lado público como AdM estos proyectos concretos, pues el acervo comunitario obliga a pasar previamente por una consulta más o menos exhaustiva al sector afectado.

Tanto en Estados Unidos como en Europa, las AdM concebi-

MAPA 2
CORREDORES MARINOS EN ESTADOS UNIDOS. AÑO 2011



Fuente: USDOT/MARAD (2001).

das como líneas concretas se materializan finalmente tras procesos de licitación o de concurso, cuya finalidad es respetar las reglas de mercado propias de la prestación de servicios de transporte marítimo, así como de los puertos, y, por extensión, del resto de servicios de transporte.

Sin entrar en detalles, hay que aclarar que los concursos promovidos desde los poderes públicos llevan aparejado un largo y complejo proceso jurídico-administrativo, especialmente en Europa.

Así, por ejemplo, el concurso lanzado entre España y Francia para la promoción y puesta en marcha de las AdM entre ambos países dura ya más de cinco años. Concretamente, requirió dos acuerdos internacionales, uno de ellos con aprobación previa de las respectivas Cortes de cada país y un laborioso proceso de lanzamiento del concurso, con las subsiguientes fases de admisión, selección y negociación con los candidatos, fructificando todo ello en los respectivos convenios firmados entre los dos Estados y

cada una de las sociedades explotadoras.

Manteniendo el enfoque europeo, conviene finalizar el análisis de corte geográfico con la consideración de las AdM bajo el proceso de revisión de la RTE-T que hoy día se está llevando a cabo en Europa.

Es preciso aclarar previamente que, tras un período de dos años de consulta a los Estados miembros, lo que existe en la actualidad (en 2011) es una propuesta

de la Comisión Europea que todavía ha de ser aprobada por el Parlamento Europeo y por el Consejo. En esta propuesta se identifican dos grandes niveles de red: la red prioritaria (*core network*) a culminar en 2030, y la red global (*comprehensive network*) a alcanzar en 2050.

La consideración de los dos niveles complica el encaje en la RTE-T de las AdM. En concreto, la propuesta legislativa de la Comisión establece lo siguiente [COM (2011) 650/2, Artículo 25. Sección 4]:

«las AdM representan la dimensión marítima de la RTE-T. Deben integrar rutas marítimas de corta distancia, puertos, infraestructura y equipos marítimos asociados, e instalaciones que permitan el TMCD o la navegación fluvial, entre al menos dos puertos, incluyendo las conexiones con el *hinterland*, en al menos dos Estados miembros diferentes. Las AdM deberán incluir:

a) los enlaces marítimos entre los puertos marítimos de la red global;

b) las instalaciones portuarias, de información y comunicaciones (TIC) tales como los sistemas electrónicos de gestión logística, seguridad y protección y procedimientos aduaneros en al menos un Estado miembro;

c) las infraestructuras para el acceso directo por tierra y por mar.

Los proyectos de interés común para las AdM en la RTE-T serán propuestos por al menos dos Estados miembros. Deberán adoptar una de las siguientes formas:

a) ser la componente marítima de un corredor de la red prioritaria, o constituir la componente marítima entre dos corredores de la red prioritaria;

b) constituir un enlace marítimo y sus conexiones con el *hinterland* en el marco de la red prioritaria, entre dos o más puertos de la red prioritaria;

c) constituir un enlace marítimo y sus conexiones con el *hinterland* entre un puerto de la red prioritaria y puertos de la red global, con especial atención a las conexiones con el *hinterland* de los puertos de la red prioritaria y global».

En definitiva, las nuevas AdM europeas se asociarían principalmente a la red principal (*core*), pero pueden también quedarse en un plano más global (*comprehensive*), siempre y cuando incorporen al menos un puerto de la red principal. En resumidas cuentas, desde un criterio geográfico, las AdM son un tipo especial de TMCD que enlaza dos o más puertos de un mismo territorio y que responde también a un objetivo de carácter funcional cuyo análisis requiere un apartado propio.

III. LA PERSPECTIVA FUNCIONAL

1. Planteamiento del problema

La principal característica de la oferta de transporte es que se configura en forma de red con vocación de no reconocer fronteras y ser universal. Los vínculos económicos a escala mundial se materializan a través del empleo de esta red. Se trata de una red que se estructura en todos los niveles característicos de la oferta de transporte: red de infraestructuras, red de material móvil y red de servicios. Cada desplazamiento entre un origen y destino se atiende a través de una cadena de transporte, que puede competir con otras cadenas en régimen de mercado, todas ellas apoyadas en la red.

Conviene reiterar previamente que en el mercado del transporte (y más concretamente de presta-

ción de servicios de transporte), lo que compete realmente son las cadenas de transporte y no los modos de transporte. Éstos pueden ser complementarios, formando conjuntamente cadenas de transporte, o sustitutivos, pugando por participar en algún tramo de la cadena, pero, estrictamente hablando, es el conjunto de la cadena la que atiende la demanda real de transporte «puerta a puerta» y, por tanto, la que está en condiciones de competir con otras a la hora de atender los requerimientos de calidad/precio que impone dicha demanda.

A escala intracontinental y en el ámbito del transporte de mercancías, las posibles cadenas identificables van desde las que solamente tienen la carretera (unimodal) hasta las que integran la carretera con uno o varios de los restantes modos de transporte (multimodales). Estas últimas pueden ser el resultado de una combinación de la carretera con el modo marítimo, ferroviario o la navegación interior.

A lo largo del siglo XX, las redes de transporte de mercancías en los distintos continentes del mundo han compartido un fenómeno común: lenta e inexorablemente, la carretera ha tomado el protagonismo en ciertos segmentos de demanda de transporte de mercancía general relativamente fraccionada con un espectro amplio de distancias a cubrir (hasta unos 2.000 kilómetros). De hecho, este fenómeno ha afectado negativamente a los modos de transporte ferroviario y fluvial —en menor medida al modo de transporte marítimo— todavía hoy estancados o en franco retroceso, salvo excepciones muy singulares.

No cabe duda de que las carreteras presentan mucho mayor

alcance geográfico que el resto de las infraestructuras. Llegan a más sitios. Por tanto, permiten configurar cadenas unimodales de transporte en las que los servicios son directamente «puerta a puerta», sin necesidad de intercambio de la mercancía entre distintos modos de transporte. Por otro lado, su versatilidad de cara a atender un transporte no masivo, heterogéneo y fragmentado es inalcanzable. Cuando surge la necesidad puntual de transporte de mercancía general, la respuesta del camión es cuasi inmediata. Es enormemente flexible. Se adapta perfectamente a cambios inesperados sobre la marcha. Por último, su precio es relativamente reducido (aunque a veces, por desgracia y por múltiples razones, claramente por debajo del coste). Con todo, la opción de la cadena de transporte basada exclusivamente en los servicios de transporte por carretera se ha convertido en la preferida por los cargadores, es decir, por los agentes que encargan el transporte de sus mercancías a escala intracontinental.

Pero no todo son ventajas para la carretera.

Los ecos de su potencialidad han provocado a lo largo de la segunda mitad del siglo XX un poderoso efecto llamada, fundamentalmente cuando existe un mercado abierto a la concurrencia de operadores de transporte por carretera. En muchos países basta con cumplir unos requisitos mínimos de capacitación profesional y garantías legales para poder acceder a este mercado. Con el tiempo, a este sector han acudido gran número de personas procedentes de otros sectores en declive, en busca de un nuevo empleo, generando una oferta superabundante y muy atomizada, que compite con fuerza en

precios, hasta el punto de fijarse sistemáticamente tarifas por debajo del coste real del servicio. En estas condiciones de sobreexposición, una subida de los precios del combustible significa la inmediata ruina de muchos de estos transportistas, acostumbrados a operar por encima del límite de sus posibilidades. Las últimas elevaciones del precio del petróleo han ocasionado graves problemas en este sector, sobre todo al segmento de operadores con flotas de escasa dimensión.

Otro problema que afecta a la salud de la carretera es la congestión. Este problema es ahora objeto de atención preferente.

El empleo masivo de la carretera, como soporte para el transporte de mercancías a escala continental, ha llevado con el tiempo a una elevación en exceso de las cargas de tráfico de vehículos pesados en muchos tramos de la red. Los volúmenes de tráfico conjunto de viajeros y de mercancías se sitúan próximos a la capacidad de las carreteras, o, dicho de otra manera, el grado de utilización se eleva hasta casi el 100 por 100. El resultado es la congestión, cuyo efecto inmediato es una pérdida del nivel de servicio de las carreteras para todos sus usuarios.

Un ejemplo son los principales corredores de carretera en Centroeuropa o los pasos por carretera a través de los Alpes o los Pirineos.

El observatorio hispano-francés del tráfico transfronterizo por los Pirineos muestra hasta qué punto el crecimiento de la carretera termina por generar niveles de congestión preocupantes. Antes de la puesta en vigor en 1986 del Tratado de Adhesión de España y Portugal con la entonces

Comunidad Económica Europea (CEE), los tráficos por carretera a través de los Pirineos crecían al 3 por 100 anual acumulado. Pero después, ese mismo tráfico creció a un ritmo superior al 7 por 100 anual acumulado durante veinte años, hasta llegar a la crisis actual. Cada diez años se fueron duplicando. Fue el efecto de entrar en un mercado de libre comercio como el europeo donde regía el principio de libre circulación de personas y mercancías. Pero este crecimiento dio lugar a unas intensidades medias diarias de vehículos pesados de 10.000 en la Junquera y de 9.000 en Irún. Son tráficos que han llevado a una situación próxima a la saturación.

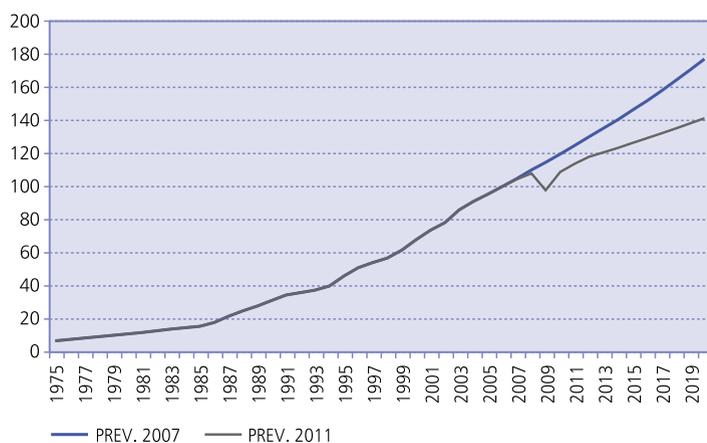
La actual crisis financiera y económica ha provocado una caída de estos tráficos transfronterizos, hecho que ha aliviado al menos momentáneamente la congestión. Pero pese a que existe una corrección a la baja de la previsión de los tráficos, en pocos años, salvo una recaída grave de la economía, se volverá a sufrir el problema de la congestión (ver gráfico 2).

En Estados Unidos se dan numerosas situaciones de congestión como éstas. Los itinerarios por carretera de mayor congestión suelen clasificarse en tres grupos:

— Los corredores que discurren junto al litoral norteamericano, tales como la carretera interestatal I-95, situada en la costa Este, y la carretera I-5, en la costa Oeste. También la porción de la carretera interestatal I-10 situada junto al golfo de México.

— Los corredores que atraviesan de norte a sur Estados Unidos en su parte central, particularmente las carreteras I-35, I-55

GRÁFICO 2
**EVOLUCIÓN Y PREVISIÓN DE TRÁFICOS A TRAVÉS DE LOS PIRINEOS
 (IRÚN Y LA JUNQUERA)**
 (Unidades: Millones de toneladas ambos sentidos)



Fuente: Observatorio España/Francia de tráfico transfronterizo.

y I-65, junto al sistema fluvial Mississippi-Ohio.

— La red de carreteras del entorno de los Grandes Lagos, de entre los que destacan los tramos de las vías I-90 e I-94 más próximos.

Sea donde fuere, la congestión tiene dos efectos sobre los costes del transporte:

— La elevación de los costes internos: las demoras hacen que el transporte se encarezca, hecho que termina trasladándose al precio de las mercancías que se transportan. Este efecto redundará directamente sobre las economías de los territorios afectados. Por ejemplo, la congestión en los Pirineos afecta a las economías española y portuguesa en la medida en que afecta a su comercio exterior con el resto de Europa.

— La elevación de los costes externos: la congestión eleva en gran medida las externalidades

del transporte, esto es, los costes que la sociedad soporta en la actualidad y soportará en el futuro. Entre ellos, destaca la emisión de gases contaminantes y de efecto invernadero tales como el CO₂. Este efecto afecta a la población en su conjunto y se entronca con el principio de sostenibilidad que debe regir toda política de transporte.

Se plantea pues la siguiente cuestión: ¿qué se puede hacer para frenar las situaciones de congestión de las carreteras?

La construcción de nuevas carreteras no parece ser la solución única y definitiva, ya que el ritmo de crecimiento de los tráficós de coches y camiones es incluso muy superior a los ciclos de proyecto y construcción de infraestructuras, con costes muy elevados. En la práctica, muchos tramos de carreteras nacen ya congestionados, algo que obliga a concebir rápidamente nuevas ampliaciones. Es un proceso que parece no

tener fin. Nuevas carreteras para nuevos tráficós de vehículos, y así sucesivamente. La política de transporte que solamente se centra en el desarrollo de la carretera y del transporte privado individual, lejos de resolver los problemas derivados de la congestión, no hace más que reforzar su situación de predominio excesivo.

En consecuencia, no parece quedar otro remedio que apostar por actuaciones de reequilibrio modal que potencien el uso de otros modos de transporte, adicionales a la carretera, todos ellos con mayor capacidad de transporte que ésta (aunque sean más rígidos). Se deberá intentar aprovechar su ventaja clave: cuando se logran buenos niveles de ocupación, entonces se repercuten menores costes a la economía y a la sociedad en su conjunto. Pero para ello es preciso procurar atraer hacia ellos el interés de la demanda, hasta el punto de que se empleen de forma masiva.

Ya el Libro Blanco del año 1992 titulado *The future development of common transport policy. A global approach to the construction of a Community framework for sustainable mobility* (CE, 1992) hablaba de movilidad sostenible, redistribución entre modos de transporte, interoperabilidad e interconexión entre redes de transporte.

El transporte marítimo de corta distancia (TMCD) y las autopistas del mar (AdM) pueden ser una solución a corto plazo.

2. Desarrollo y promoción del TMCD

En realidad, el TMCD es el de toda la vida en las diferentes culturas y civilizaciones y buena prueba de ello es la intensa activi-

dad de navegación marítima que hubo en el Mediterráneo desde tiempo inmemorial. Los egipcios, griegos, fenicios y romanos del mundo clásico utilizaban para el transporte de mercancías embarcaciones constituidas por cascos de madera, impulsadas por remos y por velas de aparejos cada vez mayores y más complejos. Incluso existían por entonces unidades de carga homogéneas como el ánfora, que aprovechaban al máximo la capacidad de carga de los barcos y facilitaban las operaciones de carga y descarga en playas y embarcaderos. En Asia también proliferó durante siglos el comercio por vía marítima con el empleo del junco chino como exponente más conocido de embarcación en épocas remotas.

Pero en el campo del transporte de mercancía general, la opción marítima ha ido perdiendo terreno con respecto a la carretera desde el invento de los vehículos terrestres automotores hace ya más de un siglo. La carretera es incuestionable cuando se pretende cubrir distancias inferiores a los 500 kilómetros. Pero también mantiene su primacía en segmentos de distancias situados entre los 500 y los 2.000 kilómetros, donde podría haber una competencia más clara entre la cadena unimodal por carretera y la cadena multimodal marítimo-terrestre.

Surge ahora la siguiente cuestión: ¿por qué falla el transporte marítimo en tales segmentos?, esto es, ¿cuáles son las barreras, obstáculos o cuellos de botella del modo de transporte marítimo que han llevado a su pérdida paulatina de cuota de mercado a escala continental?

En la literatura especializada en este campo se encuentran muchas referencias que aportan lis-

tados más o menos detallados de inconvenientes del TMCD.

2.1. *El impulso europeo*

Una de las primeras referencias de que se dispone para el estudio de las dificultades del TMCD se sitúa en 1991. En ese año, la Comisión Europea 1991 creó el Foro de Industrias Marítimas (MIF o Maritime Industries Forum), uno de cuyos paneles de trabajo fue el relacionado con el TMCD.

Desde 1995 los trabajos de análisis del TMCD pasaron a manos de la propia Comisión Europea, y sus frutos fueron unos documentos (CE, 1995 y 1999) relacionados con una acción clave (*task force*) para integrar el TMCD en las cadenas de transporte y logística marítimo-terrestres. Estos documentos se van sucediendo hasta el correspondiente al año 1999, en el que se indica que el TMCD debe ofrecer «soluciones globales de servicios puerta a puerta con un alto nivel de calidad, regularidad y frecuencia en un entorno logístico personalizado y con unos costes atractivos» [COM(99) 317].

Desde el ámbito portuario hay que resaltar un capítulo dedicado al TMCD en el Libro Verde de los puertos marítimos y de las infraestructuras marítimas [COM (97) 678], emitido por la Comisión Europea en 1997.

A raíz de todas estas comunicaciones, la Comisión Europea creó un grupo de representantes de cada país (*focal points*), hoy día en activo, cuyo primer trabajo fue definir hasta 200 cuellos de botella distintos para la puesta en marcha del TMCD. Uno de los diagnósticos más interesantes fue el que sirvió de base para las con-

clusiones del Consejo Informal de Ministros de Transporte celebrado en Gijón en 2002, bajo Presidencia española. No es el momento de identificar indiscriminadamente cada uno de estos cuellos de botella, pero sí conviene hacer una exposición introductoria de los principales focos en que suelen encuadrarse los problemas.

Básicamente, un foco principal de problemas se sitúa en las dificultades para conectar adecuadamente el TMCD con los modos de transporte terrestre, circunstancia que lleva a prestar atención a lo que ocurre en los puertos.

Las dificultades que se encuentran en los puertos pueden agruparse en tres planos: el infraestructural (falta de capacidad), el funcional u operativo (problemas para prestar y/o compatibilizar servicios) y el de corte organizativo (tramitación administrativa excesivamente compleja).

Este último plano de dificultades administrativas ha sido especialmente enfatizado en numerosos foros, debates y encuentros oficiales en Europa, debido a que curiosamente es fuente de diferencias claras en contra de la opción marítima y a favor de los restantes modos, hasta el punto de afectar al principio de libre circulación de mercancías y de personas que rige en los Tratados de la Unión Europea.

Los más destacables son los controles aduaneros, aunque no son los únicos. Resulta que las mercancías que se comercian por vía marítima con origen y destino dentro del territorio de la Unión Europea están obligadas a sufrir una tramitación aduanera, tanto en el puerto de origen como en el de destino, aunque no salgan del territorio comunitario. Esto

no ocurre en el caso del transporte por carretera y por ferrocarril, donde en la frontera no se impone este tipo de control. Entre otras, las razones para el control aduanero se basan en el hecho de que cuando un buque sale a la mar, aunque navegue por aguas jurisdiccionales de algún Estado de la Unión Europea, no es posible controlar si se produce una actividad de transbordo de mercancías con otro buque.

Otra fuente de problemas del TMCD, destacable en este difícil ejercicio de síntesis, se sitúa en el concepto que tienen los potenciales clientes del TMCD y de los puertos. Todavía se cataloga lo portuario como un mundo oscuro y complejo, de elevado coste y poca fiabilidad. Esta imagen negativa, hoy día alejada de la realidad, dificulta superar los hábitos del transportista que usa las carreteras, que entiende su negocio como hacer kilómetros exclusivamente en ellas.

Gran parte de estos problemas son solucionables con actuaciones que no exigen elevadas inversiones en infraestructura con plazos dilatados. Por ejemplo, la complejidad burocrática tiene solución, al menos parcial, acudiendo a técnicas avanzadas de información y comunicaciones y elaborando una normativa que simplifique los procedimientos. La imagen negativa del sector marítimo-portuario se reduce con acciones comerciales donde se presenten las bondades actuales de este sector a los clientes potenciales y a la sociedad en general.

Las Asociaciones para la promoción del TMCD, constituidas al efecto en casi todos los Estados miembros de la Unión Europea con litoral, también pueden resultar muy útiles en esta necesaria acción comercial. Para ello

han de enfocar su punto de mira al mercado de prestación de servicios de transporte, de naturaleza eminentemente privada, para en ese ámbito promover el empleo del TMCD. Muchas de estas Asociaciones nacieron con un claro impulso público —es el caso de la española— y hoy día están soportadas mayoritariamente por las empresas privadas del sector.

Poco a poco, al menos a escala europea, la opción marítima está siendo observada por agentes públicos y privados como una solución que contribuye a corto plazo al logro de una reducción de la congestión en las carreteras y, en última instancia, a la movilidad sostenible.

En Europa no existe una organización federal como la norteamericana —ni si la espera a corto plazo— y a veces se producen choques casi insalvables entre la visión pretendidamente europeísta de la Comisión Europea a la hora de aplicar programas de promoción, y los Estados dominados por sus intereses coyunturales propios.

Aun así, se ha conseguido que el Parlamento Europeo y el Consejo cedan a la Comisión Europea cierta autonomía en la aplicación de programas de promoción del TMCD. Un ejemplo son los programas PACT (Pilot Actions for Combined Transport) y Marco Polo, dirigidos directamente al sector del transporte, y relativamente escrupulosos a la hora de fijar los requisitos para seleccionar y, en su caso, cofinanciar proyectos de TMCD.

El programa PACT funcionó desde 1995 hasta 2001. Era el mecanismo de financiación europea más relevante para el desarrollo de iniciativas innovadoras

dirigidas a potenciar el trasvase de cargas desde la carretera a otros modos de transporte tales como el TMCD. Este programa se rebautizó como programa Marco Polo, el cual tuvo dos períodos: 2003-2007 y 2007-2013.

El programa Marco Polo incrementó la cuantía e intensidad de las ayudas y estableció unos objetivos de transferencia modal cuantificables y, por tanto, fácilmente comprobables. Junto a las acciones para la promoción del TMCD, en su segundo período se incorporó un capítulo específico para las AdM, hecho que todavía genera cierta confusión con la RTE-T. ¿Por qué existen dos cauces completamente distintos en forma y fondo para identificar las AdM? En cualquier caso, el Marco Polo es un programa útil de ayudas financieras al TMCD administrado por la Comisión Europea y supervisado por la Agencia denominada EACI (Executive Agency for Competitiveness and Innovation).

Entre los proyectos cofinanciados con este programa destacan los servicios marítimos del Mediterráneo occidental, y más concretamente los que unen España e Italia. En esta región marítima existe ya una red de servicios de transporte marítimo de línea regular en la que están implicados varios puertos españoles (Barcelona, Valencia, etc.) y varios puertos italianos (Génova, Livorno, Salerno, Civitavecchia, etc.), en una acción común de captación de camiones de la carretera.

Dejando a un lado el tráfico de coches nuevos, muy especializado y sujeto a la logística propia del sector de la automoción, el dinamismo del Mediterráneo occidental en los últimos años se debe sin duda a la importante captación del tráfico de unidades de carga

de carretera, es decir, de camiones, semirremolques y plataformas llevados en buques. Este tráfico se extrae de las carreteras costeras de paso por la costa azul francesa, ya sea en la modalidad acompañada (camiones completos con el chófer, muchos de ellos a cargo de autónomos) como en la no acompañada (semirremolques y plataformas compartidos por empresas españolas e italianas con cierta dimensión).

El origen de la red actual de TMCD del Mediterráneo occidental se sitúa en 1998 y, desde entonces hasta 2007, ha pasado de ofrecer un número limitado de plazas para vehículos pesados a lograr encaminar por la vía marítima aproximadamente 5 millones de toneladas al año ambos sentidos, llevadas en unas 300.000 unidades de transporte (entre camiones completos, semirremolques y otras unidades equivalentes).

La idea clave es la complementariedad buque-camión. Se compite con la carretera como soporte pero no con el camión, al que se le ofrece el barco. Precisamente ésa es la razón de ser de la AdM, ya que es consustancial con su propia terminología. De hecho, aunque no tengan el sello oficial de AdM, los servicios marítimos de línea regular del Mediterráneo occidental cumplen sobradamente con los criterios de calidad/ coste exigibles a las mismas, hecho que se analizará más adelante.

Con el programa Marco Polo se han cofinanciado también servicios marítimos en el lado Atlántico. De entre ellos merece especial atención el que une los puertos de Bilbao y Zeebrugge, de muy altas prestaciones.

Con programas como el Marco Polo, las instituciones eu-

ropeas demuestran un compromiso de actuación tangible a favor del TMCD, fraguado desde finales de los años noventa, sobre la base de una cofinanciación con cargo a los fondos que tiene asignado específicamente este programa. Este tipo de compromiso fue asumido también en Estados Unidos, aunque hubo que esperar a la Ley de la Energía Limpia del año 2007 para observar algún mecanismo de financiación pública semejante, dirigida a un concepto más parecido a las autopistas del mar.

En cualquier caso, los incentivos públicos citados, en forma de cofinanciación con cargo a determinados fondos, se refieren a aquellos dirigidos a la oferta del TMCD, esto es, a las empresas navieras y armadoras, o, todo lo más, a las que prestan servicios en los puertos.

Una modalidad de subvención de gran interés para el estímulo del TMCD es la que se dirige a la demanda del TMCD, la cual en primera instancia es el transportista de carretera, aunque por extensión es posible también incorporar como agentes directos beneficiarios a transitarios, operadores de transporte multimodal u operadores logísticos.

El ejemplo más nítido de este tipo de ayudas dirigidas a la demanda es el denominado «Eco-bono» implantado por el gobierno italiano desde 2005, con autorización de la Comisión Europea. Se trata de un programa de subvención a todo aquel transportista por carretera que utiliza de forma significativa alguna línea marítima de TMCD de las incluidas en una lista predeterminada. Las campañas de encuestas de preferencias reveladas y declaradas realizadas al público objetivo de estas ayudas revelan que,

pese a su cuantía, existe una elevada elasticidad de la demanda (véanse, por ejemplo, los resultados del proyecto *WestMed Corridors*) con respecto a estas ayudas. Tienen como ventaja además el hecho de que no entrañan peligro de distorsionar el mercado de prestación de servicios marítimos en Europa, algo que es denunciado desde varios países y asociaciones. El problema de estas ayudas radica en la complejidad administrativa para el otorgamiento de las subvenciones. Hoy día se está estudiando la extensión de la idea del Eco-bono a varios Estados de la Unión Europea.

2.2. El impulso norteamericano

La política de transporte norteamericana tardó más tiempo que la europea en reconocer el TMCD como una posible solución de interés para los problemas del transporte de mercancías. Es cierto que el problema de la congestión de las carreteras venía siendo atendido desde 1991 por la serie de medidas regulatorias conocidas como TEA (*Transportation Efficiency Act*). Pero apenas se detectan en esta serie reguladora actuaciones concretas de promoción del TMCD. Quizá el instrumento financiero denominado CMAQ (*Congestion Mitigation and Air Quality*), todavía vivo, podría hacerse cargo de cofinanciar proyectos de TMCD, pero desgraciadamente no se conocen ejemplos de relevancia. Hubo que esperar al siglo XXI, coincidente con la finalización del período de la ley TEA-21, para percibir un atisbo de impulso de esta opción del transporte. En 2003 el USDOT elaboraba la Agenda de acción del transporte nacional de mercancías. En esta agenda se identificaron seis iniciativas de alta prioridad, entre las cuales

se encontraba la de «acelerar el desarrollo del TMCD» (la sexta de ellas). Esta distinción de alta prioridad para el TMCD fue el empujón definitivo para que la MARAD iniciara acciones concretas para su impulso.

Los intentos por montar líneas marítimas competitivas de TMCD dejaban clara una cuestión: había que trabajar de forma concertada entre el mundo del transporte terrestre y el mundo marítimo, hasta entonces poco ensamblados. Para encarar esta cuestión se planteó la creación de una serie de coaliciones de cargadores de transporte. Su función era abordar el desarrollo conjunto de proyectos intermodales con el máximo consenso posible de todos los agentes implicados.

Así fue como nació en 2003 el denominado SCOOP (Short sea shipping COOperative Program). No era más que un foro de cooperación en materia de TMCD entre agentes públicos y privados, con más de cincuenta socios. En el lado público figura la propia MARAD, algunas Autoridades Portuarias y la Academia de la Marina Mercante. Esta asociación redacta estudios y contrasta sus resultados con sus miembros y con el resto de la sociedad en general.

Pese a ello, el TMCD en Estados Unidos no dejaba de ser una cuestión que no salía del papel, en lugar de traducirse en acciones visibles. Solamente algunas acciones aisladas podían interpretarse como un apoyo decidido al TMCD.

Además, en Estados Unidos, al igual que en Europa, persistía la discusión acerca de si es posible, adecuado o conveniente destinar fondos públicos directos a la promoción del TMCD.

En una sociedad tan desarrollada como la estadounidense el grado de privatización del transporte de mercancías es relativamente alto. Algunas líneas de ferrocarril y la mayor parte de las terminales portuarias son privadas. Por su parte, los servicios son prestados en su gran mayoría por compañías privadas.

Ante esta situación, la cultura anglosajona de defensa a ultranza del liberalismo reacciona siempre frente a cualquier acción de inyección de capital público en algo que se concibe como un mercado. Se supone que la prestación de servicios de transporte está o debería estar sujeta a las reglas del mercado, concretamente a la libre concurrencia de oferta y demanda. En mercados abiertos se suele admitir que se está en condiciones de favorecer una situación de equilibrio en el que la relación calidad/precio del servicio prestado se acerca lo más posible (al menos, en la medida en que lo permite la tecnología) a los requerimientos de la demanda. Hoy sabemos por experiencia que es más que aconsejable aplicar medidas regulatorias y de supervisión de los mercados. Pero sin intervenirlos más que en situaciones muy especiales. De hecho, una posible súbita inyección de dinero público en los mismos puede distorsionarlos en exceso. Por tal razón, en Europa existe una corriente creciente en contra de las ayudas públicas, al menos cuando se destinan a la oferta de servicios encuadrados en el TMCD, la cual sigue estando sujeta a los principios liberalizadores de los Reglamentos número 4055/86 (transporte marítimo entre países europeos y con terceros) y n.º 3577/92 (cabotaje nacional).

No obstante, la alerta en Estados Unidos frente a la subven-

ción pública no se sitúa tanto en el respeto, a veces extremo, de los asuntos propios del mercado. Se limita simplemente a una mera cuestión de optimización de los recursos públicos. Se entiende que la asignación de un fondo público a un proyecto de TMCD beneficia directamente a los agentes privados que explotan las infraestructuras y que pueden ser incluso propietarios de las mismas. Estos agentes podrían estar dispuestos a pagar o invertir simplemente por el beneficio que pueden obtener por el ejercicio de su actividad. Por tanto, antes de movilizar recursos públicos, el consejo norteamericano es: preséntese el proyecto al sector privado y espérese a su reacción.

La razón por la que se otorga una ayuda pública para prestar un servicio de TMCD es principalmente la reducción de la congestión en las carreteras, algo que resulta estratégico para el país. Pero ello no es óbice para iniciar una acción de masiva financiación pública, sino que deben ser ayudas reducidas y de estímulo, sujetas un período inicial de varios años (*start up*), durante el cual se supone que supera la resistencia inicial a invertir y el proyecto va madurando en condiciones de mercado.

Estas últimas argumentaciones son de común consenso en el bloque occidental.

Otra cuestión de interés en Estados Unidos es que allí existe un elevado consenso acerca del relevante papel que debe desempeñar el nivel superior de la administración pública, esto es, el nivel federal. Solamente la USDOT tiene una visión completa de la movilidad interestatal y, además, asume un compromiso compartido con los órganos am-

bientales federales por contribuir a la sostenibilidad del transporte en todo Estados Unidos. Por tanto, le corresponde despertar el interés de los restantes niveles por configurar proyectos viables de TMCD en un marco de estrategia global del país o la nación.

Con este enfoque, la propuesta más ambiciosa habría sido crear una ley o programa similar al TEA-21 dirigida al ámbito marítimo. Una especie de «SEA-21» en el que se permitiera cofinanciar proyectos de TMCD con cargo a los fondos federales procedentes de la fiscalidad específica de la carretera, o con unos fondos asignados expresamente constituidos con tasas aplicadas en el mundo marítimo. En tal caso, la fórmula de reparto entre Estados debe ser guardar el debido equilibrio territorial y fijar unas condiciones muy precisas para los proyectos susceptibles de recibir dichos fondos.

3. Desarrollo y promoción de las AdM

Cuando en 2004 se incorporan las AdM a la RTE-T como actuaciones prioritarias surge el problema de definir desde un punto de vista funcional estos proyectos de especial relevancia.

En apartados anteriores se ha reflexionado sobre la definición de este tipo de proyectos desde un punto de vista geográfico, pero falta por abordar su delimitación desde un punto de vista funcional, esto es, ¿qué se pretende con la identificación de AdM en los sistemas de transporte?

Para empezar, aunque no se excluyen los servicios marítimos que sirven al principio comunitario de la cohesión interterritorial, de entrada se le da relevancia al

objetivo de captar cargas de la carretera, en línea con el principio, también comunitario, de movilidad sostenible, siendo éste el soporte fundamental de la AdM. También queda claro que la AdM se refiere eminentemente al transporte de mercancías, quedando el transporte de viajeros relegado a un carácter secundario.

Por tanto, las AdM son servicios de TMCD que en teoría pueden articular cadenas de transporte marítimo-terrestre capaces de competir con la cadena de transporte unimodal apoyada exclusivamente por la carretera.

Hay que indicar que la clave de la competitividad de las cadenas formadas por varios modos de transporte es la «intermodalidad», es decir, la cualidad técnica por la cual se compatibilizan los distintos modos de transporte hasta el punto de ofrecer servicios puerta a puerta con una relación calidad/coste adecuada a las exigencias de la demanda de transporte. Este concepto fue impulsado por la Comisión Europea desde los años noventa y se completó a mediados de la primera década del siglo XXI, con el término de «comodalidad», que gravita en torno a la cooperación entre agentes públicos y privados.

Esa compatibilización ha de ser resuelta en tres niveles:

- el infraestructural,
- el funcional o relativo a la prestación de servicios, y
- el que tiene que ver con las relaciones entre los agentes públicos y privados implicados en la organización y gestión de cada eslabón de la cadena de transporte. Este último nivel recoge la necesidad de integrar, de cada

modo de transporte, tanto su «infoestructura» de gestión del conocimiento (apoyada en tecnologías de la información y comunicaciones), como la propia estructura organizativa tradicional, generalmente sometida a una normativa específica.

Para llevar a la práctica esta estrategia conviene apuntar que hace tiempo que se superó la idea de desarrollar opciones totalmente sustitutivas a la carretera «pura» para hacer frente a la situación de congestión generada en distintos tramos de su red, como son los pasos pirenaicos. No hace falta, ni resulta efectivo, impulsar una campaña exhortando a los clientes finales (en última instancia cargadores) a que cambien de hábito y contraten servicios de transporte distintos a los que tienen en la actualidad con los transportistas por carretera. Hay que reconocer como evidencia que el camión sigue y seguirá siendo una forma de transporte incuestionable a día de hoy en el mercado del transporte. Bastará en realidad con aceptar el statu quo del camión en relación con lo que quiere el cliente del transporte, y redirigirlo a nuevas opciones de transporte intermodal.

Desde un punto de vista conceptual, precisamente la consideración de los tres niveles de intermodalidad señalados permite identificar dónde sustituir y dónde compatibilizar. Las debilidades de la carretera atañen al primer nivel infraestructural (la restricción de capacidad lleva a la congestión), mientras que las fortalezas aparecen en el segundo nivel, relativo a la funcionalidad (servicios de alta calidad/precio compatibles). Por tanto, las acciones dirigidas a provocar una sustitución entre modos de transporte deben referirse a la infraestructura mientras que las ac-

ciones dirigidas a provocar la complementariedad entre modos de transporte se sitúan en el ámbito de la prestación de servicios.

La forma de conjugar ambos aspectos es simplemente sentar las bases para extraer el camión de las carreteras, siempre y cuando ello sea posible y comercialmente interesante, y reencaminarlo a los soportes que ofrecen otros modos de transporte, como es el barco en el mundo marítimo. Con ello se lucha contra la congestión de la carretera vista como una infraestructura y, a la vez, se busca una oferta con unas condiciones de calidad/precio que pueden ser mejores que las de la carretera, vista como un servicio. El camión tiene la posibilidad de introducirse directamente en el buque, que es utilizado como soporte en lugar de la carretera.

Para ello, la modalidad más propicia es la basada en las operativas de carga y descarga por rodadura (*Roll-on-Roll-off* o *ro-ro*), dado que proporcionan la posibilidad de embarcar los camiones directamente en buques en solución avanzada de continuidad.

Precisamente esta operativa es la que está demostrando día a día su potencialidad. Las relaciones marítimas entre Italia y España en el Mediterráneo occidental ilustran bien lo que se está diciendo. Además de atraer camiones completos (transporte «acompañado») existe también la posibilidad de encaminar solamente los semirremolques (transporte «no acompañado»), algo que aporta ventajas adicionales.

Desde el punto de vista del mercado, el transportista por carretera que emplea un buque *ro-ro* o *ro-pax* conserva el cliente y,

por tanto, su estrategia comercial se mantiene similar a la que tenía antes. Eso sí, ha de aprender a organizarse en un puerto y en un barco. También se debe aprender a concentrar cargas, aunque ello suponga hacer pasar por un tronco común, un itinerario puerta a puerta. Por su parte, la naviera u operador de transporte marítimo tiene como cliente en primera instancia al transportista por carretera. El primero es la oferta «pseudoinfraestructural» y el segundo, su demanda. Por tanto, desde el punto de vista del transporte marítimo, el público objetivo más directo es el transportista por carretera. Ello no quiere decir que no haya también que incorporar a ese público objetivo otros agentes de orden superior (transitarios, operadores de transporte multimodal y operadores logísticos, cargadores, etc.). Dependerá de dónde esté instalado el centro de decisión a la hora de encaminar los flujos de cargas.

Pero, volviendo a la operación pura de transporte, es obvio que, para lograr que la cadena marítimo-terrestre sea verdaderamente competitiva con respecto a la cadena exclusiva por carretera, es necesario aproximarse de la manera mejor posible a los requerimientos de calidad/coste que impone la demanda de transporte.

En el mercado del transporte de mercancías, los requerimientos de calidad son los siguientes:

— **Fiabilidad:** entrega en el plazo y condiciones previamente comprometidas.

— **Plazo:** tiempo de desplazamiento hasta la entrega.

— **Regularidad y frecuencia:** tendencia a adaptarse a un esquema regular de suministros,

con la posibilidad de dar servicio a mercancías que exigen altas rotaciones en la cadena logística.

— **Flexibilidad:** reactividad frente a cambios en tiempo real en las condiciones en que debe realizarse el transporte, incluyendo los puntos de entrega y calendarios.

— **Servicios de valor añadido** como la información georreferenciada y en tiempo real: posibilidad para implantar fácilmente un sistema de «trazabilidad» de la mercancía (*tracking and tracing*). Los servicios de información océano-meteorológica del organismo público Puertos del Estado, adscrito al Ministerio de Fomento español, son un ejemplo vivo y muy útil de este último bloque cualitativo.

Por supuesto, junto a una adecuada respuesta a las exigencias de calidad que imponen los clientes del transporte de mercancías, es crucial ofrecer un coste competitivo. Las encuestas realizadas en el Mediterráneo occidental aconsejan atraer el camión al barco con rebajas iniciales hasta un 20 por 100 del coste equivalente por carretera (véase el proyecto WestMos). Este tipo de acción es difícil puesto que exige repercutir fletes y costes portuarios de muy baja cuantía, hecho que se logra solamente con ocupaciones altas del barco (a partir del 60-70 por 100). La dificultad se acentúa si se observa que el transporte por carretera es un modo que, pese a su baja capacidad de transporte en cada desplazamiento, mantiene unos precios muy bajos, a veces inferiores al coste real del servicio, debido a su situación cuasi permanente y encarnizada de sobreoferta y a la tradicional infravaloración de costes por parte de los propios transportistas del sec-

tor a la hora de conformar sus tarifas.

Hay una general coincidencia en admitir que el concepto de AdM debe representar un salto cualitativo con respecto al TMCD, si se quiere crear una auténtica opción de transporte de elevada relación calidad/coste, capaz de competir con los servicios de transporte exclusivo por carretera en condiciones de mercado libre o abierto a la concurrencia. Ésa debe ser la diferencia funcional entre la AdM y el TMCD.

Precisamente el interés por lograr que las AdM sean viables en estas condiciones hace que el impulso público de las mismas con ayuda financiera deba ser muy limitado. Para empezar, las ayudas públicas se plantean, al igual que las dirigidas al TMCD, como de arranque (*start up*) y sujetas a unas condiciones estrictas de calidad/coste que permitan que el proyecto pueda sobrevivir luego en los mercados sin las ayudas.

Fueron interesantes en este sentido las aportaciones del Consejo Europeo en la materia (Consejo Informal de Ministros de Transportes de Ámsterdam, 2004; Conferencia de Ministros de Transportes de Liubliana, 2006), en las que se insistió en condicionar el impulso de las AdM con ayudas públicas, al menos en su arranque, a la creación de un «sello» o «certificación» de calidad de la AdM.

La posición española en estos foros europeos ha venido defendiendo la necesidad de definir para las AdM una colección de criterios muy concretos de calidad, de forma que las haga totalmente reconocibles y permita asegurar el cumplimiento de tales criterios tanto *ex ante* como *ex*

post. De hecho, Puertos del Estado inició en 2004 un estudio para esclarecer los criterios de calidad representativos de las AdM. Los resultados de este trabajo fueron presentados en enero de 2005 al sector marítimo-portuario español implicado en esta materia. Tras un período de tres meses de recepción de comentarios por parte de los diversos agentes del sector, el estudio fue adaptado, concluido y remitido en versión inglesa a la Comisión Europea.

Los criterios de calidad ahí definidos se refieren fundamentalmente a la operativa *ro-ro* y recorren los distintos eslabones de la cadena de transporte en relación con el servicio de transporte marítimo y el puerto: accesos terrestres a los puertos, viales internos del puerto, la terminal *ro-ro*, las rampas *ro-ro*, las operaciones de carga, estiba y trincado, la entrada y salida del buque, la estancia del buque en puerto, el buque, el servicio de transporte marítimo, los precios o fletes del transporte marítimo y la tramitación administrativa.

Precisamente la identificación de estos criterios de calidad y el establecimiento de umbrales exigibles y verificables para los mismos sirvió de base para establecer los requisitos mínimos exigidos en el concurso que España y Francia celebraron en 2007 para la promoción y puesta en marcha de las AdM en el Atlántico (proyecto West Mos).

Ya se ha comentado que en Europa las AdM se caracterizan por pertenecer a la RTE-T. Es más, en la última revisión de esta Red, propuesta por la Comisión Europea en 2011, se remarca que las AdM han de apoyarse al menos en un puerto de la red prioritaria (*core network*), condición que no

hace sino subrayar la intención de que formen parte de una especie de primera división en la liga europea de los servicios de TMCD.

Tradicionalmente el proceso de la RTE-T se ha referido al desarrollo de infraestructuras, pero la incorporación de las AdM amplía su alcance al ámbito de la oferta de servicios de transporte. Esta expansión al ámbito de los servicios hace que se solape con el programa Marco Polo, el cual también incorpora desde 2007 el concepto de AdM, visto como una oferta de servicios de TMCD de características singulares en cuanto a su capacidad de captar cargas de la carretera. Por tanto, dejando a un lado acciones concretas en determinadas regiones marítimas, al menos existen dos importantes programas de alcance europeo, dotados con incentivos públicos, que reconocen el singular concepto de AdM. Ya se ha dicho con anterioridad que ambas vías pueden generar a veces confusión.

Ello con independencia de algunas acciones de impulso de las mismas en los programas Marco de I+D+i o en ámbitos geográficos localizados como los que aborda la Unión por el Mediterráneo.

Esta consideración de la AdM como un servicio especial de TMCD también es compartida por Estados Unidos, y así viene reflejada en su actual iniciativa de desarrollo de corredores marinos, consecuencia de la aplicación de la Ley de Energía Limpia del año 2007.

Así pues, el desarrollo de las AdM en el mundo occidental se basa en compartir dos cuestiones importantes que permiten su identificación:

— Reciben ayudas públicas de arranque (*start up*) a través de un instrumento específico de financiación, con reglas claras para asignar las pertinentes cuantías, debidamente complementadas con las ayudas públicas procedentes de los Estados o de otros niveles de la Administración pública, y con la obligada financiación privada que ha de rentabilizar su capital propio en un régimen de mercado. Esta forma de contribución público-privada tiene mucho peso a la hora de identificar los proyectos de AdM.

— Tienen un objetivo claro y medible de mejora del sistema de transporte, tanto por su contribución al principio de cohesión —mejora de la accesibilidad a islas o integración marítima de Estados como ocurre en el Báltico—, como, sobre todo, por su contribución al principio de sostenibilidad, en la medida en que se logre reducir la congestión de la carretera, y con ello se reduzcan también tanto los costes internos del transporte como los externos que soporta la colectividad en su conjunto.

Este segundo aspecto obliga a identificar las AdM con arreglo a una serie de criterios de calidad concretos, medibles y verificables, que recorran al máximo posible la cadena de transporte marítimo-terrestre en tres niveles: el infraestructural, el operativo relacionado con la prestación de servicios, y el info-estructural, que permite integrar a todos los agentes públicos y privados de la cadena de transporte.

En última instancia, la manera de estar seguros acerca de si un determinado TMCD es una AdM es observar la demanda a la que se ha comprometido o la que realmente atiende en régimen de mercado. Dicho desde la óptica

de la movilidad sostenible, la comprobación última se realiza midiendo las unidades de transporte, toneladas o toneladas por kilómetro que logra atraer desde la carretera. Es la prueba fehaciente del efecto que se persigue sobre el sistema de transporte. A partir de esta medida es posible cuantificar efectos beneficiosos concretos, como por ejemplo la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, especialmente CO₂.

Así se han concebido por ejemplo las AdM promovidas por España y Francia en el Atlántico. Dotadas de una importante ayuda estatal (máximo 30 millones de euros por cada una de ellas), que puede ser complementada hasta ciertos límites con cargo a fondos de otros programas europeos. Tanto desde el punto de vista del proceso seguido para el otorgamiento de la subvención, como de los objetivos de corte funcional que se persiguen, no hay duda de que estos proyectos tienen el sello AdM y como tales están integrados en la RTE-T.

Sin embargo, hay que finalizar diciendo que, junto a la perspectiva geográfica, para la identificación de las AdM como una oferta singular de TMCD es determinante la perspectiva funcional, por la que se imponen unos mínimos estándares de calidad/coste de la oferta y/o de valores esperados de la demanda. Esta perspectiva debe prevalecer incluso sobre la cuestión de si existe o ha existido financiación pública o no. En determinadas regiones marítimas como las del Mediterráneo occidental el sector privado se ha anticipado y ha demostrado finalmente ser capaz de desarrollar líneas marítimas, casi sin ayudas públicas, que cumplen de sobra con los objetivos de corte funcio-

nal de las AdM. En tal caso, debe articularse un procedimiento oficial de reconocimiento de tales líneas como AdM, aunque no hayan recibido ayudas.

Todavía hay mucho camino por recorrer, pero tanto el TMCD como las AdM son modalidades de transporte hoy por hoy reconocidas por agentes públicos y privados. Los primeros desde la responsabilidad que tienen en velar por principios que atañen al interés general, como los de cohesión y sostenibilidad. Los segundos porque demuestran con su esfuerzo que ya son una realidad en condiciones de mercado.

IV. CONCLUSIONES

En un ámbito de transporte intracontinental, el predominio del transporte por carretera para atender flujos de mercancías de cierto valor unitario, con cierto fraccionamiento y dispersión sobre el territorio, es sencillamente abrumador. Y esto ocurre en todos los continentes.

Sin embargo, conlleva una serie de costes de transporte, tanto internos como externos, que poco a poco están poniendo en evidencia la consecución de una movilidad sostenible. La congestión, la inseguridad y las emisiones a la atmósfera de gases contaminantes que afectan al cambio climático obligan al sector público a reaccionar con soluciones de reequilibrio de las redes y cadenas de transporte. Y eso que al menos en Europa se reconoce un enorme esfuerzo del sector del transporte por carretera en materia de eficiencia energética y de reducción de emisiones.

Dejando a un lado las bondades del ferrocarril y las vías na-

vegables, las Administraciones públicas de los países más desarrollados han reconocido la necesidad de impulsar la opción marítima en los sistemas de transporte de largo recorrido. Tanto Europa como Estados Unidos han incorporado a sus políticas de transporte acciones de impulso público del transporte marítimo de corta distancia, entendido como complemento a la carretera, esto es, basado en hacer posible el embarque y desembarque de camiones en barcos, y no en romper dinámicas de contratación entre los cargadores y los transportistas por carretera fuertemente arraigadas en nuestra economía. Es más, en ambos bloques se detecta el reconocimiento de proyectos de servicios marítimos de línea regular de especial excelencia en la medida en que nacen y se desarrollan con la finalidad de contribuir a ese equilibrio modal. Son las autopistas del mar, concebidas como una oferta marítima de alta relación calidad/precio que se inserta en una red de transporte de manera que es capaz de atraer grandes flujos de mercancía que hoy se desplazan solamente por carretera.

Todavía en la actualidad las autopistas del mar son tratadas como proyectos aislados y poco homogéneos, pero lo más probable es que en el futuro se acelere una visión más ordenada y pragmática de los mismos, sobre todo si se recupera el crecimiento acelerado del transporte por carretera que hemos tenido en los años previos a la crisis. Es entonces cuando hay que abordar de forma coordinada cuestiones todavía sin resolver en este ámbito de impulso del transporte marítimo, como son las posibilidades de financiación pública para su estímulo. Dejando a un lado, las dificultades que tiene hoy día, en

plena crisis económica, destinar recursos públicos a nuevos proyectos, hay también otras dificultades que deben ser solventadas.

En particular, deben compatibilizarse las opciones de subvención pública de arranque (*start up*) de nueva oferta de autopistas del mar con la preservación de las condiciones de mercado en la prestación de servicios de transporte marítimo, ampliamente reconocida en los acervos europeo y norteamericano.

En su lugar, y dejando a un lado posibles tasas a la carretera (euroviñeta o similares) siempre mal recibidas por el sector de transportistas por carretera, hay que reconocer que son más eficaces políticas de estímulo a base de subvención pública por la vía de la demanda, esto es, dirigidas a transportistas por carretera, transitarios u operadores multimodales y logísticos que deciden hacer uso de las autopistas del mar. El Ecobono puesto en marcha por Italia es buen ejemplo de este tipo de actuaciones, pero su alcance económico se mantiene obligatoriamente circunscrito al territorio italiano. Las encuestas de preferencias reveladas y declaradas realizadas hasta el momento a transportistas por carretera y operadores logísticos revelan una significativa elasticidad de este público objetivo con respecto a estas medidas.

Así pues, el futuro pasa por que los incentivos del transporte marítimo de corta distancia se extiendan a un amplio territorio, como es el europeo o el norteamericano, y se dirijan directamente a su público objetivo. Es mucho más barato este tipo de medidas que seguir construyendo y ampliando carreteras de forma indefinida. De hecho, no hay que hacer evaluaciones de

rentabilidad socioeconómicas muy detalladas. La subvención pública se justificaría solamente con los flujos de beneficios económicos esperables de la reducción de la congestión en las carreteras.

BIBLIOGRAFÍA

- COCATRAM (2010), OTTO NOACK (Director Ejecutivo), «El reto del transporte marítimo de corta distancia», *Manual de puertos de Centroamérica*, 2010-2011.
- COMISIÓN EUROPEA (1991), «New challenges for the Maritime Industries» [COM (91) 335].
- (1992), *Libro Blanco de transportes de la Comisión Europea*, «El futuro desarrollo de una política común de transporte. Una aproximación global a la construcción de un marco comunitario para una movilidad sostenible» [COM (92) 494 final].
 - (1995 y 1999), «The development of short sea shipping in Europe; Prospects and developments» [COM (95) 317 y COM (99) 317].
 - (1997), *Libro Verde*, «Sea Ports and Maritime Infrastructure» [COM (97) 678].
 - (2001), *Libro Blanco de transportes de la Comisión Europea*, «La política Europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad» [COM (2001) 370 final].
 - (2005), «Western Europe Sea Transport & Motorways of the Sea», Programa RTE-T, Proyecto WestMos, 2005-2008. Convocatoria 2005.
 - (2006), «Proyecto West Med Corridors, 2007-2010», Programa RTE-T. Convocatoria 2006.
 - (2006), «Revisión intermedia del Libro Blanco del transporte de la Comisión Europea de 2001» [COM (2006) 314 final].
 - (2011), *Libro Blanco de transportes de la Comisión Europea*, «Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte: por una política de transportes competitiva y sostenible» [COM (2011) 144 final].
 - (2011), *Directorate for Mobility and Transport, in co-operation with Eurostat. Transport in figures 2011*, Part 2: Transport, Chapter 2.2: «Performance of freight transport expressed in tonne-kilometers».
- Decisión n.º 1692/96/EC del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 1996, sobre las orientaciones comunitarias para el desarrollo de la red transeuropea de transporte (DOCE L 228, de 9 de septiembre de 1996).

<p><i>Decisión</i> n.º 1346/2001/EC del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de mayo de 2001, por la que se modifica la Decisión número 1692/96/CE sobre las orientaciones comunitarias para el desarrollo de la red transeuropea de transporte, en relación con puertos marítimos, puertos fluviales y terminales intermodales (DOCE L 185, de 6 de julio de 2001).</p> <p><i>Decisión</i> 884/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril del 2004, por la que se modifica la Decisión n.º 1692/96/CE sobre las orientaciones comunitarias para el desarrollo de la red transeuropea de transporte (DOCE L 167 de 30 de abril de 2004).</p> <p>ECMT (European Conference of Ministers of Transport) (2001), <i>Short sea shipping in Europe</i>, OECD.</p> <p>MINISTERIO DE FOMENTO (2002), <i>Informe sobre el cabotaje comunitario o TMCD</i>. Documento para el Consejo Informal de Ministros de Transporte de la Unión Europea a celebrar en Gijón en mayo-junio de 2002. Propuestas de contenido.</p>	<p>OBSERVATORIO HISPANO-FRANCÉS DEL TRÁFICO TRANSFRONTERIZO A TRAVÉS DE LOS PIRINEOS. Informes anuales hasta el año 2009.</p> <p><i>Propuesta para una regulación del Parlamento Europeo y del Consejo acerca de las orientaciones de la Unión para el desarrollo de la red transeuropea de transporte</i> [COM(2011/650/2)].</p> <p><i>Propuesta para una regulación del Parlamento Europeo y del Consejo estableciendo el instrumento de conectividad en Europa</i> [COM(2011/665/3)].</p> <p>PUERTOS DEL ESTADO (2005), <i>Quality Criteria for Motorways of the Sea and Short Sea Shipping</i>, Informe de abril de 2005.</p> <p><i>Real Decreto Legislativo 2/2011</i>, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (BOE n.º 253, 20 de octubre de 2011, Sec. I: 109456-109710).</p> <p><i>Reglamento</i> (CE) n.º 1382/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de julio de 2003, relativo a la concesión de ayuda</p>	<p>financiera comunitaria para mejorar el impacto medioambiental del sistema de transporte de mercancías (programa Marco Polo).</p> <p><i>Reglamento</i> (CE) n.º 1692/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 2006, por el que se establece el segundo programa Marco Polo para la concesión de ayuda financiera comunitaria a fin de mejorar el comportamiento medioambiental del sistema de transporte de mercancías (Marco Polo II) y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1382/2003.</p> <p>USDOT (2007), <i>Energy Independence and Security Act of 2007</i>, H.R. 6, U.S. Government printing office (Public Law 110-140).</p> <p>— (2008), «America's Marine Highway Program», <i>Federal Register</i>, Vol. 73, N.º 197, 9 de octubre de 2008.</p> <p>USDOT/MARAD (2008), <i>Glossary of shipping terms</i>, mayo.</p> <p>— (2011), «America's Marine Highway Program. Report to Congress», abril.</p>
---	---	---