

Dos cuestiones sobre los planes de infraestructuras del transporte

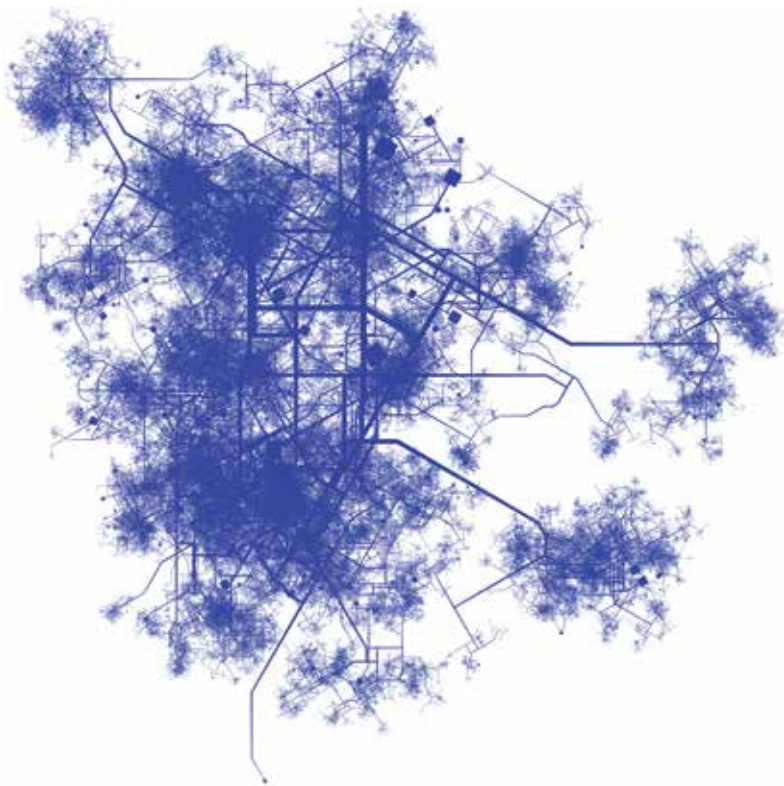
ADIÓS A SANDRO ROCCI

El pasado mes de septiembre, falleció nuestro compañero Sandro Rocci, Doctor Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos y Catedrático emérito de la Universidad Politécnica de Madrid, italiano de nacimiento y español de nacionalidad. Además de haber construido el Circuito del Jarama, que en este año cumple los cincuenta años, Rocci fue también el responsable del Circuito de Jerez, así como presidente de la Real Federación Española de Automovilismo desde 1980 hasta 1984. Enamorado de los automóviles y de las carreteras, fue frecuente colaborador de la ROP. Hoy publicamos, con tremendo pesar, el último artículo que nos hizo llegar en vida.

SANDRO Rocci

Prof. Dr. Ingeniero de Caminos,
Canales y Puertos
Catedrático de Ing. del Terreno





Las infraestructuras del transporte no sólo son el soporte del desplazamiento de viajeros y mercancías; son también un elemento esencial de la vertebración del territorio y de la cohesión social. Influyen además en nuestra calidad de vida, en asuntos como la contaminación del aire y la magnitud y fiabilidad de la duración de nuestros desplazamientos hacia y desde el trabajo o el ocio.

Las infraestructuras del transporte son una condición necesaria para la existencia de los servicios de transporte; por consiguiente, tanto éstos como aquéllas deben ser considerados conjuntamente. Para optimizar los recursos, la calidad y cantidad de los servicios de transporte existentes deben condicionar la creación de nuevas infraestructuras o la mejora de las existentes. Además, el transporte no se tiene que centrar exclusivamente en dar respuesta a la demanda que se observe en uno o varios modos; tiene que responder a las exigencias de un modelo territorial que se supone definido.

El DRAE define un plan como un modelo sistemático de una actuación pública o privada, que se elabora anticipadamente para dirigirla o encauzarla: aquí aparecen el carácter previo, la

sistematización, y el fin de dirigir o encauzar la actuación.

Un Plan es un instrumento predominantemente técnico, pero se desarrolla en un ámbito político. Esto introduce ciertas distorsiones:

- A menudo la planificación no llega a su término: por ejemplo, si hay un cambio de gobierno.
- En algunos casos, el Plan se concibe como un instrumento para “vestir el muñeco” de actuaciones previamente determinadas por otros motivos.
- Incluso se puede llegar a no presentar un plan, sino una declaración de intenciones en el Parlamento con un formato cuidado, manejando adecuadamente los Decretos y las declaraciones de interés general, y aprovechando las asombrosas posibilidades de las leyes de acompañamiento de los presupuestos.

Un Plan de transporte debería ser un acuerdo del Estado con los ciudadanos, estable por encima de elecciones: algo que trascienda la política. Pero en una democracia es sencillamente más difícil alcanzar un consenso entre partidos que el que se puede lograr en tiempos

de crisis. El ciclo electoral es mucho más corto que la vida de las infraestructuras, que el plazo de construcción de muchas de ellas... y que el horizonte de la mayoría de los Planes. Debido a ello, los procedimientos, plazos y prioridades de los políticos tienden a la homogeneidad e isotropía en la distribución modal, espacial y temporal de las inversiones. El político que decide invertir rara vez es quien inaugura la obra.... Los beneficios son a largo plazo, pero los gastos son a corto. Es imprescindible que el Plan de infraestructuras del transporte que necesita España sea acordado a un horizonte estable que abarque cuatro o cinco legislaturas: lo que ahora se ha dado en llamar “Pacto de Estado”.

En el fondo, un Plan trata de la distribución de ingresos (impuestos y tasas) y gastos entre distintos sectores que merecen atención: hay que definir también la procedencia de las fuentes monetarias, presupuestarias o extrapresupuestarias. No hay que confundirlo con un esquema director: éste sólo es la parte del Plan que representa la imagen final del campo de actuación (a veces se la denomina “la carta a los Reyes Magos”). Se trata de una confusión bastante común, en la que incurren los dos últimos planes españoles sobre infraestructuras (el socialista PEIT y el popular PIVT): prima el escenario final sobre el detalle de cuándo y dónde se van a ir acometiendo las actuaciones planificadas (programación) y de cómo se van a pagar (financiación).

El exitoso Plan de Carreteras 1984-1992 consiguió un cierto equilibrio de intereses que lo estabilizaron como objetivo: no desdibujaron el escenario previsto las modificaciones del diseño, ni el aumento de los tramos, ni la inclusión de actuaciones en áreas urbanas. Además, la edición mensual de un Programa Operativo permitió un seguimiento eficaz de las inversiones planificadas. En los años 90, la terminación de esas actuaciones hizo que la planificación resultara más creíble. Hay quien opina que esto permitió plantear en Europa la financiación de la mejora de las carreteras españolas.

En conclusión: si se pretende lograr un “Pacto de Estado” que ampare un Plan de infraestructuras del transporte que sirva para algo, dicho pacto debe lograr que el Plan tenga una programación estable y una financiación comprometida.

Los Planes virtuales no merecen nacer.



Las infraestructuras:

Un tiempo para el cambio



FRANCISCO
Collado

JOSÉ
Aguilar

Comisión de Transportes del
Colegio de Ingenieros de Caminos,
Canales y Puertos

“El Gobierno, ya sea por cálculo para promover los intereses generales del país, o por miras políticas, emprende grandes obras públicas en localidades o provincias determinadas, y por lo mismo que su coste procede del presupuesto del Estado, o sea de toda la nación, las demás reclaman a su vez igual beneficio, piden la ejecución de otras obras, quizá no siempre necesarias, como pudieran serlo las primeras, y el principio de equidad o las influencias puestas en juego y armadas de tan poderoso elemento obligan al poder central a ceder muchas veces a pesar de sus convicciones, autorizando el empleo de los capitales, propios o extraños, en obras improductivas muchas veces, e inútiles también Si las pretensiones locales vienen apoya-

das por poderoso influjo de sus Diputados a Cortes, es evidente cuán difícil les será resistirlas, por poco atendibles que sean, a un Gobierno que vive del apoyo de esos mismos Diputados.”

¿Piensa el lector que este escrito es actual? Quizá por el estilo ya haya notado que no lo es. Pero lo que quizá no sospeche es que está extraído de la Memoria sobre el Estado de las Obras Públicas en España, redactada en el año 1856 por la Dirección General de Obras Públicas. ¿Tan poco hemos avanzado en 161 años?

Ya en la actualidad, cada vez que en España hay cambio de signo en el Gobierno, si no antes, los ciudadanos rápidamente asistimos a la presentación

de un nuevo plan de infraestructuras. Pedir que las infraestructuras constituyan un pacto de Estado, nos remite a una modalidad de acuerdos políticos, en los últimos tiempos tan repetidos y a la vez con tan escasos resultados reales, que casi podría considerarse como una utopía. Sin embargo, debemos ser conscientes de la importancia que tiene considerar que las infraestructuras son una cuestión fundamental para el bienestar y desarrollo de un país, independientemente de quien gobierne.

Desde el 18 de Abril de 2016, es de obligado que España cumpla la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo, que pretende modernizar las normas vigentes de contratación pública, para garantizar la seguridad jurídica, incrementar la eficiencia en el gasto público, y la participación de las pequeñas y medianas empresas, permitiendo que la administración utilice mejor la contratación pública en apoyo de objetivos sociales comunes.

Hay que destacar de esta Directiva la definición del ciclo vida como “todas las fases consecutivas o interrelacionadas, incluidos la investigación y desarrollo, que hayan de llevarse a cabo, la producción, la comercialización y sus condiciones, el transporte, la utilización y el mantenimiento a lo largo de la existencia de un producto, una obra o la prestación de un servicio, desde la adquisición de la materia primas o la generación de recursos, hasta la eliminación, desmantelamiento y el fin de un servicio o de una utilización”. Además, pues, de preocuparse por la vida completa de una inversión, establece como criterio de la adjudicación pública, atender a la mejor relación calidad-precio de las ofertas (y no solo al menor precio), utilizando un planteamiento que atienda a la relación coste-eficacia (eficiencia), donde se evalúen los aspectos cualitativos, medioambientales y/o sociales vinculados al objeto del contrato público de que se trate.

Por todo ello, es importante recuperar el planeamiento serio de las inversiones a realizar, ese que nunca se abandonó en los países más desarrollados, como pieza clave para el desarrollo del país, como eficaz herramienta de gobierno, en torno al desarrollo de un Plan Estratégico Territorial que atienda los objetivos públicos, pero que también se apoye en el funcionamiento del mercado. Las actuaciones ulteriores deberán ser coherentes con este Plan, que debería servir de guía para el despliegue de la inversión pública, en un proceso de pensamiento estratégico en constante actualización, siempre en un mundo interconectado, donde las infraestructuras y las tecnologías de la información y comunicación deben de ir de la mano, teniendo en cuenta los condicionantes internacionales, como pueden ser las redes de transportes europeas y el mundo globalizado en el que vivimos.

Debemos ser conscientes del deber de priorizar la inversión en mantenimiento y conservación, que evite el deterioro o pérdida del patrimonio acumulado en infraestructuras, reduciendo a la vez el tiempo que tengan que estar fuera de servicio. Con ello, no sólo nos evitaremos un mayor desembolso en su reconstrucción, sino que conseguiremos que se pueda amortizar la inversión inicial, alargando así los ciclos de vida, en unos tiempos futuros que no volverán a ser los pasados.

Necesario es también aumentar la inversión en redacción de los proyectos de estas infraestructuras, así como en valorar el conocimiento de la ingeniería española, todo ello en la línea de lo que ocurre en otros países desarrollados. Un buen proyecto es una labor delicada de realizar, y tanto en su confección como posteriormente durante la construcción y puesta en servicio de lo proyectado, deben emplearse las mejores metodologías técnicamente asentadas internacionalmente. Emplear tiempo y dinero en la redacción de proyectos

es una buena inversión, que proporcionará importantes y seguros ahorros durante la construcción y explotación posterior.

Pero todo buen proyecto debe ir precedido de una buena planificación, que aborde los problemas mediante un cuidadoso estudio de soluciones y viabilidad, que incluya no sólo el proyecto sino la conservación, mantenimiento y explotación a lo largo del ciclo de vida de la infraestructura.

En el caso español, la dificultad de planificar el territorio, con administraciones con competencias a menudo superpuestas, y demasiado frecuentemente descoordinadas, nos debe de obligar a mantener una planificación que huya de la improvisación y sea pactada a largo plazo, creando modelos de gestión que sean más responsables en todos los ámbitos que afecten, dada la multitud de factores a atender: más información pública y más transparencia, más restricciones económicas y financieras, mayor respeto medioambiental, incremento de las necesidades sociales, más eficiencia en el desarrollo de proyectos etc. Todo ello nos debe llevar hacia unos modelos de colaboración público privada, en los que cada agente aporte lo mejor que sabe y puede hacer, desarrollando planes sostenibles en el tiempo que no vengán marcados con un determinado color político y cuyo fin sea siempre el bien común de los ciudadanos.

El Pacto de Estado por las Infraestructuras que pretende el Ministro de Fomento puede (y debe) ser el punto de partida para los cambios que defendemos. Pero este no agota las necesidades de renovación esenciales, que apuntan a un cambio más sustancial y menos coyuntural: un cambio radical de la cultura española secular, pésimamente instaurada, de cómo, por qué y cuándo se ejecutan las infraestructuras y cuántas y cuáles de ellas necesitamos. 🇪🇸