

La contribución de las infraestructuras al desarrollo económico y social de la España constitucional

Introducción

España, durante los últimos 40 años, ha experimentado una profunda transformación, situándose hoy entre los países más desarrollados. En este progreso, nuestras infraestructuras han tenido un importante protagonismo.

El desarrollo económico de los últimos cuarenta años ha permitido reducir la brecha que nos separaba de Europa y del resto del mundo desarrollado hasta situarnos actualmente en la 15ª posición de la economía mundial. Nuestro PIB per cápita representa hoy el 92% de la media europea frente al 77% de 1978, y el stock de capital público sobre población es 4,5 veces superior, hasta representar el 95% de la media de la UE.

El Foro Económico Mundial¹ posiciona a España en la 34ª posición del ranking global de competitividad. Y de los 12 pilares que conforman este índice obtenemos el mejor dato en la calidad de nuestra infraestructura de transporte que nos posiciona en la 12ª posición.

Somos líderes en alta velocidad ferroviaria con la segunda red en operación más extensa del mundo; contamos con el primer operador mundial de tráfico aeroportuario; tenemos la red de autovías más extensa de Europa y tres de nuestros puertos² figuran entre los 11 mayores puertos comerciales de Europa.

Si nos centramos en la evolución de nuestras empresas de infraestructuras durante las últimas cuatro décadas, su progreso ha sido igualmente notable. Las diez mayores compañías españolas facturan anualmente más de 71.000 millones de euros dando empleo a 450.000 personas en todo el mundo, y sus ingresos internacionales representan más del 74% de su actividad total, y el 90% de su actividad de construcción.

Son además líderes globales en la promoción de infraestructuras mediante concesiones con más de 265.000 millones de dólares invertidos desde 1985, y las segundas del mundo, tras las chinas, por el grado de internacionalización de su actividad. Ello explica la evolución de su facturación internacional en construcción que, en términos de PIB, se ha multiplicado por 15, pasando del 0,24% en 1978 al 3,6% en 2017.

¹ Informe de Competitividad 2017-2018

² Algeciras, Valencia y Barcelona.

El impacto de las infraestructuras en los últimos cuarenta años

Nuestras infraestructuras han hecho posible la vertebración y cohesión del territorio; han impulsado la competitividad en sectores clave de nuestra economía, como el turismo y las exportaciones; han provocado un positivo impacto económico³, en términos de retorno fiscal, creación de empleo y promoción de la industria nacional, y han contribuido al bienestar social a través de la reducción de los costes externos de nuestros modos de transporte y el acceso a los suministros básicos prioritarios.

En los 40 años transcurridos desde 1978, la inversión pública real en infraestructuras se ha situado en 1.263.000 M€. De esta cifra⁴, un 58%, más de 733.000 M€ (que incluye un 14% de fondos europeos), se ha destinado a la creación de infraestructuras de transporte, hidráulicas, de medioambiente, de vivienda y de equipamiento social. El 42% restante se ha dedicado a otros conceptos de inversión y al mantenimiento de las infraestructuras ya realizadas en este periodo.

El mayor esfuerzo inversor se ha centrado en las infraestructuras de transporte que, sin contabilizar su coste de mantenimiento, han consumido 302.000 M€ y a su contribución en nuestro desarrollo económico y social me referiré brevemente a continuación.

En nuestra red aeroportuaria hemos invertido 31.000 M€, y ello ha permitido incrementar de 45 a 250 millones su tráfico anual de pasajeros. Cada millón de euros invertido ha generado 6.570 pasajeros más en nuestros aeropuertos, impulsando con ello una de nuestras mayores palancas de competitividad, el turismo. Actualmente ocho de cada diez turistas que visitan nuestro país lo hacen a través de nuestra red de aeropuertos generando 28.000 M€ más de actividad económica al año. Y ello ha contribuido a consolidar a nuestro país, como la tercera potencia mundial en ingresos por turismo internacional, solo superados por Estados Unidos y China.

En nuestra red portuaria hemos invertido 21.000 M€, lo que ha permitido incrementar de 227 a 545 millones de toneladas su tráfico anual de mercancías. Cada millón de euros invertido ha generado 15.141 toneladas más de tráfico, y disponemos de una red con una capacidad instalada adecuada para garantizar la sostenibilidad futura de nuestra actividad exportadora.

Las exportaciones de bienes y servicios en nuestro PIB se han multiplicado por 2,5 veces en los últimos 40 años, situándonos en segunda posición en Europa por detrás de Alemania, y el modo

³ Cada millón de euros invertido en infraestructuras implica un retorno fiscal del 49% y 14 nuevos puestos de trabajo con la menor cuota de importaciones de la economía española - el 9% -.

⁴ Extrapolación en términos constantes de los datos históricos de licitación pública de SEOPAN.

marítimo, actualmente representa el 38% de las importaciones y el 33% de las exportaciones.

En nuestra red viaria hemos invertido 189.000 millones de euros incrementando su longitud en estos 40 años en más de 16.200 km, casi en su totalidad de gran capacidad. A finales de 1975 disponíamos de 269 kilómetros de autovías y 619 kilómetros de autopistas. Actualmente disfrutamos de una red de gran capacidad que supera los 17.100 kilómetros habiéndose incrementado las redes de autovías y autopistas en 12.136 y 2.420 y km respectivamente, lo que ha implicado un salto exponencial en movilidad y reducción de la accidentalidad.

La intensidad media de tráfico se ha duplicado en las autopistas registrando actualmente 19.500 vehículos/día, y en las autovías hemos pasado de prácticamente cero a 24.057 vehículos/día, prestando servicio a un parque de vehículos que se ha triplicado en los últimos 40 años.

En términos de accidentalidad, los fallecidos en nuestra red viaria interurbana se han reducido de 4.539 en 1978 a 1.200 en 2017 (casi a la cuarta parte), mientras que la movilidad en las vías de gran capacidad, se ha multiplicado por veinte entre 1980 y 2016, hasta alcanzar los 145.590 millones de vehículos por kilómetro al año.

En nuestra red ferroviaria, hemos invertido más de 92.800 M€, representando la red de alta velocidad, más de la mitad, el 56 %, de la inversión realizada.

Ello ha permitido incrementar la movilidad ferroviaria en el transporte de viajeros de larga distancia en un 174%, con un protagonismo cada vez mayor de la alta velocidad, que ha permitido, además, reducir los tiempos de viaje entre un 50% y un 65%, y contribuir a la mejora ambiental a través de la reducción de emisiones frente al avión.

Otro hecho relevante lo constituyen las cercanías ferroviarias que actualmente representan 2.153 km en 12 redes de nuestras principales ciudades. Su demanda de uso se ha multiplicado casi por dos entre 1990 y 2017, pasando de 225 a 402 millones de viajeros al año. Representan el modo de transporte público con más demanda en el ámbito suburbano, habiendo conseguido una notable reducción de costes externos, cuantificada en 13.000 M€ entre 1995 y 2013.

Y para cerrar el análisis de las infraestructuras de transporte, bastaría reseñar el esfuerzo inversor realizado en las redes de metro de Madrid y Barcelona en el periodo 1980 – 2017, superior en términos reales a 9.000 M€, y que les ha permitido casi triplicar su extensión de metro

hasta totalizar hoy 450 kilómetros. Ello ha permitido incrementar su demanda anual de 661 a 1.048 millones de viajeros.

Las infraestructuras de equipamiento público social constituyen el segundo mayor esfuerzo inversor con más de 131.000 M€ invertidos en las últimas cuatro décadas, y que atendiendo a su tipología se desagrega en infraestructuras de educación (41.884 M€), de salud (25.206 M€) y deportivas (18.508 M€).

Las infraestructuras de vivienda pública y urbanizaciones, constituyen el tercer esfuerzo inversor con más de 126.845 M€ de inversión.

Y en último lugar se sitúan las infraestructuras hidráulicas, en las que hemos invertido 101.000 M€. España es el quinto país del mundo en número de presas y embalses, que permiten regular un 46% de los recursos de agua frente al 9% que correspondería de forma natural, al ser el tercer país europeo con mayor superficie bajo estrés hídrico severo.

Finalizo este punto refiriéndome a la gran eficiencia y eficacia que han acompañado a este esfuerzo inversor en los últimos cuarenta años. Si lo comparamos con el de las cuatro mayores economías europeas entre 1978 y 2018, obtenemos que hemos invertido un 56%, 54% y 33% menos que Francia, Alemania e Italia y respectivamente.

El estado actual de nuestras infraestructuras

Tenemos ciertamente motivos para contemplar con orgullo el trabajo que entre todos hemos realizado en materia de infraestructuras durante los últimos cuarenta años. Pero no por ello debemos caer en la complacencia, en el error de pensar que tenemos el futuro asegurado.

Tras ocho años de consolidación fiscal, la inversión pública en infraestructuras no ha hecho más que reducirse, destinándose hoy 31.000 M€ al año menos que en 2007, al soportar el 46% del ajuste total operado en el gasto público. Como consecuencia de ello, la inversión en infraestructuras representa hoy un porcentaje sobre el PIB equivalente al de 1979. Ello ha provocado que nuestras necesidades de infraestructuras prioritarias, las que nuestro país debe afrontar en el corto y medio plazo, se hayan incrementado.

Sin embargo, en el panorama global, seis de las diez mayores economías del mundo lideran la inversión en infraestructuras estratégicas con una cartera de proyectos de 353.000 millones de dólares.

Nuestro diagnóstico sobre prioridades en infraestructuras a realizar a corto y medio plazo, concluye en más de 800 nuevas actuaciones, ya

planificadas, de 121.000 M€ de inversión, y seleccionadas en base a criterios de rentabilidad socio económica y de cumplimiento de las Directivas y normativa nacional. Resumo a continuación estas prioridades.

En accesibilidad a ciudades y movilidad urbana se identificaron 29 actuaciones de cercanías ferroviarias en 656 km y 16.000 M€ de inversión; 36 vías urbanas y circunvalaciones de 410 km de 7.000 M€, y 37 actuaciones de metro de 14.900 M€ en 144 km de nuevas líneas. La construcción de todas estas actuaciones, de 37.900 M€ de inversión, induciría un ahorro de 120.000 horas/día con un beneficio social por este concepto de 38.100 M€ en un periodo de 30 años.

En transporte viario y ferroviario interurbano se identificaron 162 actuaciones con una inversión superior a 46.000 M€ en 4.223 km de nueva infraestructura, obteniendo un ahorro de tiempo diario por kilómetro de infraestructura de 90 y 33 horas para el ffcc convencional y vías interurbanas.

En infraestructuras logísticas se identificaron ocho conexiones ferroviarias con nuestros principales puertos de 700 M€ de inversión. Obtienen el mayor ratio de beneficio sobre coste, 8,5, derivado de su ahorro de costes ambientales.

En el ciclo integral del agua destacan 510 actuaciones prioritarias de 12.000 M€ con terminación programada en 2021 y de las que más de la tercera parte, el 37%, son de obligada ejecución para evitar nuevas sanciones de la CE. Cinco tipologías representan el 85% de la inversión anterior, siendo especialmente críticas las de saneamiento y depuración. Acometer su realización en un nuevo Plan Nacional de infraestructuras hidráulicas proporcionaría un beneficio social de 52.000 M€ durante su periodo de vida útil.

Las infraestructuras de medio ambiente constituyen otro importante déficit inversor. Reducir a cero el vertido directo de más de 5 millones de toneladas de residuos, y además valorizar energéticamente los rechazos de nuestras plantas de tratamiento requeriría invertir más de 6.500 M€.

Si nos referimos al mantenimiento de nuestra red viaria, el último informe de la Asociación Española de la Carretera cuantifica un déficit inversor en la mejora y puesta a cero de la red convencional de 7.200 M€.

Y termino con las infraestructuras de equipamiento público de salud y educación, cuyos actuales niveles de inversión equivalen a los de 2002 y 1995 respectivamente. Respecto de las cuatro mayores economías

europas, invertimos por habitante un 71% y 30% menos en infraestructuras de educación y salud respectivamente, y resolver el déficit inversor acumulado en 2011-2016, **requeriría invertir 10.500 M€ en ambas tipologías.**

La necesidad de un modelo nacional de infraestructuras

La ejecución de un plan nacional estratégico de infraestructuras, con un volumen que supera los 121.000 M€ de inversión, requiere la aprobación de un modelo nacional que permita su ejecución de forma independiente al ciclo económico y político. Y que fije las prioridades de inversión y una forma de financiación sostenible en el tiempo. Para ello es necesario un amplio consenso entre las distintas fuerzas políticas que representan a los ciudadanos.

El acuerdo, durante los cuarenta años que venimos viviendo en democracia, ha presidido las relaciones entre los distintos actores sociales de nuestro sector.

Hemos sido capaces de adoptar importantes acuerdos de orden socio-laboral que se han constituido en elementos clave del desarrollo como el Convenio Colectivo General que a nivel nacional ha establecido un marco normativo único en materias fundamentales, y la Fundación Laboral de la Construcción, de composición paritaria empresarios - sindicatos, que es un referente tanto en formación como en prevención de riesgos laborales de nuestros trabajadores.

Y si en la sociedad civil el acuerdo es la norma, como motor imprescindible del desarrollo en todos los ámbitos, en política no puede ser menos. El espíritu de la transición de cuarenta años atrás demostró nuestra capacidad de llegar a acuerdos entre todos, haciendo posible una transición pacífica de la dictadura a la democracia y la construcción del modelo de convivencia y estado de bienestar que hoy disfrutamos. Si tuviéramos que resumir el hecho más notable de la transición, diría, sin duda, que fue esta capacidad de ponerse de acuerdo en un momento crucial de nuestra historia.

La política de infraestructuras es clave para el futuro de nuestro país, lo que justifica que hoy, desde el sector empresarial, pidamos a las distintas formaciones políticas que retomen aquella voluntad de consenso que tantos beneficios nos ha traído.

El modelo de infraestructuras que demandamos deberá fijar las prioridades de inversión y su financiación sostenible.

Pero como decía anteriormente, la España de hoy es bien distinta a la de 40 años atrás, y no es ajena a las tendencias globales que están impactando en nuestro desarrollo económico y social. Expertos y consultoras coinciden en señalar al menos cinco factores de cambio.

El primer factor de cambio es la gestión de los recursos naturales como el agua. Resolver nuestro déficit inversor hidráulico, nos permitiría, además, por un lado incrementar nuestra competitividad y exportación en productos de alto valor añadido, y por otro preparar a nuestro sector agroalimentario para atender un aumento del 50% de la población global hasta 2050.

El segundo factor son los cambios demográficos inducidos por el envejecimiento y la concentración de población en las ciudades. Y ello requiere y según hemos comentado, incrementar el stock de infraestructuras urbanas, y de transporte público como las cercanías y el metro.

El tercer factor es el potencial disruptivo de la innovación tecnológica. El desarrollo del vehículo conectado, los nuevos hábitos de movilidad como el coche compartido y el *ride - hailing* desarrollado por compañías privadas como Uber, que en países como Estados Unidos es utilizado por el 29% de residentes en núcleos urbanos, requerirán nuevos modelos de gestión del tráfico y nuevas actuaciones en infraestructuras.

El cuarto factor es la evolución de la economía mundial con altos niveles de endeudamiento en los países desarrollados. Y en España tenemos que reducir nuestra deuda pública del 98,3% actual al 89,1% del PIB en 2021, equivalente a 107.000 M€ de reducción en tres años.

Y el quinto y último factor guarda relación con el entorno geopolítico y el grado de incertidumbre sobre la evolución de la economía. Y es el que más va a condicionar nuestro desarrollo económico y social, y en consecuencia la financiación de nuestras infraestructuras.

La educación pública, en niveles de gasto de 2007, es una de las mayores prioridades sociales que atender para garantizar el futuro de nuestra sociedad. Sus recursos públicos anuales de 47.000 millones de euros son un 37,5% inferiores a la media de las cuatro mayores economías europeas, y reducir esta brecha requeriría un esfuerzo adicional en España de 26.000 millones más cada año.

Pero no es la única prioridad. En ciencia e innovación gastamos actualmente el 1,2% del PIB, menos de la mitad de la media europea, y el objetivo de la estrategia 2020 de alcanzar el 2% en dicho año, supondrá incrementar en 9.000 millones de euros al año la inversión actual.

En protección social nuestro gasto público alcanzó su máximo histórico en 2017, superando los 192.000 M€, y consolidando un crecimiento real anual medio de 4.600 M€ desde el año 2000. Frente a esta

situación, nuestro Fondo de Reserva de la Seguridad Social, que llegó a representar el 6,2 % del PIB en 2011, se ha reducido en 4,8 pp, hasta situarse en el 1,4 % del PIB a finales de 2016.

Por último, nuestro gasto público en salud, en niveles de 2008, representa hoy más de 70.000 millones de euros anuales. Disponemos de unas prestaciones de óptima calidad pero hay que garantizar su sostenibilidad futura, si tenemos en cuenta que desde el año 2000 ha tenido un crecimiento real anual medio de 1.400 M€.

Todo esto nos lleva a realizar una serie de reflexiones finales y propuestas para la sostenibilidad de nuestro modelo de estado de bienestar, objetivo a mi juicio irrenunciable.

Satisfacer nuestras necesidades de infraestructuras no es una opción, sino un ineludible ejercicio de responsabilidad con las generaciones futuras. Debemos ponernos de acuerdo en priorizar las que representan mayor interés social, con un nuevo modelo de financiación coherente con ello, en el que las distintas fórmulas de colaboración público - privada complementen la financiación presupuestaria, distribuyendo el coste de las infraestructuras entre el contribuyente y el usuario de forma más justa y solidaria.

Los usuarios de nuestras infraestructuras portuarias y aeroportuarias contribuyen anualmente a su sostenimiento con unas tasas por uso que anualmente suponen más de 3.800 millones de euros de ingresos.

Por el contrario, en el 82% de nuestra red viaria interurbana de alta capacidad, la más extensa de la UE, sus usuarios no pagan tasa alguna por el uso de la infraestructura, y únicamente lo hacen en el 18% restante que constituye nuestra red de peaje actual. Este modelo de financiación, origina una gran desigualdad territorial y también modal en el transporte de mercancías terrestre, donde la cuota del ferrocarril, cuyos usuarios y cargadores sí pagan una tasa por la utilización de las vías, apenas llega al 4% del total, las más bajas de Europa. Y seguramente, su mayor ineficiencia es la falta de armonización con Europa, donde actualmente veintitrés países tienen tarifado el 100% de su red de gran capacidad que totaliza 62.000 kilómetros. Alemania, Francia e Italia generan cada año más de 20.500 M€ de ingresos con la tarificación viaria frente a los 1.800 de nuestra red de peaje.

En infraestructuras de agua somos uno de los países europeos con mayor superficie bajo estrés hídrico severo, pero tenemos unas tarifas de agua equivalentes a la mitad de la media europea. Según la OCDE somos el único país desarrollado cuyas tarifas no cubren los costes de saneamiento y distribución, incumpliendo la Directiva Marco del Agua. Y todo ello, es consecuencia de no disponer de un modelo homogéneo

de gestión en todo el país, lo que ha generado, la variabilidad de tarifas más alta de toda Europa.

Conclusiones

Las infraestructuras son claves para nuestro desarrollo económico y modelo de bienestar. Por ello, su priorización y financiación debe ser materia de Estado. No podemos seguir eludiendo el compromiso con su modernización y mantenimiento, y constituye una prioridad adaptar a nuestra realidad económica actual un nuevo modelo de financiación. Pues el actual, es hoy insuficiente para atender las necesidades que nuestra sociedad demanda, y las tendencias globales y factores de cambio que están transformando nuestra economía y modelo de bienestar.

Los recursos proporcionados con los impuestos de los ciudadanos deben asignarse a aquellas infraestructuras en las que por razones de interés público no se deba trasladar la carga de su financiación a los usuarios, como nuestros equipamientos públicos básicos. Pero para la mayor parte del resto de infraestructuras, la carga de su realización y conservación debe trasladarse, total o parcialmente, a los usuarios que de forma directa se beneficien de la misma.

Esa es la tendencia de las economías más desarrolladas; que el contribuyente financie las prioridades de todos, y no que una parte financie con sus impuestos las infraestructuras y servicios que por razones de oportunidad, de territorio, o de riqueza utilizan otros.

La experiencia de estos cuarenta años demuestra que nuestra sociedad tiene la capacidad y pujanza necesarias para enfrentar con éxito los mayores retos. Pero, como decíamos antes, ningún avance será posible si un amplio consenso entre los que hoy representan, con sus distintas sensibilidades, los intereses de todos los ciudadanos.