

AUTOR: ANTONIO MANUEL LOPEZ CORRAL
Catedrático de la Universidad Politécnica de Madrid
Escuela de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos
Calle Profesor Aranguren s/n
Ciudad Universitaria
28040 Madrid España
Teléfono 91 5334496
e-mail: alopezcorral@telefonica.net

TITULO: LA PLANIFICACION DE LAS INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE
Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE

TEMA: SOCIO-ECONOMICO
1. La política de infraestructuras y transportes

RESUMEN:

Las infraestructuras de transporte aseguran la movilidad eficiente de personas y mercancías, contribuyendo al crecimiento sano y sostenido. El papel de las infraestructuras de transporte en la economía puede llegar a alcanzar un importante protagonismo, aportando capacidad potencial de crecimiento estable y duradero. Pero para ello la política de infraestructuras debe ocupar un papel relevante como política sectorial dentro de la política económica y como política de gasto dentro de la política presupuestaria.

Para alcanzar este protagonismo se requiere, sin embargo, un sistema de provisión de infraestructuras que sea capaz en sus diferentes opciones y eficiente en cada una de ellas; que disponga de fuentes diversas de financiación y que sea ágil en la maduración de los proyectos; y, ante todo, que incorpore una metodología de trabajo que permita planificar con cierto tiempo la maduración de los proyectos que han de ser llevados a cabo.

En España, el tiempo medio de provisión de las infraestructuras (periodo de tiempo que transcurre desde que se concibe la necesidad de llevar a cabo una determinada inversión hasta

que la infraestructura se pone a disposición del usuario) es de unos ocho años. Este periodo se divide en dos subperiodos de unos cuatro años, el primero para la planificación y maduración de los proyectos y el segundo para su licitación y ejecución.

El ágil proceso de planificación y maduración de los proyectos permite hacer política de infraestructuras durante la fase de ejecución. Así resulta posible disponer de proyectos ejecutables, por estar ya maduros, en cantidad suficiente para, arbitrando los mecanismos de financiación disponibles, iniciar la ejecución de los volúmenes de inversión disponibles.

Si los volúmenes de inversión a utilizar se ven ocasionalmente incrementados, ya sea por mayores disponibilidades presupuestarias, ya sea por el uso de un mayor endeudamiento de las empresas públicas con cargo a sus recursos propios, o ya sea, en fin, por el impulso del modelo concesional, la política económica del país podría desarrollar una política anticíclica, con la ayuda de la política de infraestructuras, desde el lado de la economía de la oferta.

Las restricciones a tener en cuenta pasarían por el pleno respeto al equilibrio presupuestario (para la inversión pública presupuestaria), el mantenimiento de la salud financiera de los entes públicos (para la inversión pública no presupuestaria) y la no superación de la capacidad de producción del sector de la construcción (para la inversión pública presupuestaria y no presupuestaria y la inversión de titularidad pública concesionada).

El artículo viene a analizar las posibilidades que tiene la política de infraestructuras para actuar en apoyo de la política económica, en el corto plazo, como política coyuntural anticíclica y, en el largo plazo, como política estructural para favorecer el crecimiento y el desarrollo económico sostenido. Siempre desde el lado de la economía de la oferta.

Cuando resulta posible actuar en los términos referidos, la inversión en infraestructuras puede convertirse en un auténtico motor de la economía, impulsando el desarrollo económico como ha ocurrido en España en los últimos años.

LA PLANIFICACION DE LAS INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE

Antonio M. López Corral

Catedrático de la Universidad Politécnica de Madrid

Las infraestructuras de transporte aseguran la movilidad eficiente de personas y mercancías, contribuyendo al crecimiento sano y sostenido. La razón está en que las infraestructuras de transporte, cuando están presentes en la cantidad y calidad suficientes, aportan capacidad potencial de crecimiento estable, sin estrangulamientos, al constituir la red básica sobre la que tiene lugar los intercambios de mercancías necesarios en el territorio de una economía. Pero para que esto ocurra en un determinado país, es decir, que las infraestructuras se conviertan en el motor del desarrollo económico, la política de infraestructuras debe ocupar un papel relevante como política sectorial dentro de la política económica y como política de gasto dentro de la política presupuestaria.

- Las infraestructuras de los distintos modos de transporte se benefician del desarrollo económico.
- Las infraestructuras contribuyen a alcanzar los objetivos de crecimiento y desarrollo de la política económica.
- A medio y largo plazo las nuevas infraestructuras aumentan el potencial de crecimiento estable y duradero.

1. EL ARTE DE PROVISIONAR LAS INFRAESTRUCTURAS

Para alcanzar este protagonismo se requiere, sin embargo, un sistema de provisión de infraestructuras que sea capaz en sus diferentes opciones y eficiente en cada una de ellas; que disponga de fuentes diversas de financiación y que sea ágil en la maduración de los proyectos; y, ante todo, que incorpore una metodología de trabajo que permita planificar con cierto tiempo los proyectos que han de ser llevados a cabo.

- Las distintas opciones disponibles para la provisión de infraestructuras responden a los distintos mecanismos administrativos utilizables para ello. Son consecuencia de las distintas alternativas de financiación identificadas.

- El sistema de provisión de infraestructuras, en sus diferentes opciones, incluye las fases de planificación, maduración, ejecución y puesta en servicio.
 - La planificación incorpora la identificación y concepción de los proyectos y la elaboración de los planes de actuación.
 - La maduración constituye la fase precontractual que considera los estudios informativos, la información pública, las correcciones a las afecciones medioambientales y la elaboración de los anteproyectos y proyectos.
 - La fase de ejecución comprende la licitación, adjudicación, contratación y financiación de la construcción, además de considerar los modificados, la revisión de los precios y las posibles obras complementarias.
 - Finalmente, la puesta en servicio incluye la recepción, la puesta en servicio propiamente dicha, el mantenimiento y la explotación.

En España, el tiempo medio de provisión de las infraestructuras (periodo de tiempo que transcurre desde que se concibe la necesidad de llevar a cabo una determinada inversión hasta que la infraestructura se pone a disposición del usuario) es algo superior a ocho años. Este periodo abarca dos subperiodos, el primero, para la planificación y maduración de los proyectos, de algo mas de cuatro años y el segundo, para su licitación y ejecución, de algo menos de esos cuatro años. Naturalmente las cifras anteriores son meramente orientadoras, pero sirven para poner de manifiesto, cuestión relevante desde el punto de vista político, que en la provisión de infraestructuras la preparación de los proyectos se toma una legislatura y la ejecución de los mismos otra.

- La fase de planificación suele durar unos 9 meses.
- La fase de maduración suele durar unos 50 meses (20 meses el estudio informativo y la información pública y 30 meses la redacción del anteproyecto y proyecto).
- La fase de ejecución suele durar una media de 30 meses.
- La fase de puesta en servicio, finalmente, suele durar unos 10 meses

2. POLITICA ECONOMICA Y POLITICA DE INFRAESTRUCTURAS

El ágil proceso de planificación y maduración de los proyectos existente en España permitiría hacer política de infraestructuras, con objetivos de política económica, durante la fase de ejecución, si existiese voluntad política para ello. Así suele resultar posible disponer

de proyectos ejecutables, por estar ya maduros, en cantidad suficiente, para, arbitrando los distintos mecanismos de financiación existentes, iniciar la ejecución de los mismos hasta los volúmenes de inversión deseados o disponibles.

Si los volúmenes de inversión a utilizar se ven ocasionalmente incrementados, ya sea por mayores disponibilidades presupuestarias, ya sea por el uso de un mayor endeudamiento de las empresas públicas con cargo a sus recursos propios, o ya sea, en fin, por el impulso del modelo concesional, la política económica del país podría desarrollar una política anticíclica, con la ayuda de la política de infraestructuras, desde el lado de la economía de la oferta.

- La construcción de nuevas infraestructuras puede contribuir, a corto plazo, a mejorar la coyuntura económica.

Las restricciones a tener en cuenta pasarían por el pleno respeto al equilibrio presupuestario (para la inversión pública presupuestaria), el mantenimiento de la salud financiera de los entes públicos (para la inversión pública no presupuestaria) y la no superación de la capacidad de producción del sector de la construcción (para la inversión pública presupuestaria y no presupuestaria y la inversión de titularidad pública concesionada).

- Los objetivos de política económica de la política sectorial de infraestructuras son:
 - Contribuir a la consecución en España de los niveles de renta más elevados de la UE, asegurando la movilidad eficiente de personas y mercancías.
 - Actuar como política anticíclica para estabilizar el ciclo económico desde el lado de economía de la oferta.
- Los objetivos de política presupuestaria de la política de gasto en infraestructuras son:
 - No violentar la estabilidad presupuestaria con su actividad inversora.
 - Vigilar los efectos de las fórmulas de financiación pública, privada y mixta de las infraestructuras, que, en contabilidad nacional, signifiquen efectos negativos sobre el déficit.
- Otros objetivos de política económica y presupuestaria de la política de infraestructuras:
 - No violentar la estabilidad macroeconómica, superando, por ejemplo, la capacidad productiva del sector de la construcción; ni la salud financiera de las empresas públicas.

- Asegurar la captación de los fondos europeos destinados a infraestructuras.

Estos planteamientos ponen de manifiesto las enormes posibilidades que tiene la política de infraestructuras para actuar en apoyo de la política económica, en el corto plazo, como política coyuntural anticíclica y, en el largo plazo, como política estructural para favorecer el crecimiento y el desarrollo económico sostenido. Siempre desde el lado de la economía de la oferta. Cuando resulta posible actuar en los términos referidos, la inversión en infraestructuras puede convertirse en un auténtico motor de la economía, impulsando el desarrollo económico. Además, cuando la economía es capaz de evolucionar favorablemente sobre la base de principios saludables, las nuevas infraestructuras necesarias siempre encuentran los recursos necesarios para financiar su construcción, como ha mostrado la experiencia española de los últimos años.

- En todo caso, el crecimiento sostenido (estable y duradero) es el contexto mas adecuado para abordar y financiar nuevas infraestructuras.

3. OBJETIVOS ESTRATEGICOS DE LA POLITICA DE INFRAESTRUCTURAS

Al margen de los objetivos de política económica y presupuestaria que a la política de infraestructuras le corresponde atender, existen otros objetivos estratégicos e internos, del Ministerio responsable, que por formar parte de las políticas de Estado también tienen que ser atendidos por la política de obras publicas. En este sentido, no hay que olvidar que las infraestructuras se asientan sobre el territorio, que constituyen la base de la existencia de los Estados, o de las construcciones multinacionales, como es el caso de la Unión Europea. Por otra parte, la construcción de fórmulas administrativas adecuadas para la provisión y financiación de las infraestructuras y la simplificación de los métodos y procedimientos administrativos, siempre deben de constituir una preocupación permanente de todas las administraciones que aspiran a modernizarse para asegurar el mejor y más eficiente servicio a los ciudadanos

- Los objetivos estratégicos de la política de infraestructuras de transporte son:
 - Acercar y cohesionar el territorio peninsular e insular.
 - Eliminar el déficit de infraestructuras de transporte.

- Integrar las redes españolas de infraestructuras de transporte en las redes transeuropeas.
- Liberalizar los servicios de transporte sobre las redes de los distintos modos de transporte.
- Asegurar, en suma, la movilidad eficiente de personas y mercancías.
- Los objetivos de política interna del Ministerio responsable de las infraestructuras son:
 - Optimizar la ejecución presupuestaria.
 - Hacer viables el mayor número de proyectos con el uso de los fondos europeos.
 - Asegurar que todos los proyectos necesarios en cada momento encuentran la financiación adecuada para su materialización.
 - Reducir los tiempos de tramitación y la gestión administrativa de los proyectos.