

El Comité de Servicios Multimodales: una política pública de promoción del transporte ferroviario de mercancías que funciona

Laia Mercadé Ruiz, Responsable de Ordenación del Transporte por Carretera y Logística, Direcció General de Transports i Mobilitat del Departament de la Vicepresidència i de Polítiques Digitals i Territori

Actualmente, un 5% del transporte terrestre de mercancías a nivel nacional en España se mueve en ferrocarril, este baja hasta el 3,4% en el caso de considerar también el transporte internacional, mientras que para la media de Europa de los 27 la cuota ferroviaria a nivel nacional es del 18% ([OTLE, datos de 2018 y 2019](#)).

Este es el inicio de la mayoría de informes, artículos y ponencias relativas al transporte ferroviario de mercancías en España. ¿Qué ocurre? ¿Cuáles son las barreras que nos impiden llegar a una mayor participación del ferrocarril en el transporte de mercancías?

Las infraestructuras son elementos habilitadores de la movilidad y del transporte, elementos imprescindibles para que personas y mercancías puedan moverse. Sin embargo, cuando hay redundancia de opciones, por ejemplo por coexistencia de modos, las infraestructuras entran en competencia y valoramos si se utilizarán con mayor intensidad unas en detrimento de otras en función de cómo prevemos que se comportará el *homo economicus*, el individuo tipo que en los modelos de simulación se comporta de forma racional intentando maximizar lo que se denomina su utilidad percibida.

La utilidad es la medida de satisfacción que guía la elección de los individuos racionales. Esta utilidad a la hora de escoger, por ejemplo, entre carretera o ferrocarril, es la suma de dos factores, uno observable o explicable que depende del coste generalizado de cada opción, que incluye el coste del tiempo y el precio del viaje y, otro aleatorio.

Aunque esta parte aleatoria o no explicable de la utilidad se tiene en cuenta en los modelos de simulación que sirven para prever la demanda que tendrá una infraestructura, en el caso de las infraestructuras ferroviarias hábiles para el transporte de mercancías, **la demanda real a menudo es destacadamente menor que la prevista.**

Un caso paradigmático es la línea que conecta el puerto de Barcelona con Francia a través del Pertús, en ancho europeo (tramo de línea de alta velocidad de uso mixto, para mercancías y viajeros): fue puesta en servicio en diciembre de 2010, tiene una capacidad aproximada de 100 trenes diarios, de los cuales en proyecto estaba previsto que un 70% fuera ocupada por trenes de

mercancías y en época prepandemia (2019) tenía un nivel de uso de tan sólo 1.375 trenes de mercancías anuales (que sumados a los de viajeros hace un total de 4.559).

¿A qué se debe esta desviación? ¿Qué impide que se alcance una demanda similar a la esperada en esta línea ferroviaria tan joven, que cumple con los estándares de interoperabilidad europeos?

En primer lugar, esta línea se proyectó con la hipótesis de que sería alimentada por más trenes que los provenientes de los accesos provisionales al puerto de Barcelona, que son los que podían circular en el momento de su inauguración. En cambio, no fue hasta nueve años después (2019) que se iniciaron las obras de despliegue del ancho europeo por mercancías en la sección contigua aguas abajo del puerto de Barcelona (Castellbisbal), hasta después de once años (2021) que no se han licitado las obras de los ramales de acceso de la terminal del Vallès (la Llagosta), la principal terminal de mercancías que ya se encontraba al paso de la línea cuando fue inaugurada en 2010. En la actualidad, todavía no hay fecha para los accesos definitivos al puerto de Barcelona, que lleva años exprimiendo con éxito la provisionalidad.

En segundo lugar, existe un conjunto de factores no infraestructurales, de diverso carácter, que frenan el crecimiento del transporte ferroviario de mercancías:

- Los operadores ferroviarios privados deben realizar grandes inversiones, con un retorno a largo plazo, y además deben hacer frente a una competencia desigual con operadores incumbentes que tienen ventajas adquiridas frente al resto (herencia del material rodante de la antigua Renfe y ventajas en el mantenimiento y reparación, requisitos de acceso a los surcos más favorables y capacidad de acceder a financiación pública). Esto provoca una distorsión del funcionamiento del mercado que hace que la oferta, a menudo, no se ajuste de forma natural a la demanda.
- El sector del transporte de mercancías en general produce unas externalidades elevadas, pero por el contrario genera unos márgenes de negocio ajustados, dejando poca maniobrabilidad para riesgos como los de apostar por otras opciones que no sean el transporte por carretera.
- La carretera ofrece unas ventajas con las que es difícil competir, especialmente fiabilidad y precios ajustados.
- Dificultad de llenar trenes multicliente de ida y vuelta: la principal ventaja del tren en relación con la carretera es que cuenta con unos costes por tonelada-km menores que ganan importancia a medida que se incrementa la distancia, sin embargo, para que así

sea, es necesario que haya un aprovechamiento máximo de su capacidad y esto se complica en casos en los que un único cliente no puede llenar un tren completo.

- El desconocimiento y la mala fama: la rigidez del ferrocarril a la hora de adaptarse a ciertos imprevistos o la herencia de épocas pasadas no son una buena carta de presentación para un ferrocarril que hoy en día ha demostrado ser competitivo para múltiples tipos de tráficos (<http://www.csmmed.eu/servei/>).
- Elevados costes en terminales derivados de la baja tecnificación y escaso uso de soluciones intermodales: la digitalización y gestión en remoto permitiría reducir hasta un 30% costes en terminal, que actualmente representan un 36% del total, lo que permitiría hacer viable el ferrocarril para un mayor rango de casos ([Informe sobre los servicios de transporte de mercancías por ferrocarril 2017](#), CNMC). El uso de soluciones intermodales como la caja móvil (muy poco habitual) o las autopistas ferroviarias (hacen falta camiones reforzados para ser izados con una grúa y más del 90% del parque en España no lo es, o una inversión en superestructura de terminal para permitir la carga horizontal) también permitirían reducir el coste en terminales.
- Tracciones caras en la línea de ancho estándar transfronteriza: las locomotoras que pueden transitar por el Pertús son muy específicas (locomotoras tri-tensión, tri-sistema de seguridad y capaces de remolcar 1.500–1.800 toneladas con rampas de 18 milésimas). Existe muy poca oferta y ofrecen unos precios de tracción que prácticamente duplican los que se ofrecen para las tracciones en la red ibérica.

Teniendo en cuenta esta diagnosis y el hecho de que la mayor parte de la red apta para mercancías es de interés general y, por tanto, competencia del Gobierno español, desde la Generalitat de Catalunya nos planteamos cómo podíamos actuar utilizando las herramientas que tenemos a nuestro alcance para **promover el uso del ferrocarril en el transporte de mercancías hasta el límite que las infraestructuras existentes nos permitían**. Y así nació la idea del Comité de Servicios Multimodales (CSM).

El objetivo del CSM es contribuir al crecimiento sostenible de Cataluña a través de promover la oferta y la demanda de soluciones multimodales con componente ferroviaria.

Para ello, se trabaja con herramientas y direcciones diversas que han ido evolucionando con el tiempo, adaptándose a las necesidades identificadas, pero siempre con vocación de facilitador neutral, es decir, de ente ajeno a los intereses empresariales que **facilita herramientas de**

formación, análisis y demostración, vehicula soporte directo y conecta intereses de los distintos actores involucrados, generando sinergias.

La actividad del CSM se inicia en 2013 con el proyecto iFreightMED-DC (*Intermodal Freight Services Development Committees*, proyecto impulsado por el programa Med, 2013-2015) y se centra en determinar las disfunciones y cuellos de botella que limitan el transporte de mercancías y en priorizar las actuaciones necesarias para eliminarlos ([documento de medidas de acompañamiento catalanas](#) y [Manifiesto europeo](#)). Se lanzan también los primeros estudios de viabilidad de servicios, inicialmente para sectores productivos que ya utilizan el tren en la red de ancho ibérico y que suelen llenar trenes completos, como la automoción o el químico. También, para sectores que todavía no son clientes del tren en Cataluña y que lo tienen más complicado porque requieren trenes multicliente y multiproducto, como el de la carne porcina, para el que se realiza una prueba piloto demostrativa que contribuye a generar confianza.

Posteriormente, se inicia una etapa de dos años en la que se constituye formalmente el CSM (en julio de 2016, por Acuerdo de Gobierno entre los entonces Departament de Territori i Sostenibilitat y Departament d'Empresa i Coneixement, de la Generalitat de Catalunya) y se elabora un Plan de actuación basado en las recomendaciones surgidas del [estudio de benchmarking sobre iniciativas públicas europeas de promoción del transporte multimodal y de análisis de los modelos de negocio competitivos para la figura del operador de transporte multimodal](#) (*Papers de l'observatori de la indústria*). Al mismo tiempo, se empieza a testear el interés del mercado en recibir apoyo público para promover pruebas piloto de nuevos servicios ferroviarios (publicado por el Consejo de cámaras de comercio de Cataluña como encargo en el convenio con el entonces Departament d'Empresa i Coneixement).

El resultado de esta etapa sirve para diseñar el proyecto TRAILS (*Transnational Intermodal Links towards Sustainability*), cofinanciado por el programa POCTEFA (Programa Operativo de Cooperación Transfronteriza España Francia Andorra (Interreg VA) en un 65% y desplegado en el período 2018-2021 , en el que las actuaciones de promoción y facilitación se centran en el transporte transfronterizo con parada en Cataluña y/u Occitania, ya que a través de esta frontera pasan unos 11.000 vehículos pesados diarios.

Los socios del proyecto por la parte catalana son: CIMALSA (Centrals i Infraestructures per a la Mobilitat i les Activitats Logístiques), como líder; Ferrocarrils de la Generalitat de Catalunya; la Direcció General de Transports i Mobilitat del Departament de la Vicepresidència i de Polítiques Digitals i Territori, y el Consell de cambres de comerç de Catalunya. Por la parte occitana: la agencia de desarrollo económico Pyrénées Méditerranée Invest; el cluster logístico WE4LOG; la terminal de Saint Charles; la asociación Eurosud TEAM y la Dirección de

Movilidad, Infraestructuras y Desarrollo de la Región de Occitania. El presupuesto inicial total asciende a 1,35 millones de euros.

Sus logros pueden sintetizarse en: aportación de resultados concretos, creación de metodología, y fortalecimiento regional.

El principal resultado del proyecto TRAILS es que ha contribuido a trasvasar la mercancía de 161.700 camiones en el tren, lo que equivale a 187.000 toneladas de CO₂ ahorradas. Además, ha plantado un conjunto de semillas que contribuirán a incrementar esta cifra más allá de la extrapolación lineal de las actuales:

- Soporte directo y conexión de intereses: facilitación neutral para llenar trenes multicliente de ida y vuelta:

Tanto en Cataluña como en Occitania hay mucha presencia de pequeñas y medianas empresas, que no tienen capacidad para cargar un tren completo regularmente, por lo que gran parte de la actividad TRAILS se ha centrado en facilitar los trenes multicliente y multiproducto, que implican una mayor complejidad y coordinación.

Esta facilitación se ha dirigido tanto hacia los operadores ferroviarios como hacia los cargadores.

Los cargadores son los propietarios de la mercancía y en su caso se comienza estudiando la viabilidad en términos de *transit times*, costes y emisiones de incorporar el ferrocarril (alguno de los servicios existentes) en su transporte. En caso de que el resultado sea positivo (que exista una ventaja de la solución multimodal en comparación con la única por carretera), se ofrece al cargador un acompañamiento a medida para hacer efectiva esta incorporación.

Con el proyecto TRAILS se han realizado dos estudios de viabilidad, uno para el [sector vitivinícola del Penedès y el Llenguadoc-Rosselló](#) y otro para el sector de las frutas y hortalizas de ambos lados de la frontera.

Gracias a ello, el clúster del vino de Cataluña ha decidido iniciar un programa de apoyo TRAILS que culminará con un primer envío de prueba, por tren, de 3 contenedores durante la temporada de Navidad. A su vez esta noticia ha espoleado a otros subsectores de la alimentación y bebidas a acercarse al CSM con interés para iniciar su propio camino en la multimodalidad.

Para vehicular el apoyo a los operadores ferroviarios se ha utilizado el siguiente esquema: a partir de una [primera convocatoria de manifestaciones de interés](#) se han recogido proyectos de servicios ferroviarios nuevos o con incremento de frecuencia y según éstos se ha publicado una segunda convocatoria para seleccionar la consultoría que mejor se adecua a las necesidades de los beneficiarios. Esta consultoría ha funcionado como delegación experta del CSM, combinando el objetivo de desarrollo de negocio del beneficiario (que requiere un contrato de confidencialidad) con la posición de Comité neutral capaz de generar sinergias por el cruce de información.

La actividad del TRAILS en Occitania y Cataluña ha permitido consolidar 6 nuevos servicios ferroviarios transfronterizos.

- Herramientas de formación, análisis y demostración para mejorar el conocimiento y reputación del ferrocarril, concretamente se ha aportado:
 - Programa de formación de tres días dirigido a transportistas por carretera sobre transporte ferroviario multimodal (en la Escuela Europea Intermodal Transport con visitas, formación teórica y casos prácticos).

Los profesionales y empresas de transporte de mercancías por carretera son una parte muy importante de la demanda de servicios multimodales, al igual que los cargadores.

 - [Observatori de costos del ferrocarril](#), a imagen de [l'observatori de costos del transport de mercaderies per carretera](#).
 - [Cartografía digital de las áreas logísticas Occitania – Cataluña](#), en colaboración con el Sistema de Información Geográfica del Corredor Mediterráneo de ADIF y el Estudio de optimización de tráfico y desplazamiento modal de FERRMED.
 - Análisis DAFO del sistema logístico de Catalunya y Occitania.
- Innovación y digitalización
 - PADELTA: herramienta digital de registro del documento de control del transporte de mercancías
 - Prueba de uso del contenedor intermodal de control pasivo de temperatura (SmartEcoReefer, de INPROUS), que funciona sin combustibles fósiles y con mayor autonomía.

- Encuentro internacional de start-ups del sector de la logística.

Así, el proyecto ha combinado el uso de diversas herramientas. Unas herramientas en constante evolución, ya que la gracia de la forma de trabajar del CSM es que se ha ido autodefiniendo con la experiencia, lo que es importante en un ámbito en el que la política pública de fomento no dispone de muchos casos de éxito. Las dos lecciones aprendidas en cuanto a la metodología de trabajo que el proyecto TRAILS ha aportado son: en primer lugar, que las soluciones generalistas no son válidas para todos sino que es necesario entrar en detalle, identificando conjuntamente con el sector (clústeres y asociaciones) y con cada empresa sus problemas y requerimientos específicos; y, en segundo lugar, que es necesario definir el proyecto de forma que permita la flexibilidad suficiente para poder trabajar por aproximaciones sucesivas, probando e incorporando las conclusiones de cada experiencia en el diseño del siguiente paso.

Otra de las aportaciones del proyecto es que ha contribuido a fortalecer los lazos entre Occitania y Cataluña. Inicialmente en el proceso de definición de un proyecto en el que ha sido necesario pensar estratégicamente, concibiéndose como una sola región que hace frente común en un ámbito globalizado, para después competir internamente. Aparte, después de muchas horas de trabajo conjunto se ha establecido una confianza y dinámica de trabajo que ha impregnado la labor de los diferentes actores involucrados más allá de las actividades del propio proyecto, redundando en una mejor eficiencia.

Este logro, a pesar de no disponer de un indicador ni computar como entregable del proyecto, es un objetivo implícito, ya que las políticas europeas dan prioridad al despliegue de proyectos transfronterizos, conscientes de que las fronteras son las costuras de la Unión, los espacios donde se cosen las redes, las normativas y la cotidianidad de sus habitantes, los espacios que en definitiva le dan sentido, pasando de periferia a núcleo.

A finales de 2021 llega el fin del proyecto TRAILS, pero la actividad del CSM debe perseverar, porque los actores involucrados así nos lo piden y porque cuanto más conocimiento acumulamos más modos y ámbitos de actuación detectamos. Sabemos que si no se finaliza el Corredor Mediterráneo y el resto de la red prioritaria transeuropea de transportes, no lograremos el objetivo europeo de alcanzar el 30% de cuota ferroviaria en mercancías, pero el margen de mejora es grande y también sabemos que la facilitación neutral funciona.

Esta es la conclusión, que tiene aún más sentido con la perspectiva de un futuro en el que la demanda potencial de transporte ferroviario aumentará, para poder cumplir con los objetivos de descarbonización y hacer frente a problemas como la escasez de conductores o de combustibles fósiles, porque irán avanzando los tramos y conexiones del Corredor y porque los frutos de la

promoción de servicios multimodales irán dando sus frutos. En el Comité de Servicios Multimodales, cuanto más avanzamos, más trabajo tenemos.