

Food for thought: Aportaciones al debate sobre políticas públicas

INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE

Angel de la Fuente (Fedea e IAE-CSIC)

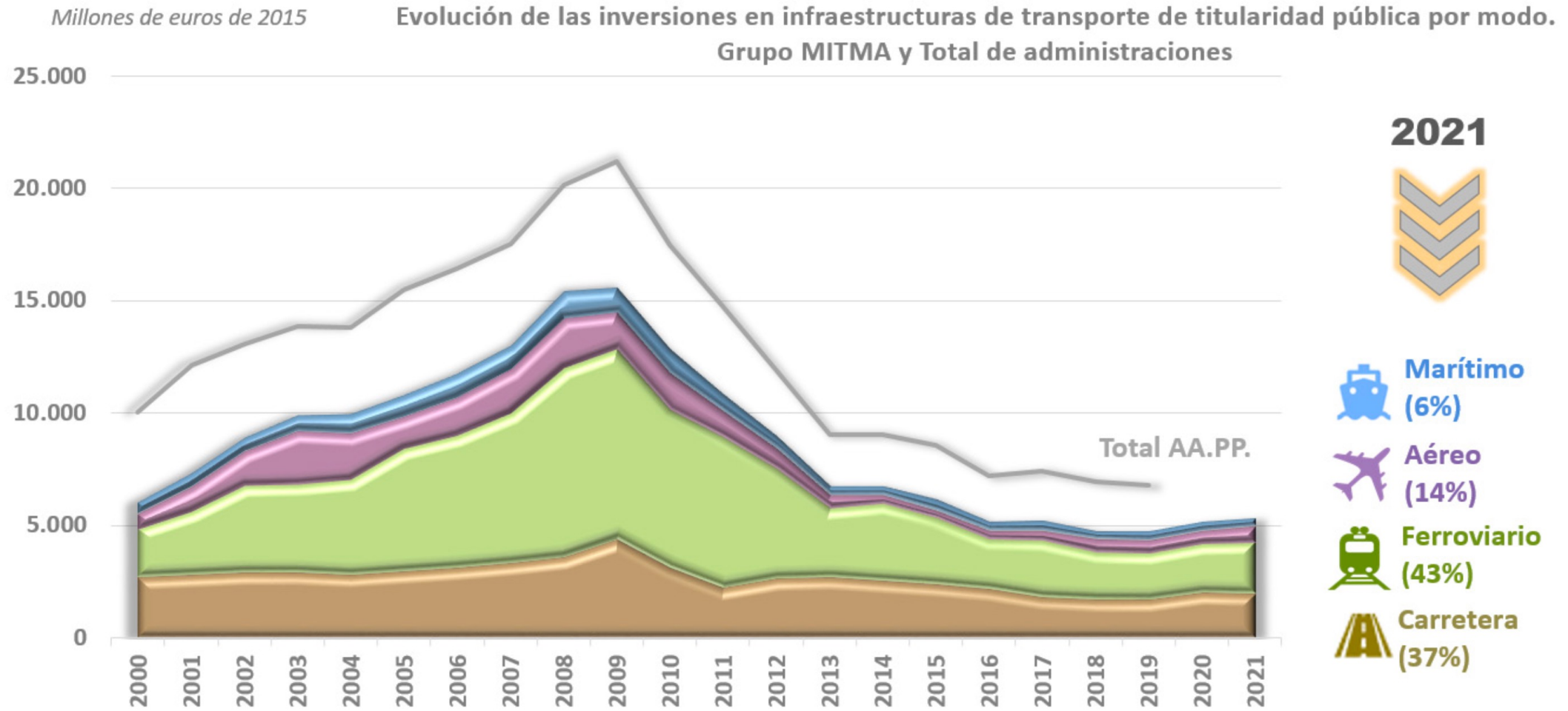
Ginés de Rus (ULPGC, UC3M y Fedea)

18 de Marzo de 2024

El sistema de transporte

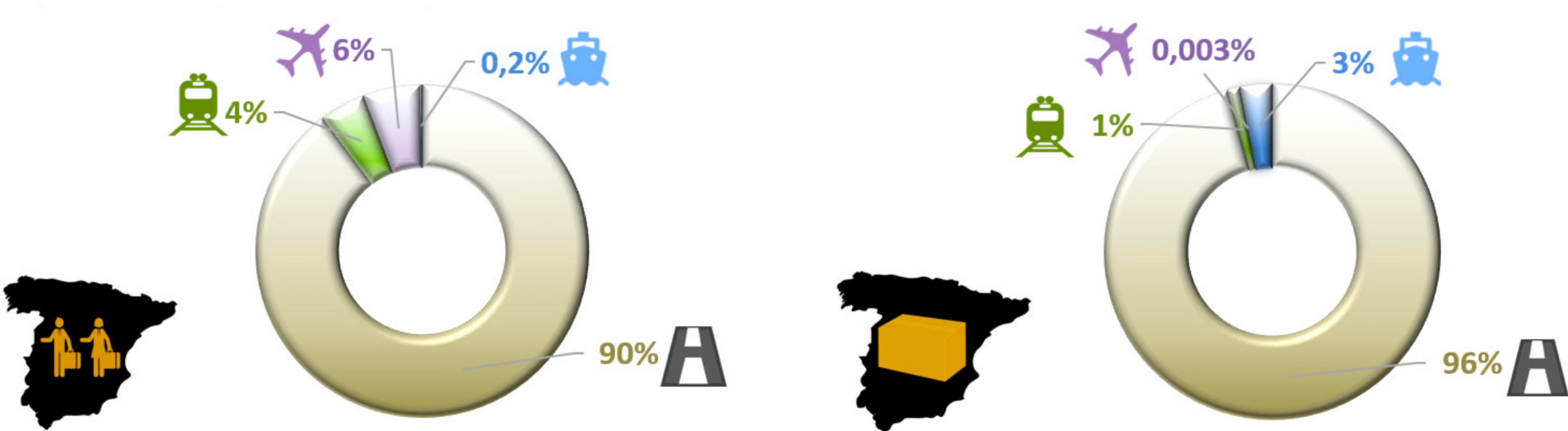
- Red de redes de infraestructuras
- Operadores de servicios de transporte
- Intervención del Estado

El sistema de transporte: inversiones



Fuente: Observatorio del Transporte y la Logística en España (OTLE)

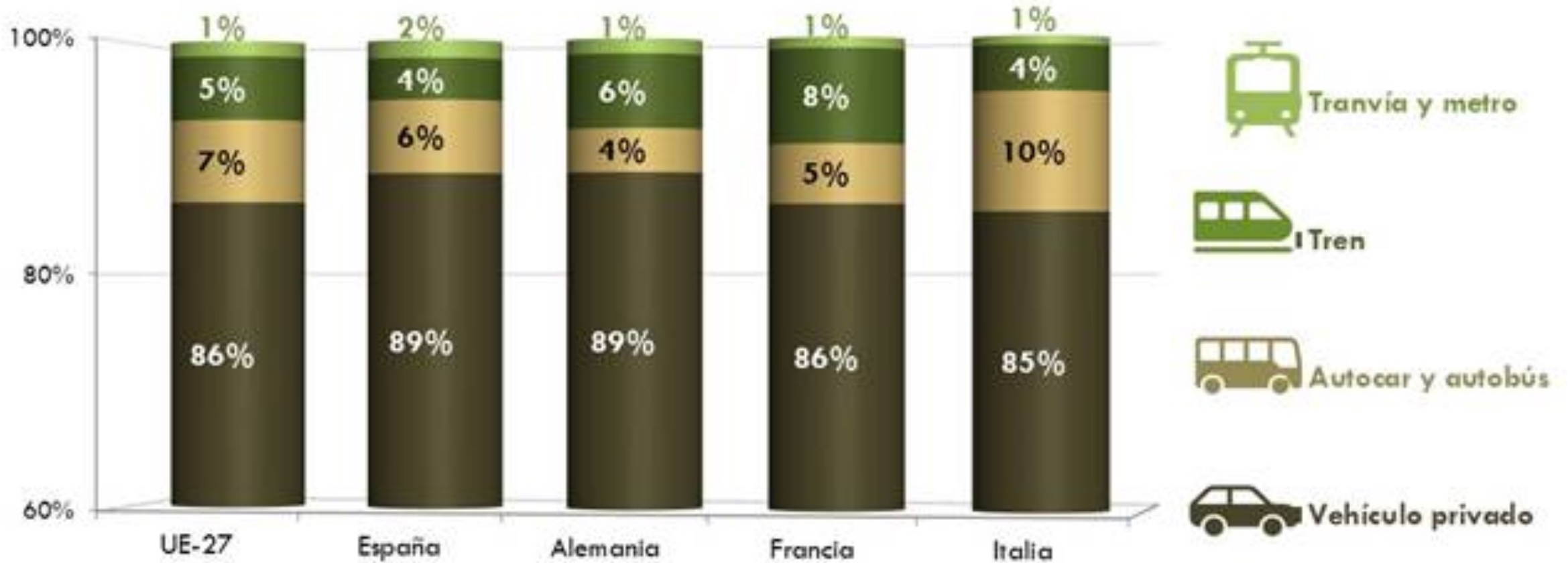
El sistema de transporte: distribución modal



Reparto modal del transporte

Fuente: OTLE

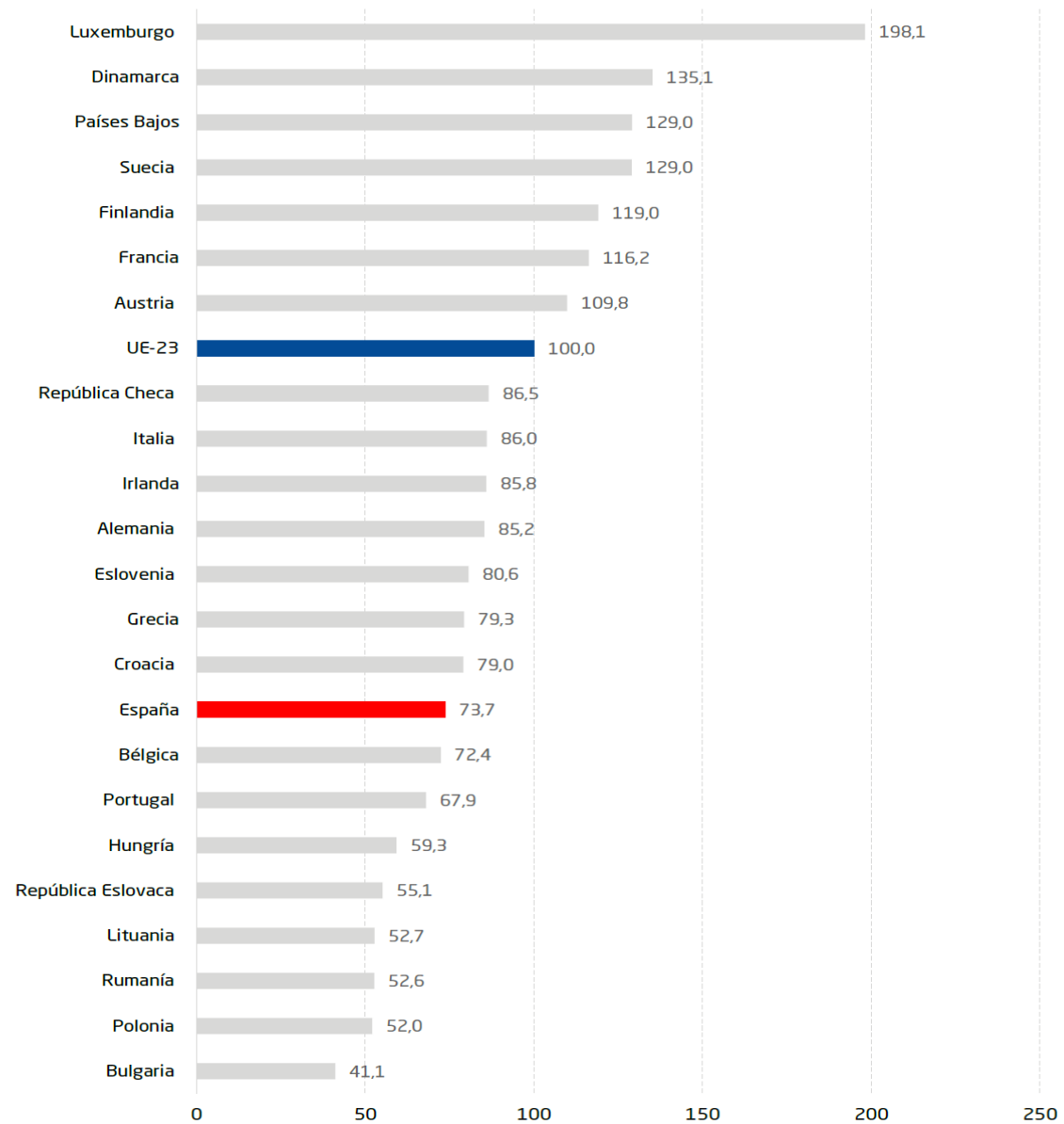
Cuotas del transporte interior de viajeros (viajeros-km) por modos terrestres en España y principales países europeos. 2020



Fuente: OTLE

Stock de capital público per cápita 2019

Promedio de los países = 100



Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos a partir de los datos de «FMI Investment and Capital Stock Dataset, 1960-2019 (May 2021)» y Banco Mundial.

El papel del sector público

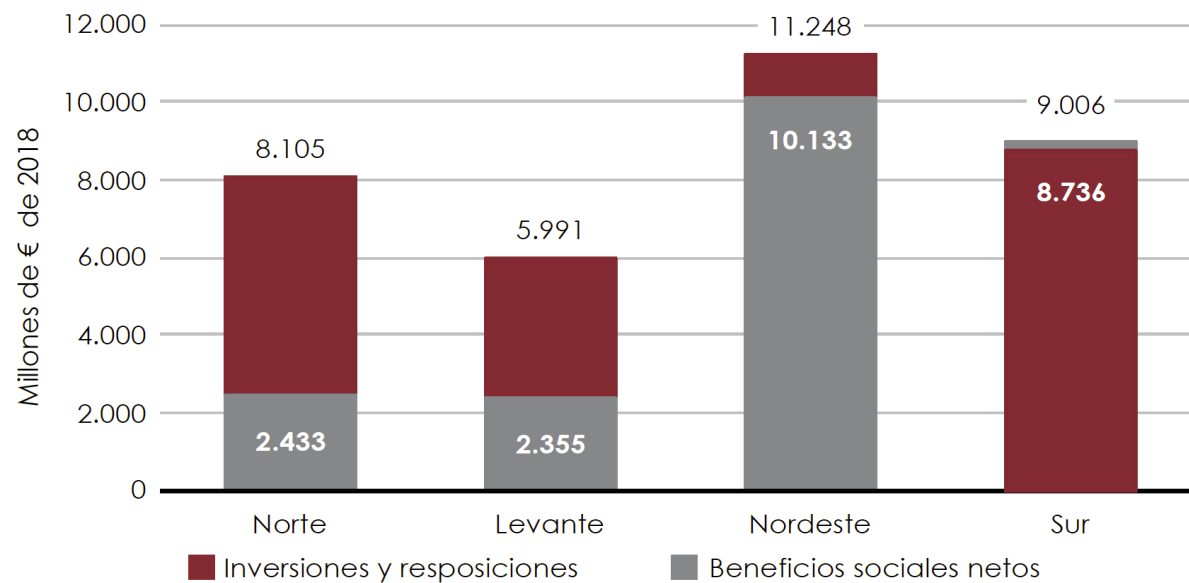
Es necesario explotar las ventajas comparativas de los sectores público y privado para asegurar que las necesidades de transporte se cubren de una forma socialmente eficiente.

- El sector público tiene un papel esencial que jugar:
 - Planificación y diseño de la red, evitando duplicidades, pero garantizando unos mínimos de accesibilidad.
 - Evaluación previa para asegurar la rentabilidad social de las decisiones de inversión.
 - Regulación y defensa de la competencia, obligaciones de servicio público.
 - Corrección de fallos de mercado y externalidades.
 - Marco legal para la participación privada en la construcción y operación de infraestructuras.

... y la situación en España

- Tenemos un sistema de infraestructuras con *carencias y desequilibrios importantes*: hemos invertido demasiado en ciertas cosas y no lo suficiente en otras y tendemos a descuidar el mantenimiento.
- El origen del problema está en en la ausencia de una planificación integrada y en la *desatención a los criterios económicos de rentabilidad social en beneficio de la rentabilidad política* en la selección de proyectos.
- Se ha ignorado lo que la economía nos enseña sobre incentivos y el reparto óptimo de riesgos, responsabilidades y compensaciones en el diseño de contratos e instituciones.
- Rígida organización administrativa estructurada en torno a direcciones modales.

ACB del AVE en España



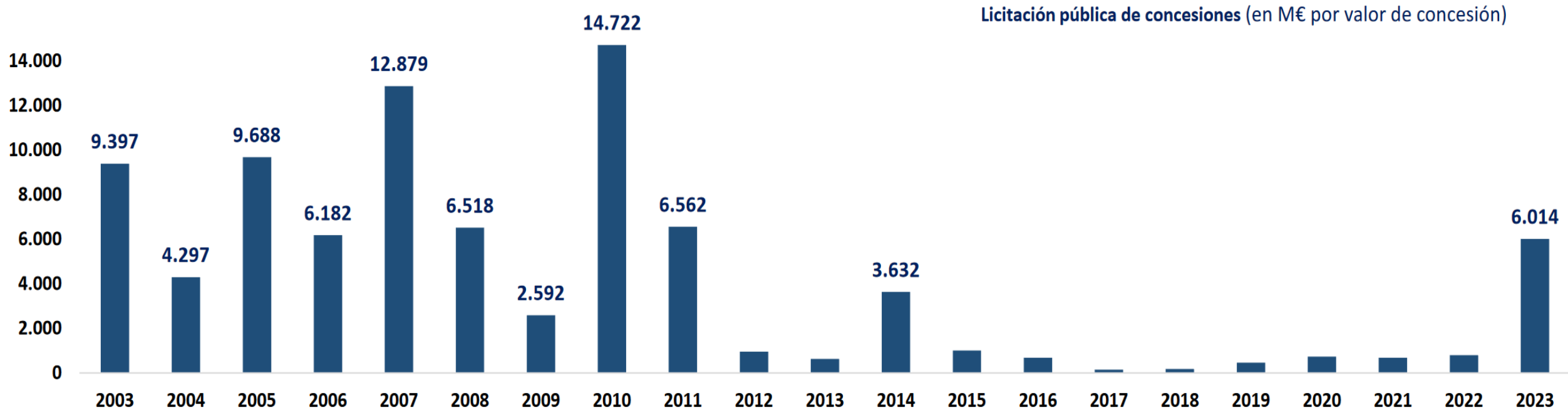
Fuente: AReF.

CUADRO 30. RESUMEN DE RESULTADOS POR CORREDORES.
EUROS DE 2018

	Norte	Levante	Nordeste	Sur
VAN	-5.672 M€	-3.636 M€	-1.115 M€	270 M€
TIR	-0,21%	0,22%	2,65%	3,11%

Fuente: AReF.

Evolución de la licitación de concesiones



Fuente: Seopan

Desviaciones del tráfico que paga peaje de las autopistas estatales durante los primeros cinco años de explotación

Tramo de autopista y año de adjudicación	Desviaciones del tráfico respecto a la predicción del proyecto (en %)				
	1	2	3	4	5
Tarragona-Valencia (1971)	-38	-45	-46	-48	-52
Valencia-Alicante (1972)	-75	-76	-69	-64	-66
Málaga-Estepona-Guadiaro (1996)	-45	-28	-18	4	18
Alicante-Cartagena (1998)	-24	-21	-10	-4	-4
R-3 Madrid Arganda (1999)	-57	-47	-41	-44	-51
R-5 Madrid Navalcarnero (1999)	-58	-55	-47	-43	-50
Santiago-Alto de Santo Domingo (1999)	-43	-33	-34	-32	-26
Ávila-Villacastín (1999)	-34	-25	-19	-20	-19
Segovia-El Espinar (1999)	-28	-31	-30	-25	-19
León-Astorga (2000)	-28	-44	-46	-45	-37
R-2 Madrid-Guadalajara (2000)	-63	-58	-58	-47	-43
R-4 Madrid-Ocaña (2000)	-56	-57	-45	-36	-45
Eje aeropuerto (2002)	-79	-65	-61	-65	-71
Ocaña-La Roda (2004)	-49	-55	-56		
Madrid-Toledo (2004)	-82	-74	-83		
Cartagena-Vera (2004)	-70	-65			
Circunvalación de Alicante (2004)	-40	-37			

PROPUESTAS

Estructura del aparato administrativo

- Es necesario superar la tradicional organización modal. Es necesaria una unidad de *planificación con una perspectiva global* del conjunto del sistema de transportes.
- También se necesitan *unidades específicas especializadas* en la gestión de distintas etapas en la gestión de proyectos.

Evaluación económica independiente

- Las infraestructuras deben someterse a una evaluación *ex ante* que asegure que los proyectos superan al menos un umbral mínimo de rentabilidad social. Esta tarea ha de recaer sobre una *agencia independiente*, también presupuestariamente, y con (acceso a) personal con el *know-how* necesario.

Correcto diseño de los contratos de concesión

- El reparto de riesgos entre las partes ha de tener en cuenta sus respectivas ventajas comparativas para gestionarlos o soportarlos y generar incentivos para operar de forma eficiente.
- Los riesgos ordinarios de construcción y operación han de asignarse al operador, los riesgos extraordinarios o catastróficos al sector público.
- En el caso de autopistas sería útil emplear concesiones de plazo variable.

Financiación y tarificación

Pago por uso y el que contamina paga.

- Ha de aplicarse el principio de beneficio y tratar de internalizar externalidades de forma que los costes privados se acerquen a los sociales. Esto apunta a políticas tales como:
 - peajes de mantenimiento que reflejen los daños causados por los distintos tipos de vehículos
 - impuestos sobre los combustibles que reflejen las emisiones generadas
 - peajes por congestión y de acceso a centros urbanos
 - subvenciones al transporte colectivo urbano, etc.

El Proyecto de Ley de Movilidad Sostenible

Actualmente en tramitación parlamentaria, sería un buen vehículo para incorporar muchas de estas recomendaciones, pero el texto no apunta en esta dirección.

Principales problemas:

- *La movilidad como un derecho*: es una concepción poco operativa y potencialmente problemática en la medida en que se considere que los derechos son ajenos a la lógica económica de costes y beneficios (internos y externos) que debería orientar las inversiones en infraestructuras de transporte.
- Nuevos organismos consultivos y de coordinación son similares a los actuales y no resuelven el problema básico de organización en líneas unimodales.

El Proyecto de Ley de Movilidad Sostenible

Principales problemas:

- Exceso de obligaciones formales en materia de planificación? Puede ser poco efectivo e imponer costes poco razonables a agentes privados y pequeños municipios.
- Se habla de *evaluación*, pero no se garantiza su independencia o su calidad.
- Se ha caído del proyecto el *pago por uso* en la red viaria de alta capacidad. Más generalmente, se renuncia a usar instrumentos como peajes, tasas y subvenciones para internalizar externalidades y acercar costes privados a sociales para favorecer un reparto modal más eficiente.
- Norma poco operativa. Hay más buenos deseos que medidas efectivas para asegurar su cumplimiento.