

A ESPANYA ES FAN TANTES INFRAESTRUCTURES QUE NO S'USEN? I, S'HI POT FER ALGUNA COSA?

Germà Bel

Universitat de Barcelona i GIM-IREA

En els darrers anys han esclatat les diverses bombolles que s'havien generat a Espanya durant la dècada meravellosa, entre les quals han destacat la deute –sobretot privat– i el seu correlat immobiliari, la de les energies renovables –particularment en modalitats solars– i la d'infraestructures de transport. Totes han tingut les seves expressions plàstiques, des dels habitatges buits i les promocions deixades sense acabar, fins a les infraestructures noves de trinca sense ús, o amb un ús molt inferior a la seva capacitat. D'aquestes darreres, directament connectades amb les polítiques i els problemes dels quals s'ocupa aquest text, n'ha sorgit documentació i anàlisi acadèmica abundant¹. Fins i tot s'ha arribat a fer reportatges monogràfics a ben bé tots els mitjans de premsa escrita d'Espanya i molts internacionals, i en programes de televisió en canals líders d'audiència tant en l'àmbit estatal com en l'autonòmic², que han proporcionat evidència plàstica de la ineficiència de molts aeroports, ports, autopistes i ferrocarrils.

1 Per exemple, Albalate i Bel (2011) en ferrocarrils; Albalate (2014) en autopistes; Bel i Fageda (2011) en aeroports, i Castillo-Manzano i Fageda (2014) en ports. Bel (2010a) ofereix una anàlisi històrica i actual d'aquest problema en tots els modes. Albalate, Bel i Fageda (2014) analitzen els desajustos entre oferta i demanda i els factors de regulació i de models de gestió que els agreugen.

2 Vegeu, per exemple, <www.antena3.com/noticias/economia/aeropuertos-fantasma-espana-derroche-antes-crisis_2012012200027.html> (a Antena 3) o <<http://deconomiablog.blogspot.com/2012/10/cuando-eramos-ricos-salvados.html>> (a La Sexta) o <www.tv3.cat/videos/4106970> (a TV3).

Hi ha un gran consens, doncs, entre experts i observadors interessats per la qüestió, en la falta de correspondència entre oferta i demanda de transport a Espanya, i les polítiques recents no han fet gaire per millorar el problema. A tall d'exemple, subsisteix la lentitud dels trens de mercaderies (que tenen unes velocitats mitjanes de 15 a 20 km/h), i les seculars mancances de connexió intermodal resten competitivitat al ferrocarril de mercaderies, que ha vist baixar continuadament la seva quota modal. La localització perifèrica d'Espanya i les males polítiques d'infraestructures i de transport es combinen per explicar la baixa densitat de trànsit i quota modal. Un altre exemple il·lustratiu l'ofereixen les autopistes de peatge atorgades en concessió des del final dels 1990 i en servei des de la dècada del 2000. Pràcticament totes aquestes concessions han entrat en fallida, i es troben en un tortuós procés de rescat per part del sector públic, del qual encara no es coneixen tots els detalls³. Ja s'ha documentat que les previsions de trànsit utilitzades per justificar aquestes autopistes estaven molt sobreestimades –tant pel Govern com pels operadors privats–, i en molta major mesura que l'habitual en el sector al món (Baeza i Vassallo, 2010). A la vegada, l'Associació Espanyola de la Carretera (AEC, 2012) argüeix que la conservació de les carreteres a Espanya es troba en una situació molt dolenta.

3 Tanmateix, tenen molt millors resultants les concessions més antigues i importants, com l'AP7 a la Mediterrània, l'AP2 a la Vall de l'Ebre o –en menor mesura– l'AP9 a l'Atlàntic.

L'objectiu d'aquest text és analitzar per què es fan tantes infraestructures que no s'usen, i per què la política d'infraestructures i de transport es manté impassible en aquesta orientació –no més limitada ara mateix per les inescapables restriccions presupostàries. Així mateix, es persegueix discutir canvis en les polítiques que podrien ajudar a resoldre aquests problemes o, si més, no a pal·liar-los. Per a aquests objectius, en primer lloc, es documenta la posició de l'oferta d'infraestructures de transport de llarga distància a Espanya. A continuació, s'analitza un cas concret de definició i execució de política que manifesta les arrels profundes de disseny polític i ideològic de la política. Després s'analitzen factors de tipus institucional que ajuden a explicar la sobreoferta. Finalment, es discuteixen canvis que podrien millorar la política amb guanys per a la productivitat de l'economia, i per al benestar social agregat.

L'oferta d'infraestructures de transport a Espanya en perspectiva europea. Un lideratge fora de tot dubte

Els modes de transport que han concentrat la major part de la inversió en infraestructures en les darreres dècades a Espanya han estat el ferrocarril i la carretera. I dins d'aquest, els submodes de ferrocarril d'alta velocitat per a passatgers (AV) i les autopistes. Pel que fa a l'AV, cal dir que no existeix informació pública que permeti donar una xifra precisa de la inversió efectuada en la construcció de la xarxa i de les estacions. Les dades compilades i estimades a Albalade i Bel (2011) permetien situar la inversió acumulada fins al 2010 en uns 45.000 milions d'euros, en euros d'aquell any. En l'actualitat, el volum d'inversió acumulada –executada o contractada– pot situar-se en l'entorn dels 60.000 milions d'euros constants.

Sobre aquest volum ingent de recursos se sustenta el lideratge espanyol en AV a Europa. Segons la informació facilitada per la Unió Internacional de Ferrocarrils (UIC) a novembre del 2013, darreres disponibles, vuit països de la UE tenien línies d'AV (> 250 km/h) en servei i/o en construcció, com es mostra en la taula 1. Entre ells, Espanya és el que tenia la xarxa en servei més extensa, amb 2.431 km, i ja havia aconseguit el lideratge a Europa amb l'entrada en servei el desembre del 2010 de la línia entre Madrid, Albacete i València. El lideratge espanyol ha crescut encara més amb l'entrada en servei de 150 km (en ample de via ibèric) de la línia Ourense-Santiago-La Corunya –part del corredor Madrid-Galícia– el desembre del 2011, i l'entrada en servei del tram Albacete-Alacant –part del corredor Madrid-Llevant– el juny del 2013.

“El lideratge de la xarxa espanyola es produeix no només a escala europea, sinó també a escala mundial, on només a la Xina se supera el nombre de quilòmetres d'AV d'Espanya”

El lideratge de la xarxa espanyola no es produeix només a escala europea, sinó també a escala mundial, on només a la Xina se supera el nombre de quilòmetres d'AV d'Espanya. Tanmateix, si tenim en compte la població de la Xina, la ràtio km/habitants és molt superior a Espanya. De fet, l'espectacularitat quantitativa de la xarxa espanyola es reforça encara més si atenem al nombre de quilòmetres per habitant, en què Espanya supera a França en més d'un 50%, i literalment escombra la resta de països de la Unió Europea amb alta velocitat. Si es té en compte a més la quantitat de quilòmetres en construcció les xifres d'Espanya són encara més impressionants. Espanya multiplica per 1,8 França, per 4,4 Alemanya i per cinc Itàlia.

Llàstima que en nombre de viatges siguin tots aquests països els que multipliquen per unes quantes vegades els que es realitzen per la xarxa espanyola, ja que la densitat d'ús de les diferents xarxes europees és molt superior a l'espanyola. D'acord amb les dades presentades a Albalade, Bel i Fageda (2014, taula 2), la intensitat d'ús de la xarxa (passatgers/km per km de xarxa) el 2011 era cinc vegades més gran a França, 4,4 vegades més gran a Alemanya i 2,6 vegades més gran a Itàlia (en tots els casos, comparant-ho amb Espanya). Aquestes diferències hauran tendit a créixer en els darrers anys, ja que a Espanya han entrat en servei noves línies d'AV de densitat de trànsit encara inferior a les anteriors, fet que haurà reduït la densitat relativa del conjunt de la xarxa.

Espanya també és el país de la Unió Europea que té una xarxa més extensa d'autopistes. Al final del 2010 comptava amb 14.262 km (autopistes de peatge + autopistes lliures de peatge, i sense incloure vies de doble calçada), segons les dades del Ministeri de Foment en el seu *Anuari estadístic* del 2010. Eurostat ofereix dades homogènies per a gairebé tots els països de la UE, i el 2010, darrer any per al qual se'n disposa, Espanya ja tenia en servei 14.021 km, seguida per Alemanya, amb 12.819. En termes relatius –km d'autopista per habitant–, Espanya, amb gairebé 307 km per habitant, estava molt per sobre de tots els paï-

Taula 1
Ferrocarril d'alta velocitat (AV \geq 250 km/h)
a la Unió Europea (novembre 2013)

País	km AV en servei	km AV /milió habitants	km AV (servei + construcció)	km AV (servei + construcció) /milió habitants
Espanya	2.431	52	3.739	79
França	2.036	31	2.793	43
Bèlgica	209	19	209	19
Itàlia	923	16	923	16
Alemanya	1.019	12	1.447	18
Àustria	93	11	93	11
Holanda	120	7	120	7
Regne Unit	113	2	113	2

Nota: De les línies a la UIC s'exclouen les que tenen velocitats màximes inferiors a 250 km/h. El Govern francès ha anunciat el 2014 la suspensió total dels plans d'extensió de la xarxa d'AV

Font: Elaborada a partir de la taula 1 a Albalate, Bel i Fageda (2014)

sos de dimensió i població més gran de la Unió Europea, com s'aprecia en la taula 2. La densitat relativa d'autopistes per la població a Espanya només és superada avui dia per Eslovènia i Xipre, països molt poc comparables per les seves característiques.

Tal com succeïa amb l'AV, però, tenir més quilòmetres d'autopista no vol dir que el volum de trànsit sigui més gran. Segons les darreres dades comparables de l'OCDE la densitat de trànsit (passatgers/km per km d'autopista) a Itàlia era 4,3 vegades més gran que a Espanya, a França era 2,8 vegades més gran i a Alemanya, 2,6 vegades (Albalate, Bel i Fageda, 2014).

Espanya també és líder en l'Europa continental en nombre d'aeroports habilitats per al trànsit comercial internacional, amb els estàndards de servei i de cost que això imposa. En aquest àmbit, almenys, els nostres problemes d'ús no són tan acusats, ja que el mercat aeroportuari espanyol és el tercer més gran d'Europa, per darrere del britànic i l'alemany. Però un bon nombre d'aeroports espanyols tenen un trànsit regular nul o marginal. Això succeïa així el 2013 amb fins a 14 aeroports gestionats per AENA que serveixen menys de 100 mil passatgers a l'any. D'aquests 14, el més transitat, el de Lleó, n'havia registrat 31.000. Cal afegir-hi, per descomptat, els aeroports de titularitat territorial de Lleida-Alguaire, el de Ciudad Real, tancat al trànsit comercial regular, el de Castelló, inaugurat oficialment la primavera del 2011 i que encara no ha tingut cap operació, i el regional de Múrcia. El panorama en els ports presenta característiques semblants, tot i que no tan acusades. Tanmateix, no

cal ara detallar amb més xifres. Els problemes són ben coneguts, i podem passar ja a analitzar-ne les causes.

La inevitabilitat de la prioritat radial en l'oferta: el Corredor Mediterrani

L'anàlisi de la servitud que la vocació radial de la xarxa d'infraestructures a Espanya ha imposat sobre l'eficiència del sistema de transport, sobre la productivitat de l'economia i sobre el benestar general ha estat abastament analitzada a Bel (2010a). Discutir aquí un cas de mostra que arriba fins a l'actualitat serà suficient per il·lustrar aquest punt.

Com és ben conegut, el 2003 el Govern d'Espanya va declarar prioritari a efectes de xarxa transeuropea de transport de mercaderies el corredor central Algecires-Madrid-Saragossa amb sortida a França per la travessera central dels Pirineus, tot i que (1) aquest corredor carrega menys del 4% del volum de mercaderia exportada a Europa per via terrestre i (2) la sortida per la travessera central dels Pirineus mai no ha estat una alternativa considerada seriosament a escala europea, ni per França, per la barbaritat econòmica i ambiental que implica. L'octubre del 2011 es va produir la revisió dels corredors declarats com a prioritaris per ferrocarril de mercaderies a la Unió Europea. A més del central, que ja era oficialment prioritari, també es van declarar prioritaris a escala europea el del Mediterrani i el de l'Atlàntic. Tanmateix, l'augment de corredors prioritaris reconeguts a Espanya no va ser acompanyat d'un augment de la dotació prospectiva per al finançament de la seva construcció. Per això, des del primer moment es podia preveure que serien majors les pressions sobre el pressupost de l'Administració General de l'Estat, que haurà de finançar –per molt– la major part de les obres. I això no va ser tot. A més dels tres corredors prioritaris per a la UE, el Govern espanyol va assignar també caràcter prioritari a efectes de pressupostos estatals a dos corredors més, el Cantàbric-Mediterrani i l'Atlàntic-Mediterrani. Un conflicte distributiu en tota regla es feia inevitable amb vista al futur.

El 16 de març de 2011 es va produir un fet molt rellevant. El ministre José Blanco va presentar a Barcelona l'*Estudi tècnic del Corredor Mediterrani*, que preveia una inversió de més de 51.300 milions d'euros en el corredor, com si no hi hagués una crisi pressupostària. A la pàgina 191 de l'estudi presentat pel ministre s'assenyalava que en el Corredor Mediterrani ja s'havien invertit 8.400 milions fins al 2010 "a causa del notable avenç de les inversions en les línies d'alta velocitat en execució al Corredor Mediterrani, corresponents a la línia de Barcelona a la

Taula 2
Autopistes (lliures i de peatge)
a la Unió Europea (2010)

País	km d'autopistes	km d'autopistes /milió habitants
Eslovènia	771	377
Xipre	257	314
Espanya	14.021	307
Luxemburg	152	303
Portugal	2.737	259
Suècia	1.927	206
Àustria	1.719	205
Dinamarca	1.130	204
Irlanda	900	198
França	11.392	176
Bèlgica	1.763	163
Països Baixos	2.651	159
Alemanya	12.819	157
Hongria	1.477	147
Finlàndia	771	144
Itàlia	6.668	111
Grècia	1.191	106
Lituània	309	98
Estònia	115	86
Eslovàquia	416	77
República Txeca	734	70
Regne Unit	3.673	59
Bulgària	437	59
Polònia	857	22
Romania	332	16
Letònia	0	0
Malta	0	0

Font: Albalade, Bel i Fageda (2014, taula.3)

frontera francesa i a la línia de Madrid a la Comunitat Valenciana i Múrcia” (sic). Així doncs, el ministre inaugurava una nova vessant de la línia comunicativa del Govern central, que era assignar al Corredor Mediterrani qualsevol inversió que connecti Madrid amb la costa mediterrània⁴.

El següent Govern, del Partit Popular, va recollir el testimoni i ha aplicat amb devoció aquesta política comunicativa sobre el Corredor Mediterrani. Mentre es regategen fins a l’extenuació recursos per a inversions en línies provisionals (que quedaran com a definitives) per a la circulació de mercaderies, encara molt deficientment connectades amb els ports mediterranis, continuen emprenent actuacions i fent inauguracions de línies radials de Madrid que “modernitzen el Corredor Mediterrani”. Algun botó serà suficient per mostra, i un mapa d’Espanya a mà serà suficient per avaluar la política. El document *Ministerio*

4 Vegeu la pàgina 191 a <www.fomento.gob.es/NR/rdonlyres/1C7244AD-1CB8-46A5-8B3F-D515D2BB-BF85/100282/20110314_ESTCORRMEDITERRANEObajo.pdf> (descarregat el 30 de juliol de 2014).

de Fomento. *Proyecto de Presupuesto 2014*, a les pàgines 11 i 12⁵, inclou al Corredor Mediterrani l’extensió de l’AVE Madrid-Múrcia a Almeria (sense connexió al nord de València!). Encara més, inclou inversió a Algesires-Antequera, i Bobadilla-Granada. Cert, Algesires és a la Mediterrània, i per Granada es podria arribar a Almeria (una altra vegada en el Mediterrani), però el tram Granada-Almeria ni hi és, ni se l’espera (ni falta que fa en AVE, per cert). Així doncs, gràcies a la inversió en el “Corredor Mediterrani” Madrid enllaça amb Granada per AVE de pas-satgers i amb Algesires per a mercaderies, que és el que es pretenia. D’aquesta manera, el Madriterrani acumularà cinc sortides directes al mar.

Amb motiu de l’entrada en funcionament de la línia d’AVE Madrid-Alacant, van ser també emfàtics els comentaris del Govern central sobre la contribució al Corredor Mediterrani d’aquesta línia... gràcies a la qual ja és més ràpid el viatge entre Madrid i Alacant que entre València i Alacant. A més, ha aconseguit, contravenint totes les lleis de la geometria, que el temps en vehicle (a part connexió) del viatge entre Barcelona i Alacant sigui gairebé més curt pels catets (Barcelona-Madrid-Alacant), que per la hipotenusa Barcelona-Alacant: són només 20 minuts menys per al doble de kilòmetres. Tot això per a viatgers.

La vertebració de mercaderies, com es va comentar més amunt, ha estat deixada de banda. Els pocs milions d’euros que s’assignen a projectes de connexió entre ferrocarril i ports a la Mediterrània, i a la modernització de la línia de ferrocarril per a mercaderies es regategen fins a l’extenuació, i un cop pressupostats i licitats sofreixen demores grans en l’execució. És clar que les obres de connexió d’Algecires a Madrid per a mercaderies eren prioritàries i per això han anat més dotades de recursos pressupostaris i més de pressa. Encara que el seu paper real en l’exportació de mercaderies a Europa sigui negligible, sobretot comparat amb el del Corredor Mediterrani.

Aquesta història ens revela amb claredat que l’obsessió en la prioritat radial amb independència de la demanda real de mobilitat perjudica la seqüència temporal òptima de les inversions i, a més, determina un excés estructural d’oferta, que s’ha de proveir sí o sí, perquè respon a la lògica administrativa i ideològica nacionalista de la política territorial a Espanya. Si a això li afegim

5 *Ministerio de Fomento. Proyecto de Presupuesto 2014* <<http://www.fomento.es/NR/rdonlyres/54A9DC67-7997-424C-9E9C-5F3673C227F5/120754/130930Proyectedepresupuesto2014.pdf>> (descarregat el 30 de juliol de 2014).

“Els pocs milions d'euros que s'assignen a projectes de connexió entre ferrocarril i ports a la Mediterrània es regategen fins a l'extenuació”

que és política oficial del Ministeri de Foment que “als espanyols l'AVE ens fa iguals”⁶, i que “com els explico jo als espanyols que els d'una comunitat autònoma determinada són més importants que els d'una altra?”⁷ (en referència de la ministra de Foment al suport renovat a la travessera central dels Pirineus), l'excés d'oferta a Espanya no hauria de causar estranyesa.

Institucions i política d'infraestructures

La influència dels dissenys i les pràctiques institucionals en el disseny i l'execució de les polítiques ocupa un lloc creixent en l'anàlisi econòmica. Bel, Estache i Forcaud (2014) l'han aplicat a l'anàlisi de la política d'infraestructures a Espanya i els seus determinants⁸. En aquest sentit, els autors plantegen que el disseny institucional és una part important del que ha funcionat malament a Espanya, com coincideixen a suggerir la gran quantitat de judicis per corrupció recents molt publicitats, una sèrie d'estudis acadèmics (i. e., Kaufmann, Kraay i Mastruzzi, 2011) i els diagnòstics realitzats anualment per Transparència Internacional. De fet, Villoria, Van Ryzin i Lavena (2011) mostren que el problema és més de corrupció que no pas d'incompetència.

L'evidència objectiva de les activitats corruptes és difícil d'aconseguir, com és lògic. Encara més a països com Espanya, on hi ha una gran manca de transparència en la disposició i difusió de dades públiques. Una manera d'evitar el buit d'informació és posar atenció a resultats específics indesitjables, i analitzar què els provoca. Hi ha quatre resultats bàsics d'interès per avaluar l'eficàcia de la política de transport: (1) la quantitat, (2) la qualitat, definida en termes generals, incloent-hi l'evolució de les quotes de mercat entre modes de transport, (3) els costos i (4) els preus i les subvencions.

6 Es pot veure a partir d'1h03'40" en aquest programa d'*Informe Semanal*. <www.rtve.es/alcarta/videos/informe-semanal/informese-manal-21-04-12/1382803/> (descarregat el 30 de juliol de 2014).

7 Es pot veure en el minut 32'25" d'aquest *Singulars* <www.tv3.cat/videos/4106970> (descarregat el 30 de juliol de 2014).

8 Aquesta secció descansa en Bel, Estache i Forcaud (2014).

ons. També és útil observar els processos. Hi ha tres grans grups de processos que són rellevants per al diagnòstic del sector: (a) la mesura en què és probable que la qualitat de les normes de contractació condueixi a costos i resultats eficients, (b) la mesura en què la competència i la política de regulació donin incentius perquè l'oferta s'ajusti a la demanda i (c) el grau en què els organismes encarregats de supervisar la política pública fan el que seria desitjable que facin.

Ja s'ha dedicat part d'aquest text a discutir quantitats, quotes modals i costos, però algunes reflexions són encara pertinents sobre preu i subvencions. El total de despeses d'infraestructura del Ministeri de Foment el 2014 s'aproxima a nou mil milions d'euros (al voltant del 0,9% del PIB). Més del 90% es destina al transport: més del 50% a ferrocarrils (centrat en l'alta velocitat), un quart en carreteres i un 16% entre ports i aeroports. A més, es finançaran diversos tipus de subsidis al transport. De fet, la subsidiació pressupostària en el sector del transport a Espanya es troba entre les més altes d'Europa. Això estaria bé si els subsidis se centressin a servir les obligacions de servei públic. Però la molt baixa demanda d'una gran part de l'oferta de trànsit porta a la deducció que els recursos públics es dediquen en molta major mesura a subsidiar el costat de l'oferta d'infraestructures.

Pel que fa a les pràctiques de contractació actuals, és poc probable que ajudin a reduir els costos en el sector. Una evidència indirecta però rellevant la proporciona el fet que la major part de la recerca empírica que avalua el rendiment de les infraestructures de transport a Espanya ha de fer ús de la informació física parcial, i no pot disposar de dades fiables que es podrien generar a partir de la comptabilitat de costos. Aquests detalls semblen escapar al Tribunal de Comptes d'Espanya, a diferència del que passa al Regne Unit, França o Austràlia, o fins i tot en economies emergents com el Brasil o Mèxic. Això mostra les debilitats fonamentals de les institucions, fet expressat, per exemple, per Transparència Internacional (Mulcahy, 2012). El problema és encara més important atesa la debilitat reguladora en el sector, la llarga història de negociacions bilaterals i de re-negotiacions dels contractes i una llarga tradició d'interferència política mitjançant la planificació del transport.

El Govern ha escollit una estratègia que contribueix a enfortir el paper dels senyals d'oferta en comptes de fer cas dels senyals de demanda. De fet, sempre que sigui possible, el Govern també vol comptar amb la col·laboració públicoprivada (CPP) per redu-

ir les necessitats de finançament públic a curt termini, imposades per la seva participació en el sector⁹. Atès el nivell tan elevat de provisió ja existent a Espanya, això sembla fora de la realitat. De fet, moltes CPP en el transport d'Espanya es produeixen en un context en què els principals socis privats (especialment els constructors i financers) seran capaços de renegociar els seus contractes per beneficiar-se de més subsidis (mitjançant sistemes de garantia d'un mínim d'ingressos), pròrrogues contractuals o altres formes de suport que garanteixen que el component de risc de les CPP és absorbit pels usuaris o els contribuents, sense massa preocupació pels nivells de costos o d'eficàcia. Fins i tot, el Govern actual pretenia promoure fusions entre les ja escasses empreses del sector per –es deia– realitzar economies d'escala, tot ignorant la debilitat de la demanda, i sense una avaluació apropiada del grau d'economies d'escala en el sector.

Tots aquests factors fan difícil no pensar en la captura, la col·lisió i altres tipus de distorsions en el mercat, atesa l'evidència tan clara de conductes perverses. Els investigadors en economia del transport a Espanya han posat moltes vegades de manifest les grans debilitats de les polítiques actuals perquè resultin creïbles explicacions basades en la manca de coneixement o en la incompetència, tret que es prefereixi pensar que la incompetència no té límits.

Algunes propostes per millorar el funcionament de la política d'infraestructures

Els factors que expliquen per què a Espanya es fan tantes infraestructures que no s'usen tenen poc a veure amb l'economia, i tenen gran poder i resistència al canvi. Tot i això, i encara que sigui només per disminuir els problemes econòmics causats per aquestes polítiques, a continuació es fan algunes propostes que contribuirien a donar major racionalitat financera i econòmica a la política d'infraestructures a Espanya¹⁰.

Alta velocitat ferroviària

La principal raó de les paupèrrimes (sovint negatives) taxes de retorn social de l'AV a Espanya és clara: el volum de població servida és petit i la competitivitat de l'avió en el trànsit domèstic és més gran que en altres països, atesa la geografia, economia i estructura urbana de Espanya. Aquest problema només farà

9 El cas de les autopistes radials de Madrid mostra la intensitat que pot revestir aquest fenomen, que acostuma a acabar amb l'absorció de pèrdues pel sector públic.

10 Aquestes propostes actualitzen i posen al dia les que es van formular a Bel (2010b).

Fa temps que és urgent repensar la forma en què es gestiona la xarxa d'autopistes. Les necessitats de manteniment ja són més importants que crear infraestructures

que agreujar-se amb l'entrada en servei de noves línies d'AVE en el futur, segons els plans d'expansió vigents. Com és lògic, molt escassa racionalitat econòmica podia esperar d'uns objectius de política ferroviària que mai no han tingut la pretensió de generar més beneficis socials que costos socials. Per tant, és convenient definir condicions alternatives de reforma, que podrien ser de gran utilitat.

En primer lloc, l'obligatorietat d'aconseguir unes taxes de rendibilitat social per damunt d'algun llindar mínim definit amb caràcter general, que expressi el cost d'oportunitat dels recursos. Aquesta és una pràctica habitual en la planificació d'infraestructures al centre i nord d'Europa, i als països anglosaxons. En segon lloc, i connectant amb la condició prèvia, suprimir les subvencions pressupostàries a l'execució dels projectes d'AV ferroviària. El transport ferroviari de passatgers a llarga distància no té la consideració d'obligació de servei públic a la UE, i les seves externalitats (en aquells casos en què són positives) són tan limitades que no justifiquen subsidis rellevants. No hi ha motius per tractar l'AV ferroviària de manera diferent que els aeroports i els ports. Aquests darrers no reben subsidis significatius del pressupost en tant que sistemes, encara que això sigui poc conegut. Tercer, en cas que es mantinguin les subvencions a la inversió en infraestructura, l'exigència de cofinançament per part de les administracions regionals interessades en el projecte limitaria el problema d'una extensió tan irracional de la xarxa com la feta a Espanya.

La subjecció de noves actuacions a condicions d'aquest tipus no provocaria menyscabament de la solidaritat territorial, que és el "mantra" que els poders públics a Espanya usen contínuament per justificar les seves polítiques. De fet, l'AV exerceix un efecte succió molt important, que implica que el nus més rellevant de la xarxa absorbeixi l'activitat econòmica dels menors. D'aquí que limitar l'extensió de la xarxa seria positiu per al reequilibri i la solidaritat territorial. D'altra banda, i encara en el terreny de la solidaritat, és del tot procedent recordar que els subsidis públics a l'AV suposen una transferència regressiva de

rendes, des del conjunt dels contribuents a un nombre limitat d'usuaris, que pertanyen generalment a segments socials de rendes mitjanes-altes i altes, i els viatges dels quals són majoritàriament de negocis o feina, amb bitllets pagats habitualment per les seves empreses o administracions.

Això no vol dir, òbviament, abandonar la inversió en ferrocarril, sinó centrar-la en projectes que generen més rendibilitat econòmica i social, com alguns vinculats al transport de mercaderies i als serveis de passatgers metropolitans i regionals

Autopistes

La dotació actual d'autopistes a Espanya fa que sigui molt escàs el nombre de trams de carretera amb una intensitat de circulació actual o futura que faci convenient augmentar la capacitat de servei, bé sigui per la reforma de la via existent o per la creació de nova infraestructura. Fa temps que és urgent repensar la forma en què es gestiona la xarxa d'autopistes. Les necessitats de manteniment i reposició ja són més importants que la creació de nova infraestructura, i creixeran encara més en el futur. Això coincideix en el temps amb les restriccions pressupostàries que per molt de temps limitaran la despesa pública en infraestructures.

Atesos els problemes als quals s'enfrontarà de cara al futur la política de carreteres a Espanya, una reforma adequada seria la generalització del pagament per usuari en tota la xarxa d'autopistes de l'Estat. L'homogeneïtzació del sistema de finançament de la xarxa podria ser decidida pel Govern i el legislador central. Però els antecedents de la política d'autopistes en els últims 30 anys indueixen a dubtar que això pugui ocórrer en la pràctica. Una alternativa operativa podria ser aconseguida amb la transferència de les competències de gestió de les autopistes estatals a les comunitats autònomes. Aquest canvi comportaria la responsabilitat regional tant pel que fa al manteniment i reposició, com a les decisions relatives al finançament d'aquestes funcions (bé amb el pressupost, bé amb el pagament per usuari –per peatge directe o mitjançant fórmules alternatives).

D'una banda, no hi ha motius per pensar que l'eficiència dels governs regionals hagi de ser inferior a la del Govern central en aquesta matèria; més aviat al contrari, ateses les seves grans restriccions financeres, que l'actual crisi pressupostària ha posat clarament de manifest. D'altra banda, això ajudaria a racionalitzar el sistema irracional de finançament de les auto-

pistes a Espanya, i en particular superar les molt importants disparitats territorials. D'aquesta manera, cada regió podria decidir si aplica el pagament per usuari o si aplica les assignacions del pressupost per finançar el manteniment i reposició de les vies. Així es facilitaria que el criteri escollit es pugui aplicar a totes les vies de gran capacitat a la regió. Això, en el marc de la forta pressió que hi ha en l'àmbit de la UE per posar tarifació al transport de mercaderies.

Aquest tipus de reforma no és del tot original. És, per exemple, el sistema que hi ha als EUA. La majoria d'autopistes estatals als EUA van ser planificades i construïdes pel Govern federal, com a part del Sistema Interestatal d'Autopistes, impulsat des del 1956. Un cop desenvolupat el sistema interestatal, les competències sobre les autopistes van ser transferides als Estats, que estan encarregats de seva gestió, i del finançament del seu manteniment i reposició. Cada Estat pren les decisions que considera més pertinents, i no és estrany que una mateixa autopista tingui peatges en un Estat, no els tingui en el següent, però torni a tenir peatges en el de més enllà. Al cap i a la fi, els residents a cada Estat decideixen si paguen peatges o paguen més impostos (encara que es requereix el consentiment de les autoritats federals per establir peatges en autopistes lliures que van ser construïdes amb fons federals). Com és lògic, en la mesura que s'internalitzen beneficis i costos de les seves decisions, les divergències entre els Estats no provoquen controvèrsies com les que hi ha a Espanya sobre això, ni causen distorsions en la competència per aplicar diferents preus –amb preu zero en moltes vies– per a serveis similars. La gestió regional de les "autopistes de llarga distància" no existeix només als EUA. El sistema existeix també a Espanya, ja que les províncies basques tenen la competència de gestió sobre gairebé totes les vies interautonòmiques que passen per la regió. La transferència de la gestió permetria que cada regió internalitzés els efectes d'elecció d'una o altra forma de finançament del manteniment i de la reposició de les autopistes.

Aeroports (amb aplicació també a ports)

El tipus de reforma necessari per introduir més incentius a l'eficiència tant en les decisions d'inversió com en la gestió tècnica és clara: anar a un model de gestió individual, seguint la pauta comuna en els països desenvolupats amb la mida i mercat aeri comparable amb l'espanyol. La gestió individual ofereix més incentius a alinear les decisions d'inversió i operació amb el potencial de generació d'ingressos de l'aeroport. Quina Administració hagi de tenir el caràcter preeminent en la

gestió de l'aeroport i quina fórmula de gestió específica en la dimensió publicoprivada s'hagi d'adoptar són qüestions secundàries en aquest sentit. Certament, la individualització de la gestió d'aeroports no elimina la possibilitat que es realitzin inversions sense sentit econòmic i social, com ho mostren els casos dels ja esmentats aeroports de Ciudad Real, Castelló i Lleida. No obstant això, les majors dificultats per al finançament de dèficits sistemàtics a escala subcentral limiten les possibilitats que aquestes pràctiques s'estenguin en la mateixa mesura. A més, la disciplina que la gestió individual imposa a tots els aeroports pot limitar la magnitud dels subsidis necessaris per sostenir els deficitaris.

Això és tot el contrari de la privatització parcial en curs (per tercera vegada) de l'empresa estatal Aena Aeropuertos¹¹, que no alterarà la modalitat de gestió per al manteniment del control pel Govern central, i tanmateix instaurarà drets privats de monopoli en un sector en què la competència és restringida per vies legals i de govern. És a dir, el pitjor dels escenaris en termes de benestar social

No seria realista discutir la reforma del model de gestió d'aeroports a Espanya sense considerar l'assumpte de la solidaritat, que ha estat el gran argument retòric que s'ha fet servir tradicionalment per justificar el manteniment del model de gestió basat en el monopoli legal. En aquest sentit, seria desitjable que es discutís de manera oberta i precisa quins són aquells aeroports que compleixen una obligació de servei públic (OSP), en el sentit que la seva existència evita l'aïllament i facilita la mobilitat –en termes moderns– en territoris en què la densitat de demanda no és suficient perquè un aeroport pugui ser autosuficient. En el cas d'Espanya, aquesta situació es limita probablement a la d'algunes illes menors de tipus turístic amb una demanda insuficient. En aquests casos seria desitjable establir mecanismes de subsidi als aeroports deficitaris, que en un sistema individual es poden abordar de formes diverses (Bel, 2010a; Bel, 2010b; Bel i Fageda, 2011).

En qualsevol cas el que està molt clar és que no cal tenir un model centralitzat com l'espanyol per articular mecanismes de suport financer als aeroports amb dèficit i dificultats per a l'autofinançament que –no obstant això– es consideri necessari mantenir en operació. A més, els mecanismes de subsidis en

¹¹ Per als detalls, vegeu l'article "A la tercera, ¿serà la bona?" (Germà Bel, *La Vanguardia, Dinero*, 22 de juny de 2014).

Seria desitjable que es discutís de manera oberta quins són els aeroports que compleixen una obligació de servei públic: evitar l'aïllament i facilitar la mobilitat

models de gestió individual, per la seva transparència, eviten situacions com la que es registra a Espanya, on l'aeroport que ha rebut més subsidis (i per molt) de la caixa comuna entre el 2007 i el 2012 ha estat el de Madrid-Barajas.

Notes finals

L'existència d'una multiseular visió de la política d'infraestructures a Espanya que segueix primordialment una lògica de tipus administratiu i d'ordenació del poder territorial ha estat un dels factors fonamentals que expliquen que a Espanya es facin tantes infraestructures que es fan servir massa poc, o no s'usen en absolut. Altres factors hi han contribuït també, com el vigor i poder polític del sector de la construcció d'obra pública a Espanya, en un context de dissenys i pràctiques institucionals que han fomentat relacions opaques entre el poder i els negocis, que acaben suportant finançament els usuaris i els contribuents. Sense tenir en compte el pes d'aquests factors extraeconòmics no és possible entendre per què a Espanya hi ha tanta sobreoferta d'infraestructura.

Les reformes suggerides en les pàgines precedents contribuirien a pal·liar gran part dels problemes creats, i també donarien gran rellevància a una qüestió que no es pot evitar: s'han de mantenir en operació infraestructures i equipaments que ni tan sols cobreixen els costos variables, només perquè han estat construïdes? Sobretot, si el seu ús no proporciona una rendibilitat social que compensi el dèficit que imposa. És fàcil entendre que les autoritats polítiques vulguin evitar situacions ridícules com l'abandonament del servei en línies o equipaments construïts a gran cost per un servei molt minso. Però el cost en termes de subsidis d'exploració per mantenir-les operatives imposarà forts perjudicis als contribuents, molt preocupants en un període en què les restriccions pressupostàries afecten altres funcions centrals –i més primordials– del sector públic, a més de distorsionar la competència i la assignació de recursos entre els diferents modes de transport. Perquè el cos d'oportunitat ha estat el gran absent –pel que fa al càlcul econòmic– de la política d'infraestructures a Espanya, i seria desitjable civilitzar i modernitzar aquesta política. ■

Referències

Albalate, D. (2014). *The Privatisation and Nationalisation of European Roads: Success and Failure in Public Private Partnerships*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing,

Albalate, D.; Bel, G. (2011). "Cuando la economía no importa: auge y esplendor de la alta velocidad en España". *Revista de Economía Aplicada* (vol. XIX, núm. 55, p. 171-190).

Albalate, D.; Bel, G.; Fageda, X. (2014). *When supply travels far beyond demand: Causes of oversupply in Spain's transport infrastructure*. Document de Treball 2014-09 de l'Institut de Recerca en Economia Aplicada de la Universitat de Barcelona.

Asociación Española de Carreteras (AEC) (2012). *Estudio sobre necesidades de inversión en conservación*. Madrid.

Baeza, M. A.; Vassallo, J. M. (2010). "Private concession contracts for toll roads in Spain: analysis and recommendations". *Public Money and Management* (vol. 5, núm. 30, p. 299-304).

Bel, G. (2010a), *España, capital París*. Barcelona: Destino (edició en català, La Campana, 2011; edició en anglès Sussex Academic Press, 2012).

Bel, G. (2010b). "La racionalización de las infraestructuras de transporte en España". *Cuadernos Económicos de ICE* (núm. 80, p. 211-228).

Bel, G.; Estache, A.; Forcaud, R. (2014). "Transport infrastructure failures in Spain: mismanagement and incompetence, or political capture?". A: T. Søreide; A. Williams (eds.). *Corruption, grabbing and development. Real World Challenges* (p. 129-139). Edward Elgar.

Bel, G.; Fageda, X. (2011). "La reforma del modelo de gestión de aeropuertos en España: ¿gestión conjunta o individual?". *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública* (vol. 1-2011, núm. 196, p. 109-130).

Castillo-Manzano, J. I.; Fageda, X. (2014). "How are investments allocated in a publicly-owned port system? Political factors vs. economic criteria". *Regional Studies* (vol. 7, núm. 48, p. 1279-1294).

Kaufmann, D.; Kraay, A.; Mastruzzi, M. (2011, setembre), *The Worldwide Governance Indicators: 1996-2010*. Disponible a <www.govindicators.org>.

Mulcahy, S. (2012). *Money, Politics, Power: Corruption risks in Europe*. Transparency International.

Villoria, M.; Van Ryzin, G.; Lavena, C. (2011). *Consequences of corruption: A study of political attitudes in Spain*. Mimeo, 7th Transatlantic Dialogue on Strategic Management of Public Organization. Newark, NJ: Rutgers University, Newark.