

Un nou sistema de transports per a la nova Catalunya

El present article¹ comença fent un repàs de la política d'infraestructures espanyola en els darrers temps, fa un balanç del que ha significat per Catalunya per després fer unes consideracions sobre els canvis que s'haurien d'introduir en aquests moments.

1. L'època de la gran il·lusió

Tan acolorit i magnífic ha estat l'espectacle de la construcció d'infraestructures a l'Estat espanyol en els darrers lustres que tothom, amb més o menys mesura, va prendre les aparences com a realitat, actuant com si la mobilització de grans recursos d'inversió i la construcció de més i més infraestructures no hagués de tenir fi.

La proposició que tenim un sistema d'infraestructures i de serveis de transport que no tan sols no s'ajusten a les necessitats de l'economia i la societat catalanes sinó que en alguns aspectes suposen un fre al seu desenvolupament es pot mantenir sense argumentar, perquè el debat que sobre aquest tema s'ha produït des de fa molt temps és tan extens i tan detallat que hi podem recolzar sense necessitat de fer-hi referències específiques.

Durant un període molt llarg, l'Estat espanyol ha disposat de recursos financers en quantitats excepcionals i a uns costos baixos, procedents dels fons europeus, dels mercats financers internacionals, on imperaven tipus d'interès molt reduïts, i de les transferències fiscals desequilibrades entre els diferents territoris de l'Estat .

A més, les decisions d'inversió durant tot aquest temps no s'han pres amb criteris de racionalitat, utilitzant mètodes quantitius de càlcul econòmic i tenint en compte els costos d'oportunitat de les inversions que s'han emprès. Al contrari, s'han utilitzat argumentacions espúries basades en conceptes difusos d'"equilibri territorial", "solidaritat" i altres, que no es concretaven en objectius precisos als que s'associés algun criteri de mesura per contrastar el seu assoliment.

Aquesta manera de procedir ha portat a programes de desdoblament de carreteres amb independència si les intensitats de trànsit ho requerien o si la via desdoblada tindria les condicions de funcionalitat o seguretat necessàries.

¹ Ha estat escrit per a la sessió "Reptes i oportunitats del nou estat català: la perspectiva econòmica", convocada per l'Assemblea Nacional Catalana (Sectorial d'Economia) i el Cercle Català de Negocis, a Barcelona, el 3 de març de 2014.

Ha portat també a convertir l'alta velocitat ferroviària en sinònim de modernitat. L'excel·lència en aquest terreny s'ha confós amb quilòmetres per hora –com més millor–, donant la categoria de dret social al fet de tenir una estació d'aquests trens d'altres prestacions a prop de casa.

Aquests criteris han conduït a superposar xarxes d'autopistes de peatge a les d'autopistes lliures, xarxes ferroviàries a corredors aeris i infraestructures aeroportuàries ampliades generosament i a ampliar les capacitats de ports i aeroports sense una visió clara de conjunt, fent difícil que tants recursos poguessin assolir simultàniament els límits de sostenibilitat econòmica.

Aquesta “bombolla d'infraestructures” no s'ha produït només perquè s'hagi anat més enllà d'un nivell òptim i que, per aquest motiu, s'hagi entrat en una zona de rendiments decreixents de les quantitats invertides, sinó que, més greu que això, en gran mesura és el resultat d'haver construït infraestructures redundants o, simplement, innecessàries.

Com a resultat d'aquesta sobreinversió, en tots els modes de transport es podent trobar exemples de fluxos d'ingressos insuficients en algun o en tots dels següents aspectes:

- No cobreixen l'amortització de la infraestructura.
- No són suficients per compensar la despesa del seu manteniment.

En molts casos, perquè poguessin entrar en funcionament aquestes infraestructures s'han hagut de subvencionar els transportistes privats, com és el cas de les companyies aèries, o s'ha portat als operadors públics a acumular dèficits d'explotació, com és el cas dels ferrocarrils.

El cas és que hi ha serveis ferroviaris que tenen taxes d'ocupació ínfimes, carreteres desdoblades que enregistren intensitats de trànsit tan baixes i aeroports que no s'utilitzen que sense fer cap estudi es pot dir, sense por d'equivocar-se, que no només no són viables econòmicament, sinó que tampoc no tenen la rendibilitat social que se'ls suposava².

Fins i tot quan la pressió internacional va obligar a posar fre als increments de dèficit i endeutament, es van trobar maneres de poder continuar construint més infraestructures, particularment les línies d'alta velocitat ferroviària.

En efecte, el maig del 2010, el ministre de Fomento José Blanco va aturar diverses obres a tota la geografia espanyola, però a la vegada va posar en marxa el *Plan Especial de Infraestructuras*, un esquema de col·laboració entre el Ministerio de Fomento, les empreses constructores i el sector financer per continuar fent obra pública amb finançament privat, sense computar com a

² Cfr. Macias, Pere i Aguilera, Gemma, “La gran bacanal; la política desorbitada de les infraestructures a l'Estat”, Deu i Onze, Edicions; Barcelona, 2012, sobre el que s'ha exposat fins aquí.

deute públic i sense que les entitats financeres assumissin cap risc. Ha estat un pla particularment dedicat a l'alta velocitat ferroviària.

Tot i així, la necessitat de contenir les inversions, finançades en bona part amb un endeutament exterior creixent, era inevitable i es pot constatar en la caiguda del volum de contractació d'obra pública del Ministerio de Fomento, que el 2013 va ser de 907,88 M€, un mínim històric, el 60,5 % de la contractació de 2012 i només el 8,5 % del nivell màxim, de 10.625 M€, assolit el 2008³.

2. Balanç de la situació a Catalunya

Sens dubte, durant la formació de la “bombolla d'infraestructures” espanyola, l'Estat també va fer obres molt importants a Catalunya. Per exemple, la línia d'alta velocitat ferroviària Madrid – Barcelona – frontera francesa, la tercera pista i la terminal T-1 de l'Aeroport de Barcelona, el desviament del riu Llobregat i la construcció del Moll Prat del Port de Barcelona, peça fonamental de la seva ampliació, per citar les més rellevants.

Tot i així, i deixant de banda els retards i les insuficiències en els exemples esmentats, el balanç de les actuacions estatals a Catalunya no és positiu.

La caiguda de la inversió de l'Estat a Catalunya ha estat dràstica, per la doble via de la reducció de les consignacions i pels nivells baixos d'execució pressupostària.

Un cert esgotament dels grans projectes i les decisions preses el 2010 (acord de govern del mes de gener de no disponibilitat de crèdit pressupostari del Ministerio de Fomento per 1.760 M€ i reducció addicional de 1.700 M€ aprovada en el conjunt de mesures del decret-llei de 20 de maig) van fer caure la inversió regionalitzable a Catalunya.

El 2011 es va reduir en un 30 %, respecte l'any anterior i en els anys successius van seguir noves reduccions: el 44 % el 2012 i el 10 % el 2013. Ara la consignació pressupostària per 2014, de només 944 M€, és de l'ordre d'un 25 % inferior a la de 2013 i constitueix la xifra més baixa en els darrers setze anys.

Pel que fa el nivell de l'execució dels pressupostos, en el període 2001 - 2011 ha estat d'un 77,4 % de mitjana, en front del 86,5 % del conjunt de les comunitats autònomes espanyoles⁴.

El dèficit inversor que s'ha anat acumulant en relació el que preveu la disposició addicional tercera de l'Estatut de 2006 (que la inversió de l'Estat en

³ Comunicat d'Europa Press, 21.2.2014.

⁴ Cfr. Diverses notes de premsa de la Cambra de Comerç de Barcelona:
<http://premsa.cambrabcn.org/>

infraestructures ha d'igualar el pes del PIB català sobre el total espanyol, per un període de set anys, que ha finalitzat el 2013) és de 2.629 M€, segons estimacions de la Generalitat, amb dades provisionals encara per als darrers quatre exercicis⁵.

Els efectes d'aquesta política sobre projectes d'infraestructures molt importants per Catalunya són notables. Els més significatius es relacionen a continuació.

Xarxa viària

Obres empantanegades, colls d'ampolla i trams perillosos, sense calendari de resolució

- B-40, “quart cinturó”. Està fet només en dos trams, amb la discontinuïtat entre Olesa i Viladecavalls i l'acabament abrupte a Terrassa. Després que hagi caducat l'estudi informatiu, en bona part per l'oposició de sectors ecologistes, ara el nou estudi –que no té data d'inici– es podria cenyir al sector Terrassa – Sabadell, amb un començant les obres previst per al 2017, com a molt aviat.
- N-II a les comarques gironines, amb trams que enregistren nivells d'accidentabilitat dels més alts de l'Estat, sense desdoblament entre Malgrat – Girona – Figueres i la frontera francesa.
- Viaducte per enllaçar l'autovia del Baix Llobregat (A-2) amb l'autopista AP-7. Amb la construcció quasi acabada, es van aturar les obres el 2010 i fins els pressupostos d'enguany no hi ha hagut dotació per reprendre-les, tot i que és tan limitada que no es preveu enllestir-les fins el 2016.
- Variant de la N-340 a Vallirana, obra aturada, s'ha allargat novament la previsió de posada en servei, ara fixada pel 2018, encara que el Ministerio de Fomento no ha descartat poder reiniciar l'obra aquest any, aplicant algun excedent pressupostari .
- Altres vies també aturades són la A-27 Tarragona – Montblanc, d'interès per comunicar el Port de Tarragona cap el centre peninsular, i el desdoblament de la N-340 des de la Bisbal del Penedès (futura A-7).

Ferrocarril

Rodalies, grans estacions i mercaderies al corredor mediterrani, continuen esperant inversions que no arriben

- El Pla de Rodalies de Barcelona (2009) preveia una inversió de 4.000 M€, dels quals se'n han executat 280 M€. Aquest pla ha decaïgut. El

⁵http://www20.gencat.cat/docs/economia/financament/arxius/financament/web_DisposicioAddicionalTercera.pdf

novembre de 2013 es va acordar amb el Ministerio de Fomento que es faria una inversió de 306 M€, entre 2014 – 2016. El mes de gener passat es van acordar 100 M€ addicionals.

- Estació de Sants: el 2006 es va aprovar un projecte d'ampliació i remodelació de vestíbuls, per 30 M€, però no s'ha dut a terme i no hi ha cap previsió concreta.
- Estació de La Sagrera: tot just el juliol de 2013 es va signar un protocol d'intencions, pel qual es revisaria el projecte, destinant un màxim de 650 M€, en front dels 800 M€ previstos inicialment, però no s'ha concretat un calendari d'execució de les obres.
- Corredor del Mediterrani: s'ha iniciat el desdoblament de la via única Tarragona – Vandellós i s'han adjudicat les obres per a la instal·lació del tercer carril entre Tarragona i Castellbisbal, que permetrà la circulació de trens d'ample internacional entre el Port de Tarragona i la xarxa ferroviària europea.

Ports

Inici dels accessos viaris i ferroviaris als nostres ports, amb un gran retard i redefinits a la baixa

- Per al Port de Barcelona, amb molts anys de retard, s'han consignat 144 M€ per a la via dedicada a trànsit portuari entre els molls i l'autovia A-2 al terme de Cornellà. El projecte d'accessos ferroviaris s'ha aprovat amb modificacions funcionals respecte el previst que rebaixen el cost de 200 M€ a 108 M€. L'Autoritat Portuària de Barcelona finançarà el 50 % del cost d'aquests accessos ferroviaris que normalment haurien de ser assumits íntegrament pel Ministerio de Fomento.
- Mentre no es disposi del tercer carril Tarragona – Castellbisbal, els trens que surten del Port de Tarragona i de les plataformes logístiques del seu entorn són d'ample ibèric. A Barcelona han de fer el transbordament a trens d'ample internacional, amb els sobre costos que això comporta.
- Tot i estar a dalt de tot del rànquing dels 43 ports de l'Estat (el de Barcelona és el primer amb un 16 % de l'activitat total), els ports catalans estan condicionats per un model excessivament rígid i regulat, que suposa la necessitat de sotmetre a aprovació els plans estratègics i d'inversió, a la vegada que fixa el règim tarifari i, en conseqüència, impedeix una política pròpia de captació de trànsits i d'inversions⁶.

⁶ Declaracions del president del Port de Barcelona; La Vanguardia, 18.2.2014.

Aeroports

Els trens de rodalies encara no arriben a l'Aeroport de Barcelona, per al qual esdevenir un hub encara és un projecte. El potencial latent del trànsit de mercaderies està per desenvolupar i la gestió individualitzada dels aeroports catalans s'allunya

- Rodalies a l'Aeroport de Barcelona: amb l'obra adjudicada per 300 M€, es va suspendre abans que comencés. Ara, al marge dels acords esmentats al tractar el Pla de Rodalies, es podria reduir el projecte a 200 M€, suprimint l'estació a la terminal T-2, a la que sí que arribarà el metro.
- L'Aeroport de Barcelona continua sent un cas molt especial: malgrat el constant increment de passatgers en vols de llarga distància i amb un volum total que ha superat els 35 milions de persones el 2013, el trànsit en connexió només arriba al 3,6 % del total. Aconseguir que un grup d'aerolínies utilitzi El Prat com un nus de connexions encara és un desig. Això contrasta amb el gran potencial de generació i captació de trànsit: és el tercer aeroport europeu, per darrera de Londres i París, en el trànsit "origen - destinació", però està en el lloc desè per volum total de trànsit⁷.
- Les deficiències en alguns serveis administratius que es presten en els recintes aeroportuaris, particularment les inspeccions sanitàries a la importació i l'exportació, provoquen desviacions de trànsit en favor d'altres aeroports, que afecten particularment als productes frescos i al sector farmacèutic i biomèdic, sectors que són estratègics per a l'economia catalana. I falta un desenvolupament adequat d'instal·lacions de temperatura controlada per a aquests productes.
- La concessió de drets de vol pel Ministerio de Fomento, té un excessiu grau de discrecionalitat, condicionant especialment la possibilitat de serveis de llarga distància que utilitzin Barcelona com a punt de parada entre Àsia i Amèrica.
- Finalment, cal dir que han resultat defraudades totes les esperances posades en la evolució cap a un model de gestió individualitzada dels aeroports. Després que s'havia avançat cap a un procés que arribaria a la concessió de la gestió a operadors privats, tant de l'Aeroport de Barcelona com el de Madrid, el febrer de 2012 el nou govern sorgit de les darreres eleccions generals va suspendre aquest procés i ara es

⁷ Cfr. Observatorio de Tráfico Aéreo de Barcelona, de la Cambra de Comerç de Barcelona / GPA: http://www.cambrabcn.org/c/document_library/get_file?uuid=8dfcd54b-d632-4909-a3f8-d40e990a34c6&groupId=1533402

parla d'una possible entrada de capital privat per al finançament del conjunt del sistema aeroportuari, sense canvis en el model de gestió.

Transport urbà de l'Àrea Metropolitana de Barcelona

Compromesa la sostenibilitat financera del sistema de mobilitat a l'àrea de Barcelona

- L'aportació de l'Estat s'ha anat reduint progressivament des del màxim de 184 M€ del 2011, a 101 M€ el 2012 i 95 M€ el 2013. El Ministerio de Hacienda encara no ha decidit quina aportació farà el 2014, per contribuir a la reducció del fort endeutament que té l'Autoritat del Transport Metropolità de Barcelona.

3. Necessitat de revisió del model infraestructural espanyol, al marge de la relació Catalunya - Espanya

Es pot dir que la “bombolla d'infraestructures” ja ha esclatat pel seu punt més feble: els projectes amb forta participació del sector privat. Concretament el cas de diverses autopistes de peatge: les quatre autopistes radials de Madrid (R-2, Madrid – Guadalajara; R-3, Madrid – Arganda; R-4, Madrid – Ocaña i R-5, Madrid – Navalcarnero) i la AP-36, continuació de l'anterior, Ocaña – La Roda; M-12, eix a l'aeroport de Madrid – Barajas; AP-41, Madrid – Toledo; el tram de l'AP-7, entre Cartagena i Vera i la circumval·lació d'Alacant.

Les empreses concessionàries de l'explotació d'aquestes vies es troben en fallida, degut als sobre costos de les expropiacions i de les obres i també d'uns trànsits de vehicles molt inferiors als previstos. La caiguda dels trànsits en el cas de les quatre autopistes radials el 2013 ha estat d'entre el 40 % i el 60 % respecte el 2007.

El deute acumulat per aquestes concessionàries és de 3.700 M€, al que s'hi ha de sumar un sobre cost de les expropiacions de 1.200 M€ i un sobre cost de construcció de 450 M€. En total 5.350 M€.

En aquests moments hi ha una negociació tensa entre el Ministerio de Fomento i les empreses concessionàries per trobar una solució⁸.

No tan aparents són els problemes d'aquelles infraestructures de titularitat pública, però tots els organismes i empreses públiques del Grupo Fomento tenen deutes significatius. ADIF de l'ordre de 13.000 M€, derivat fonamentalment del finançament de les línies d'alta velocitat⁹ i AENA té també un deute d'una magnitud similar.

⁸ Cfr. Les darreres notícies aparegudes en premsa: Ara, 16.2.2014 i La Vanguardia, 29.1.2014.

⁹ El Consejo de Ministros, el mes de desembre passat va acordar la separació d'ADIF en dos organismes diferents. ADIF Alta Velocidad s'encarregarà de l'explotació i construcció de

Tard o d'hora s'hauran de revisar aquests sistemes, en la mesura que els ingressos no permeten eixugar el grau elevat d'endeutament i el control del dèficit en la situació actual és molt difícil.

Més enllà encara de la sostenibilitat financera, s'han de preveure els efectes de la política de la Unió Europea. Difícilment en el cas de les línies d'alta velocitat ferroviària es podrà justificar que tenen "obligació de servei públic", cosa que és necessària per a que siguin permissibles les subvencions o les ajudes d'Etat en qualsevol forma.

I, de la mateixa manera, les subvencions creuades entre aeroports en les que es basa el sistema aeroportuari d'AENA poden no ser admissibles, especialment a la llum de l'enduriment de les condicions que afecten a las ajudes públiques a aeroports i aerolínies, aprovades molt recentment per la Comissió Europea¹⁰.

La revisió en profunditat de totes aquestes qüestions és molt complexa, però requereix una gran atenció des del punt de vista català, no només pels efectes directes que la resolució d'aquests problemes en una o altra forma pot tenir sobre la competitivitat dels sectors productius, sinó perquè també pot comprometre la resolució del problema del dèficit fiscal català.

4. Bases per a un nou sistema

El camí cap a la consecució d'un sistema eficient de transports, en el marc de condicionament que pugui suposar la dotació actual d'infraestructures, hauria de incloure les següents accions, que es basen en l'anàlisi esbossat en els punts anteriors:

- a) Decidir què cal fer amb les obres aturades, revisant si calgués els projectes i programant el seu acabament assignant prioritats per criteris d'eficiència econòmica i de necessitat social, utilitzant mètodes contrastats de càlcul econòmic.
- b) Establir una nova governança dels processos de presa de decisions públiques, basada en procediments de concertació público – privada, salvaguardant les competències i responsabilitats, molt diferents, que cada part i grup d'interès pugui tenir.
- c) Refer tot el marc català de planificació territorial i sectorial que ha quedat profundament afectat per l'enfocament de la política d'infraestructures i transports i per la crisi econòmic – financera.

línies d'alta velocitat i està constituïda de forma que el deute no computi com a dèficit de l'Estat.

¹⁰ Acords de la Comissió Europea de 20.2.2014. Cfr. Document C(2014) 963, que s'espera que serà publicat en la seva versió definitiva durant aquest mes de març.

- d) Assolir la gestió dels serveis ferroviaris de rodalies, i la plena gestió autònoma dels ports marítims i dels aeroports.
- e) Millorar els serveis públics dins del recintes portuaris, aeroportuaris i les terminals ferroviàries, amb atenció especial als que afecten el trànsit de mercaderies, en tot allò relacionat amb els controls duaners, sanitaris o de qualsevol altra naturalesa, per acabar amb les distorsions de trànsits que les deficiències d'aquests serveis provoquen actualment.
- f) Revisar les concessions o autoritzacions per a la prestació de serveis privats en les infraestructures de transport, especialment les portuàries i aeroportuàries, per a que els estàndards amb que es presten siguin comparables els d'altres països del nostre entorn, amb els que competim en l'economia global.
- g) Establir règim transparents per les concessions d'autoritzacions administratives, particularment els drets de vol a atorgar a les companyies aèries que vulguin fer servir l'Aeroport de Barcelona com a punt de parada en els seus vols entre Àsia i Amèrica.
- h) Considerar si tenim les estructures de govern adequades per gestionar adequadament les grans implantacions logístiques, industrials i urbanes en el nostre territori.
- i) Dotar els ports de Barcelona i de Tarragona d'un rol preeminent i de lideratge en l'orientació econòmica territorial, convertint-los en veritables ports logístics a escala europea, transcendint decididament l'escala catalana i peninsular.

Tot això no és factible amb l'actual estructura territorial de l'Estat espanyol. No correspon a aquest nivell de reflexió fer una proposta d'organització polític – administrativa adequada, però si constatar que com a mínim caldria comptar amb un Estat veritablement “amic”, que fes seus els projectes i les inquietuds sorgides de Catalunya.

Salvador Curcoll
Economista

Barcelona, 3 de març de 2014

curcoll-nou transport catalunya-2014-març