

## CONTRIBUTION FROM: BERNARDO SÁNCHEZ PAVÓN

Transport and infrastructures expert. Recently, he has collaborated with ECLAC-United Nations elaborating the report "*Airport systems: public service and private initiative*". Member of the European Regional Science Association (ERSA). 20 om ortunidadtion.

### English version

**Are the principles and criteria for designing the core network, as set out above, adequate and practicable? What are their strengths and weaknesses, and what else could be taken into account?**

In order that TEN-T serve of reference of the policies of the EU related to the environment, are necessary policies to support to the public transport. The TEN-T objectives will not be attained without a public transport plan consistent with them.

In my opinion, the improvement in the quality of public transport needs an unconditional support from public authorities. This could be only possible with the social conviction in the need of choosing this means of transport.

The success of private vehicles is due, in part, to the fact that this means of transport is not only a way of locomotion but also a way of showing the membership of a social status and professional success. In this way, the use of private vehicles neither always correspond to needs of transport nor it is based on criteria of economic rationality. Obviously, the use of private vehicles in hours of low congestion for personal or ludic reasons can be consider as an achievement of the economic development. Nevertheless, a regular use of this means of transport for working journeys creates excessive congestion and pollution in a society that proposes a sustainable development.

A key factor in the success of collective public transport is to make it use attractive for every social strata, avoiding that its use remains relegated to the cases of not feasible another economic choice.

To attempt to transfer customers from private transport towards systems of public transport there must be offered a higher option, not only in terms of transport (fares, time of journey, frequency,...) but also in terms of conditions (comfort, quality of complementary services,...).

## What specific role could TEN-T planning in general play in boosting the transport sector's contribution to the "Europe 2020" strategic objectives?

The communication from the Commission “*EUROPE 2020 A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*” (COM(2010) 2020), point out that “[...] Moving out of the crisis is the immediate challenge, but the biggest challenge is to escape the reflex to try to return to the pre-crisis situation [...]”.

We are in the face of an exceptional opportunity for modifying concepts and ideas.

In the Commission working document “*Consultation on the future trans-european transport network policy*” (COM(2010) 212/7) said that the future Comprehensive Network should ensure accessibility of an access to the core network, and contribute to the internal cohesion of the Union and the effective implementation of the internal market. It should address a series of different needs, as, for example, a reference for land use planning and for the rest of the policies.

In my opinion, it is necessary to link, definitively, the creation of infrastructures and the economic development.

In order to it, would be necessary to consider the town and country planning as a way of general economic planning, that takes in:

- a) Infrastructure planning.
- b) Transport planning.
- c) The suitable distribution of the activities in space with guarantee of an sustainable environment.
- d) General planning of land uses at regional and state levels, in coordination with the decisions of the local authorities about town planning.

There is a trend to reduce the town and country planning to infrastructures and, sometimes, these are planned based on criteria that do not match the real needs of transport. Sometimes there are infrastructures plans without the approval of transport plans and vice versa. The tools of town and country planning must be done when there are some properly coordinated solid proposals of infrastructures and transport plans.

Not long ago, a lot of transport plans have been limited to collect the trends in transport demand without intending to have influence on it.

Nowadays, it would be a great mistake to consider the evolution in transport demand from a neutral observers point of view without pretending to guide it toward sustainable alternatives.

On the other hand, the town and country planning should not be reduce to only several guidelines with indicative nature, but it should get a binding and, if possible, regulatory nature.

Despite the unquestionable differences between the legal systems of the member states and the different geographical characteristics and both regional and economic needs, the European Community should dictate several guidelines for all the member states to have a similar structures of town and country planning. This does not mean that they do it in the same way, but the town and country planning have the same juridical nature. It is necessary to harmonize formally the town and country planning, not from a material point of view. The task is not easy but the Community has recently given examples of its capacity to unify criteria in sectors quite sensitive to the legal system of the member states, such as the public contracting. In this field, there are considerable differences between countries such as Spain, Italy, Germany or United Kingdom.

Finally, a key factor in the coordination between urban and long-distance transport and territorial planning would consist on the convergence of the different means of urban and long-distance transport in the large infrastructures designed and located by the tools of the town and country planning. So, for instance, in towns provided with an airport, it would be quite important to create inter-modal stations where railways, coaches, buses and air transport converge. The realities have shown that the surrounding areas of airports could be excellent centres of inter-modal shifts of passengers.

### **How can an EU funding strategy coordinate and/or combine the different sources of EU and national funding and public and private financing?**

In order to get the economic private-sector support, it is essential to present, very clearly, how it is intended to organize the management of the infrastructure. Airports are a good example.

Recently, at countries like Spain, a process has started up, in order that the private sector can take part in the property of the airports of general interest.

Experience has shown that privatization has a high chance of success when it takes place within a competitive context and involves an efficiently run private company. The purchase of a State-owned enterprise by a large private sector corporation may open up more markets, strengthen the technological base and increase the desire to optimize the final product. The existence of a competitive environment and highly efficient private firms is feasible in air transportation, but more problematic in the case of airports. This is why the privatization of airports can be more easily justified in terms of management efficiency and improvements to physical and technological infrastructure.

The change in ownership of companies does not always lead to the same outcomes; when such changes lead to exposure to competition, significant increases in productivity generally result, although this does not occur when natural monopolies are privatized. It is clear that the sale of a natural monopoly generates more income than that of a company exposed to competition, as it offers significant incentives to the buyer (guaranteed market share, low threat of bankruptcy and little danger of a takeover). The privatization of such monopolies, however, should be accompanied by special regulations to ensure that businesses maintain their willingness to maximize efficiency and service quality.

Various international economic organizations, such as the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), have pointed out the advantages of introducing competition in a particular sector, which include: fostering innovation and business efficiency; increasing the choices available to consumers; reinforcing the differentiation of products and services; providing a better response to consumer demand; and limiting excessive regulation.

The feasibility of establishing competition between airports is a contentious issue and a proper response can be found only once each case has been assessed; the studies conducted have, however, provided some general conclusions. Research in Europe has shown that large airport hubs compete with similar-sized airports and, in some cases, with large regional airports. The latter, in turn, may compete with others having similar characteristics, with the large airport hubs and with overland transport.

According to these same studies, small airports do not tend to compete with each other, unless they are close to each other in terms of distance, of similar size and competing for the same customers.

The appropriate context for establishing competition between airports would be as follows:

- a) Provision of equal or comparable transport services.

- b) Airport management's ability to influence costs (especially the charging system), so that such costs are eventually reflected in the prices offered to customers by airline carriers.
- c) An airport must be easily accessible, otherwise passengers may choose an alternative airport regardless of the facilities offered, if that means the total cost of transport (air travel plus airport access) is lower. In a context of open competition, it is to be expected that the airport selected by users is the one which offers the lowest "total transport cost", that is, the total cost involved in the journey of passengers or merchandise to the final destination. Consequently, the demand for the services of an airport will depend on the total cost in relation to that which users may be offered by alternative facilities. The cost of using a more distant airport will be acceptable if it is compensated for by lower prices or waiting times.

In conclusion, the State should have very clear how to organize the management of the infrastructure before requiring intervention to the private-sector. The public power should take a decision about what kind of intervention to the private sector and in what conditions is needed.

## Versión en Español

**¿Son adecuados y viables los principios y criterios destinados al establecimiento de la red central expuestos más arriba?  
¿Cuáles son sus puntos fuertes y débiles, qué otros factores deberían tenerse en cuenta?**

Para que la TEN-T cumpla el objetivo de servir de referencia a las políticas comunitarias relacionadas con el medio ambiente, es imprescindible implementar unas correlativas políticas de apoyo al transporte público. Los objetivos de la RTT no serán alcanzados sin una planificación del transporte acompañada con ella.

En mi opinión, la mejora en la calidad de los transportes colectivos pasa por una apuesta incondicional a favor de los mismos por parte de las autoridades públicas y esto sólo se producirá si existe el firme convencimiento de toda la sociedad acerca de la necesidad de optar por este tipo de transporte.

El favor con el que cuenta la utilización de los vehículos privados se

debe, en parte, a que este modo de transporte no es utilizado exclusivamente como medio de locomoción, sino que sirve como forma de exteriorizar la pertenencia a un determinado estatus social y el éxito profesional. De esta forma, el uso del vehículo privado ni responde siempre a necesidades de transporte ni se basa exclusivamente en criterios racionalidad económica.

Es indudable que utilizar el automóvil privado en franjas horarias de escasa congestión para cuestiones personales o de carácter lúdico puede ser considerado como un beneficio del desarrollo económico; sin embargo, una utilización regular de este modo de transporte en los desplazamientos de carácter laboral genera costes externos de congestión y contaminación excesivos para una sociedad que se propone un desarrollo sostenible.

Un factor clave para el éxito definitivo del transporte público colectivo sería hacer atractivo su uso para todos los estratos sociales, evitando que su utilización quede reservada a aquellos casos en los que no hay otra alternativa económicamente factible para sus usuarios.

Ahora bien, el intento de traspasar usuarios del transporte privado hacia sistemas de transporte público que ofrezcan soluciones de menor calidad estaría condenado al fracaso. Para interesar a los automovilistas en el transporte público hay que ofrecer una opción superior, no sólo en los estrictos términos de transporte (tarifas, tiempo de viaje, frecuencia, ...), sino también por las condiciones en que se desarrolla (comodidad, calidad de servicios complementarios al del transporte,...).

### **¿Qué papel general podría desempeñar la planificación de la RTE-T a la hora de potenciar la contribución del transporte a los objetivos estratégicos de «Europa 2020»?**

Como expresamente dice el Documento COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN EUROPA 2020 Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador (COM(2010) 2020): “ [...] La crisis no ha sido un acontecimiento excepcional que nos permita reanudar nuestras ocupaciones como si no hubiera ocurrido nada [...]”. Estamos ante una oportunidad excepcional para reconsiderar ideas y conceptos.

En el documento de trabajo de la Comisión “Consulta sobre la futura política de la red transeuropea de transporte” (COM(2010) 212 final) se establece que la Red Central debe orientarse a servir de referencia para la ordenación del territorio y para las demás políticas.

En mi opinión, es necesario enlazar, definitivamente, la creación de infraestructuras y el desarrollo económico. Para ello, sería preciso contemplar la ordenación territorial como una forma de planificación

económica general, que acogería en su seno:

- a) La planificación de infraestructuras.
- b) La planificación del transporte.
- c) La adecuada distribución de las actividades en el espacio con garantías de sostenibilidad medioambiental.
- d) La planificación general de los usos del suelo a nivel regional y estatal, coordinada con las decisiones de las autoridades locales sobre urbanismo.

Hay una cierta tendencia a reducir la ordenación del territorio a las infraestructuras y, a veces, éstas se planifican en base a criterios que no se corresponden con las auténticas necesidades de transporte. En ocasiones, aparecen planes de infraestructuras sin que se hayan aprobado planes de transporte y viceversa. Los instrumentos de ordenación territorial deben ser elaborados cuando existan unas propuestas firmes de planes de infraestructuras y de transportes convenientemente coordinados.

Hasta fechas bien recientes, muchos planes de transporte se limitaban a recoger las tendencias en la demanda de transporte sin pretender influir en ella. Actualmente, sería un grave error contemplar la evolución de la demanda de transporte desde el punto de vista de un observador neutral y sin pretender dirigirla hacia alternativas de sostenibilidad.

Por otra parte, la Ordenación territorial no debe reducirse a unas meras directrices con carácter indicativo, sino que debería alcanzar un carácter vinculante y, de ser posible, normativo.

A pesar de las indudables diferencias entre los ordenamientos jurídicos de los países miembros y las muy diversas características geográficas y necesidades tanto territoriales como económicas, la Comunidad Europea debería tomar partido dictando una serie de directrices para que todos los Estados tuviesen una estructura de ordenación territorial similar. Esto no significa que ordenen su territorio de la misma forma, sino que los planes de ordenación territorial tengan una análoga estructura y naturaleza jurídica. Es necesario armonizar la ordenación territorial formalmente, no desde el punto vista material. La tarea no es fácil, pero recientemente la Comunidad ha dado ejemplos de su capacidad para unificar criterios en sectores bastante sensibles del ordenamiento jurídico de los Estados miembros. Tal es el caso de la contratación pública, ámbito en el cual existen notables diferencias entre países como España, Italia, Alemania o Reino Unido.

Finalmente, un factor decisivo para coordinación entre el transporte urbano e interurbano con la planificación del territorio consistiría en que los distintos medios de transporte colectivo urbano e interurbano

converjan en las grandes infraestructuras, diseñadas y ubicadas por los instrumentos de ordenación territorial. Así, por ejemplo, en los municipios dotados de un aeropuerto sería muy importante crear estaciones intermodales en las que converjan el ferrocarril, los autobuses urbanos e interurbanos y el transporte aéreo. La realidad ha puesto de manifiesto que las inmediaciones a los aeropuertos pueden constituirse en excelentes centros de transferencia intermodal de pasajeros.

### **¿Cómo puede la estrategia de financiación de la UE coordinar o combinar las diferentes fuentes de financiación de la UE y la financiación nacional, pública y privada?**

Para conseguir el apoyo económico del sector privado es esencial plantear, muy claramente, cómo se pretende organizar la gestión de la infraestructura. Los aeropuertos son un buen ejemplo.

Recientemente, en países como España, ha comenzado un proceso para que el sector privado pueda participar en la propiedad de los aeropuertos de interés general.

Las experiencias prácticas han evidenciado que la privatización goza de elevadas probabilidades de éxito cuando se produce en contextos competitivos y con una empresa privada altamente eficiente. La adquisición de la empresa pública por parte de una gran empresa privada puede suponer la apertura de más mercados, una intensificación de la base tecnológica y la avidez por optimizar el producto final. El entorno competitivo y la existencia de empresas privadas altamente eficientes es factible en el transporte aéreo, pero es más cuestionable su existencia en el caso de los aeropuertos. Por ello, la privatización de los aeropuertos encuentra más fácil justificación en razones de eficiencia gestora y mejora de las instalaciones físicas y técnicas.

El cambio de propiedad en las empresas no siempre ha tenido los mismos resultados. Así, cuando la modificación en la titularidad es acompañada por la apertura a la competencia, se suelen producir sustanciales incrementos en la productividad de la empresa, algo que no sucede en el caso de la privatización de los denominados monopolios naturales. La venta de monopolios naturales genera, indudablemente, más ingresos que la venta de una empresa sometida a competencia, pues ofrece notables alicientes para su adquiriente (seguridad en el mantenimiento de un amplio poder sobre el mercado, dificultad de su quiebra y limitación de la posible toma de control por parte de otra); sin embargo, cualquier



medida de privatización de los mismos debiera ser acompañada por una especial actividad normativa reguladora con la finalidad de evitar que tal característica traiga consigo una atenuación en la voluntad empresarial de maximizar la eficiencia y calidad del servicio.

Diversas organizaciones internacionales de carácter económico, como la OCDE, han subrayado las ventajas de la introducción de la competencia en un determinado sector: estímulo a la innovación y la eficacia en las actividades; incremento de las posibilidades de elección por parte de los consumidores; refuerzo en la diferenciación de productos y servicios; mejor respuesta a las demandas de los consumidores y límite a una inmoderada reglamentación.

La viabilidad de establecer la competencia entre aeropuertos es una cuestión controvertida y que sólo admitiría una respuesta válida tras la valoración de cada caso concreto; sin embargo, algunos estudios realizados permiten extraer conclusiones con cierto grado de generalización. Una serie de investigaciones realizadas en Europa han puesto de manifiesto que los grandes *hubs* aeroportuarios compiten con aeropuertos similares y, en ciertos casos, con los grandes aeropuertos regionales. Por su parte, los grandes aeropuertos regionales pueden competir con otros de las mismas características, con los grandes *hubs* y con el transporte terrestre. Según estos mismos estudios, los pequeños aeropuertos no suelen entrar en competencia con otros, salvo que estén próximos, tengan un tamaño similar y satisfagan una demanda coincidente.

El contexto propicio para establecer la competencia entre aeropuertos respondería a los siguientes postulados:

- a) Posibilidad de ofrecer los mismos o equivalentes servicios de transporte.
- b) Capacidad de los gestores para poder actuar sobre los costos (especialmente sobre el régimen tarifario), con la finalidad de que ello pueda trascender, posteriormente, en el precio que las empresas de transporte aéreo decidan exigir a los usuarios.
- c) Condiciones óptimas de accesibilidad de las infraestructuras aeroportuarias, pues, en caso contrario, con independencia del atractivo que presenten las instalaciones de un aeropuerto, los usuarios optaran por otro si el costo total del transporte (costo del transporte aéreo más el costo de accesibilidad al aeropuerto) resulta más económico.

En conclusión, es necesario tener muy claro cómo se pretende gestionar el sector antes de recabar la intervención del sector privado. El poder público debe tomar una decisión acerca de qué tipo de intervención se requiere del sector privado y en qué condiciones.