

## “Priorització d’infraestructures en temps de crisi”

Com a contribució en la tasca de donar respostes davant la greu situació econòmica que viu la nostra societat, el Cercle d’Infraestructures, amb la col·laboració de la Fundació Abertis i de l’Institut Cerdà, van organitzar una jornada per posar en relleu com s’hauria de precisar la inversió per aconseguir infraestructures de màxima eficàcia i rendibilitat.

La jornada es va estructurar en tres blocs per facilitar el debat entre els nostres ponents i assistents, amb el següent programa i participants:

### Infraestructures productives o no?

Sr. Germà Bel, Catedràtic d’Economia de la UB.

#### TAULA DEBAT:

Sr. Salvador Alemany, President d’ABERTIS.

Sra. Inmaculada Rodríguez, Secretaria General d’Infraestructures.

### Críteris per a la prioritització de les inversions.

Sr. Francesc Robusté, Catedràtic de Transport de la UPC i Director del CENIT (Centre d’Innovació del Transport).

#### TAULA DEBAT:

Sr. Pere Macias, President de la Fundació Cercle d’Infraestructures.

Sr. Àngel Simón, President d’AGBAR.

### Infraestructures més eficients.

Sr. Mateu Turró, Catedràtic de Transports de la UPC.

Sr. Andreu Ulied, Director Mcrit.

#### TAULA DEBAT:

Sr. Josep Oriol, Degà del Col·legi de Camins, Canals i Ports de Barcelona.

Sr. Fernando Gutiérrez de Vera, Vicepresident de la Comissió d’Infraestructures del Col·legi de Camins, Canals i Ports.

Després de sentir totes les veus i els debats us volem presentar el recull d’opinions més rellevants de cada bloc, tant a nivell general com a nivell sectorial, que es van recollir durant la jornada.

## Opinions generals

- La política d'infraestructures requereix un canvi de model profund que incideix en tots els nivells del procés -des de la presa de decisió fins a l'explotació- i en tots els actors que hi intervenen (polítics, professionals, tècnics,...) El model s'ha debatut molt en un context intel·lectual; és l'hora que l'àmbit executiu assumeixi la responsabilitat de materialitzar-lo.
- A Espanya s'han destinat molts recursos públics a infraestructures innecessàries. El més preocupant, però, són les despeses contínues de conservació i les obligacions de servei públic que se'n deriven, i que esdevindran una hipoteca per a les generacions futures.

### Infraestructures productives/eficients o no?

---

- El canvi de model ha de partir d'una decisió social consensuada i transparent que fixi quina ha de ser l'obligació mínima de servei públic i el nivell de qualitat que han de complir les infraestructures en mobilitat, energia, aigua,... Aquesta decisió ha de permetre diferenciar allò que ha de ser proveït i finançat pel pressupost públic, d'allò que pot ser finançat amb pagament dels usuaris, ja sigui perquè sobrepassa el nivell de qualitat mínim o bé perquè es tracta d'una infraestructura productiva que genera valor afegit.
- Les infraestructures no productives només s'han de fer allí on tinguin una funció de servei públic, és a dir, on la demanda no tingui ateses les seves necessitats mínimes (per exemple de mobilitat). Tot allò que no sigui obligació de servei públic ha de passar per una anàlisi cost-benefici i un pla econòmic i financer. Si l'anàlisi demostra que hi ha rendibilitat vol dir que hi ha capacitat de ser autofinançades a través de sistemes de pagament, associats al valor afegit que generen.
- És erroni pensar que, de forma general, dotant d'infraestructures un territori s'induirà la demanda i es produirà un desenvolupament socioeconòmic. La inversió és condició necessària però no suficient, i només hi haurà ús de la infraestructura si existeix demanda no satisfeta o latent. La planificació d'oferta, doncs, pot anar estirant de la demanda però sense avançar-se massa. Per

exemple, l'AVE sovint s'ha justificat per la seva suposada capacitat de cohesionar i desenvolupar socioeconòmicament els territoris. La realitat és que l'AVE per si sol no genera desenvolupament allà on no hi ha activitat i té, fins i tot, un efecte de succió de les ciutats capçaleres cap a les ciutats intermitges.

- A l'hora de parlar d'infraestructures eficients cal definir el model de qualitat de vida que volem atènyer i els recursos que estem disposats a utilitzar. Amb l'objectiu de reduir despeses tot mantenint els estàndards de qualitat, és moment de posar en dubte criteris de disseny de les infraestructures que des de fa uns anys se'ns presenten com indiscutibles (en termes de seguretat, impacte ambiental, drenatge,...). A més, la tradició dels darrers anys ens ha acostumat a comptar sobre costos en l'execució dels projectes, alguns d'ells atribuïbles a la manca de rigor dels projectes i d'altres a les concessions que es fan a les reivindicacions del territori. Davant de la necessitat d'ajustar els costos cal, d'una banda, fixar mòduls de cost acurats i oficials, i plantejar la conveniència que existeixi un organisme autoritzat per re-avaluar les inversions previstes. D'altra banda, en el procés de definir un projecte en consens amb el territori, caldria establir per conveni què està justificat fer i de qui n'és la competència.

### **Criteris per a la prioritització de les inversions**

---

- L'absència de model, ens ha acostumat a prendre les decisions sobre infraestructures en funció de la conjuntura pressupostària, dels compromisos polítics o de les demandes del territori. La política d'infraestructures no es pot seguir fent des de les emocions o el victimisme, sinó que s'ha de fer des de la racionalitat i des d'una estricta avaluació de rendibilitat. La planificació, doncs, hauria de ser un procés de decisió racional per atènyer uns objectius que conciliïn l'òptim local i l'òptim global, tot assignant eficaçment els recursos. S'ha de recuperar la perspectiva econòmica i d'enginyeria de la planificació i el concepte de la prioritització i programació. En qualsevol cas, si existeixen objectius polítics o estratègics, caldria que s'explicitessin en la pròpia planificació.
- S'ha de fer un esforç per plantejar bons projectes, que siguin sostenibles des del punt de vista tècnic i de la seva rendibilitat. Per tal de facilitar la selecció i prioritització d'infraestructures, s'hauria d'obligar que qualsevol projecte a partir de cert nivell inclogués un estudi de rendibilitat, valorada des de tres perspectives diferents: rendibilitat financera, rendibilitat econòmica i rendibilitat

social. De la mateixa manera, les avaluacions sobre el funcionament posterior de les infraestructures permetrien conèixer-ne les conseqüències reals i obtenir criteris per a futures decisions

- Existeixen mètodes evolucionats que permeten facilitar l'avaluació i presa de decisions sobre infraestructures; la deficiència rau en el fet que no s'han aplicat, i no han fet modificar la forma de planificació. El Col·legi d'Enginyers de Camins, Canals i Ports posa a disposició dels decisors i professionals un model d'avaluació per ajudar a prioritzar inversions. El model avalua els projectes mitjançant una valoració de la rendibilitat econòmica, una valoració de l'efecte sobre el desenvolupament regional i una valoració de l'impacte social i ambiental. El model permet identificar les debilitats que cal corregir per ajustar el disseny dels projectes a un equilibri òptim entre costos i rendibilitat.
- En el context de la priorització, pren especial valor les actuacions petites i les de millora; és a dir, aquelles actuacions de poc pressupost que permeten millorar significativament l'eficiència i la seguretat del sistema. Cal, doncs, començar estudiant no tant les infraestructures que queden per fer sinó les potencials millores a les infraestructures existents.
- El Plan Estratégico de Infraestructuras de Transporte del Ministerio de Fomento fou redactat amb criteris de geometria territorial i desenvolupament d'estat, sense contemplar anàlisi de demanda, de cost-benefici, ni anàlisi financera.

### **Infraestructures més eficients**

---

- La discussió sobre la gestió pública o privada de les infraestructures és secundària, si reconeixem que allò fonamental és si les tarifes i altres ingressos de l'explotació poden internalitzar el cost.
- La participació privada en un projecte és bona sempre i quan l'anàlisi cost-benefici en resulti millor, i s'aclareixin com es redistribueixen costos i beneficis entre els actors.
- El sector privat generalment ofereix més eficiència i qualitat cosa que, al seu torn, pot generar estalvi en la inversió i permet derivar recursos a altres objectius. No obstant, sovint s'utilitza la col·laboració públic-privada no pas per fer rendibles les infraestructures (en un procés on cada part hauria d'assumir el rol pel qual és més competent i competitiu), sinó que s'utilitzen per construir "aqüeductes financers" per evitar la comptabilització del dèficit durant un temps.

### Infraestructures viàries

- El model d'infraestructures de transport s'ha de basar en un sistema de tarificació que, tot garantint el dret de mobilitat amb nivells estàndard de seguretat i confort, estableixi peatges en les vies de gran capacitat i llarg recorregut. El model ha de permetre, entre altres coses, deixar de fer autovies lliures de peatge paral·leles a autopistes de peatge; aquesta pràctica suposa un cost d'oportunitat dels recursos i generen desequilibris a les societats concessionàries.
- L'Eurovinyeta esdevé una oportunitat legitimadora per establir un model harmònic de tarificació viària; model que cal que sigui compartit amb tots els actors públics i privats (transport, Comunitats Autònomes, concessionàries,...). El model espanyol de tarificació hauria de ser homogeni en tota la xarxa, i hauria d'evitar dualitats entre vies de peatge i d'altres lliures de peatge. En aquest procés, fóra interessant que un centre tècnic oficial vetllés per a la gestió dels costos i ingressos d'utilització de la via.
- Espanya ha d'aplicar l'Eurovinyeta amb determinació. En aquest procés fóra interessant crear un centre tècnic per a la gestió dels costos i ingressos d'utilització de la via
- Les autopistes radials de Madrid són un exemple evident de la manca de racionalitat de la política d'infraestructures. Les concessions són deficitàries i acabaran essent rescatades per l'administració i produint un efecte negatiu sobre el prestigi del sector concessionari espanyol. La responsabilitat d'aquesta disfunció és compartida entre administració i sector concessionari. En aquest sentit, el Ministeri està estudiant solucions de viabilitat definitiva de tot el sector concessionari; sense vulnerar el *Plan de ajuste de estabilidad presupuestaria* ni les normes de competència de la UE.
- La xarxa local ha anat acumulant una gran falta d'inversió. Caldria definir uns criteris mínims d'inversió per a les diverses funcionalitats que ha de donar la xarxa. Les administracions intermèdies són massa febles per gestionar la inversió que es requereix.

## **Infraestructures ferroviàries**

- El futur del transport ha de ser necessàriament multimodal, encaixant cada mode a les funcionalitats per a les quals és més competitiu. Des d'aquesta perspectiva, el ferrocarril pot tenir un paper determinant en els grans fluxos de mercaderies amb plataformes logístiques connectades als ports.
- El mapa de de l'alta velocitat actual té moltes similituds amb el del SXIX (dissenyat de forma arbitrària i sotmès a interessos particulars i polítics) però amb la diferència que actualment es finança amb diner públic. Les primeres actuacions en alta velocitat obeeixen a decisions desgavellades, apriorístiques i oportunistes. Posteriorment, el desenvolupament de la xarxa s'ha regit per una visió geocèntrica de l'Estat i pel criteri del "cafè per a tothom".
- L'alta velocitat no es pot considerar com una obligació de servei públic, no té rendibilitat financera i, fins i tot, les ajudes que ha rebut han estat sancionades per la UE (si es considera la inversió, ni tan sols el corredor d'alta velocitat Barcelona-Madrid és rentable). Espanya -que amb molts menys passatgers disposarà de més xarxa que França o el Japó- està hipotecant el benestar de les generacions futures per les enormes càrregues que caldrà assumir en manteniment i explotació.
- En el sector del transport de viatgers caldria reglamentar-se que abans de finançar una infraestructura de transport es fes un estudi de demanda per justificar el tipus de servei cal ser proveït (metro, tramvia, autobús). D'altra banda, per a optimitzar-ne l'explotació, falta encara una llei de finançament del transport públic que defineixi un marc estable de finançament i eviti dependre de les eventualitats de les negociacions.

## **Infraestructures aeroportuàries**

- L'operació en xarxa dels aeroports estatals no obeeix a cap criteri d'eficàcia o eficiència; és, al cap i a la fi, un model ideològic i de control polític/funcionarial. En cap país de referència trobem un model similar
- Si s'imputen les inversions, els aeroports de Madrid i Barcelona perden diners. Al costat d'això, apareixen aeroports (com el de Lleida o els d'altres províncies) que no resisteixen una anàlisi de rendibilitat i que en cap cas poden considerar-se obligacions de servei públic.

## **Infraestructures de l'aigua i l'energia**

- En el sector de l'aigua, els operadors tenen capacitat tècnica per planificar. El que manca és la capacitat de prendre o participar decididament en les decisions.
- Per poder liderar el sector de les energies renovables cal que Espanya defineixi el model energètic, en el qual l'energia nuclear ha de tenir el seu paper.
- Actualment, el principal dèficit d'infraestructures a Espanya no es produeix en el sector dels transports sinó en les infraestructures de serveis (ambientals, energètics, d'aigua, equipaments sanitaris,...)