



EVALUACIÓN DEL GASTO PÚBLICO 2019

ESTUDIO

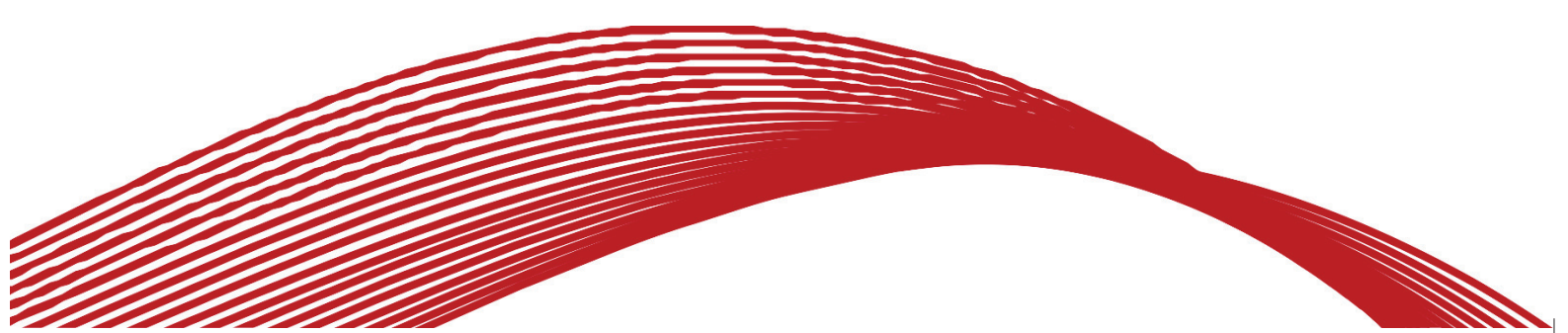
INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE

ANEXO 7

La gobernanza de las infraestructuras en
España:
La visión de los agentes sociales



Autoridad Independiente
de Responsabilidad Fiscal





Autoridad Independiente
de Responsabilidad Fiscal

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) nace con la misión de velar por el estricto cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera recogidos en el artículo 135 de la Constitución Española.

Contacto AIReF:

C/José Abascal, 2, 2º planta. 28003 Madrid, Tel. +34 910 100 599

Email: Info@airef.es.

Web: www.airef.es

Esta documentación puede ser utilizada y reproducida en parte o en su integridad citando necesariamente que proviene de la AIReF

ÍNDICE

1.	Introducción	3
2.	Una visión muy crítica sobre la toma de decisiones y una urgente necesidad y oportunidad de cambio	4
3.	Una historia de éxito: la eliminación del déficit de infraestructuras	5
4.	La politización de las decisiones sobre infraestructuras y el carácter no estratégico de los planes.....	6
5.	Falta de coordinación entre administraciones y gobernanza territorial .	9
6.	Ausencia de transparencia y participación en la toma de decisiones	12
7.	La ausencia de una verdadera evaluación ex ante y ex post	15
8.	Una ventana de oportunidad para la mejora de la gobernanza.....	17
	ANEXO I. CUESTIONARIO SOBRE LA GOBERNANZA DE LAS INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE EN ESPAÑA	19
	ANEXO II. PERSONAS INVOLUCRADAS EN EL PROCESO DE CONSULTA	22

1. Introducción

Uno de los elementos claves para interpretar y entender el proceso de toma de decisiones en la inversión en infraestructuras en España es conocer la visión de los agentes sociales y los responsables políticos y administrativos de los dos ministerios que más tienen que ver con el destino y las prioridades de la inversión: El Ministerio de Fomento¹ y el Ministerio de Hacienda.

Las siguientes páginas recogen las conclusiones de un intenso proceso de consulta desarrollado por AIReF entre junio y noviembre de 2019 y que tiene dos hitos fundamentales: las 40 respuestas a un cuestionario de 10 preguntas (Anexo 1) enviado a agentes sociales y expertos, y la realización de una ronda de reuniones y entrevistas con los responsables de la toma de decisiones en los dos ministerios citados y con los principales *stakeholders*.

El objetivo de cuestionario y entrevistas ha sido recabar la opinión de la mayor diversidad posible de agentes relacionados con las infraestructuras, tanto de aquellos directamente implicados en la toma de decisiones (técnicos y responsables políticos de Fomento y de sus empresas -Adif, Aena, Puertos del Estado-), así como las organizaciones sociales interesadas en las mismas (grupos ecologistas, sindicatos, organizaciones de consumidores...). Asimismo, se ha considerado necesario recabar la visión de las empresas constructoras, de las consultoras de estudios y proyectos (públicas y privadas) y de las organizaciones que agrupan a la ingeniería civil.

Se ha incorporado también al proceso a los profesores e investigadores que en los últimos años han publicado sobre infraestructuras, tanto en el ámbito de la economía, como de la ingeniería, el análisis territorial (geografía) y el político (ciencias políticas).

Todo el proceso ha permitido conocer la opinión de 85 personas (Anexo 2) con un perfil muy contrastado que permiten obtener un diagnóstico clarificador de la actual gobernanza de las infraestructuras.

¹ En el momento de realizar el proceso de consulta no se había cambiado el nombre del ministerio a Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda urbana (MITMA).

2. Una visión muy crítica sobre la toma de decisiones y una urgente necesidad y oportunidad de cambio

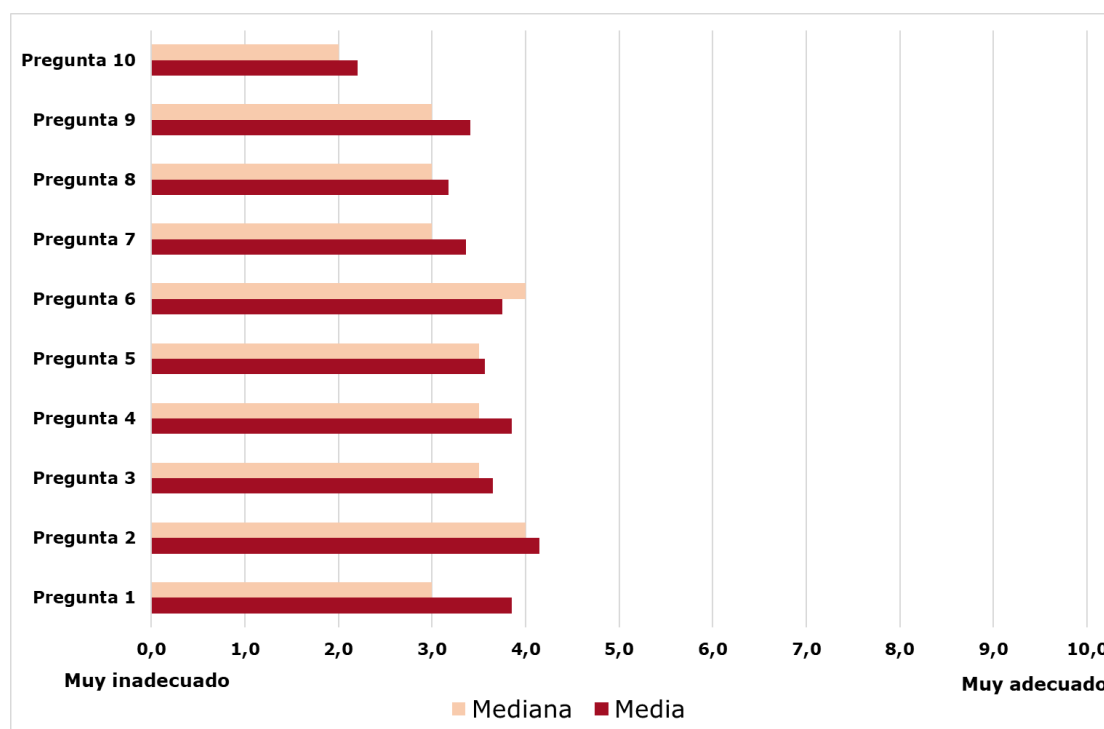
Uno de los elementos que más destaca del proceso de consulta realizado es **la existencia de una percepción muy crítica respecto a la forma en la que se han tomado las decisiones en materia de infraestructuras en España** en las últimas décadas. Tanto los cuestionarios como las entrevistas muestran una notable insatisfacción con la gobernanza y priorización del gasto en infraestructuras.

El indicador más claro en este sentido son las respuestas a la primera pregunta del cuestionario:

¿Considera que la gobernanza y el sistema de planificación de las infraestructuras de transporte en España es adecuado? **Promedio de respuestas: 3,5. Mediana de respuestas: 3**, siendo 10 muy adecuado y 1 muy inadecuado.

Más significativo aún es que la media y la mediana de todas las respuestas queda por debajo del 3,5, pese a la gran amplitud de las preguntas realizadas y la notable variedad de agentes consultados. Es decir, **los agentes sociales no aprueban ninguno de los aspectos claves de la gobernanza de las obras públicas en España.**

GRÁFICO 1. RESPUESTAS AL CUESTIONARIO



Las valoraciones son especialmente críticas en lo que tiene ver con la evaluación, la coordinación entre administraciones, la participación pública y la transparencia. Por el contrario, la valoración del marco legal es mucho menos negativa.

La visión crítica se acompaña de un amplio consenso respecto a la necesidad de cambio urgente en la planificación y priorización de inversiones. Se asume por todos los agentes consultados que no se debe continuar con la inercia actual y han de incorporarse mejoras de cara a los próximos años, especialmente ahora que se están próximas a su finalización la mayor parte de los principales corredores de alta velocidad iniciados.

3. Una historia éxito: la eliminación del déficit de infraestructuras

La percepción de que es necesario mejorar la gobernanza es compatible con **una valoración muy positiva del proceso de creación de infraestructuras en las dos últimas décadas en España.** Se percibe de forma clara que nuestro país ha realizado un importante sobreesfuerzo para “enjuagar el histórico déficit de dotación de infraestructuras”. “Europa estaba construida, España no” lo que explica la clara priorización de la inversión en obras públicas relacionadas con el transporte durante al menos veinte años.

“En España, desde mediados de los años 80, la política de transportes ha estado muy centrada en el aumento de dotación de infraestructuras, lo que nos ha permitido solucionar los déficits históricos y situarnos como uno de los mejores sistemas de transporte del mundo”.

Se coincide en que el salto adelante en el incremento y modernización de los activos de aeropuertos, carreteras y ferrocarriles ha sido muy notable, hasta el punto de situar a España entre los países más avanzados en cualquiera de los indicadores de dotación de infraestructuras, no sólo a escala europea sino también mundial. Varios agentes incluso consideran que existe una sobrecapacidad en determinados modos de transporte, especialmente en la carretera.

El esfuerzo realizado ha permitido demostrar la capacidad del país para resolver un grave problema histórico en un período de tiempo relativamente breve. **Las empresas constructoras españolas han demostrado su eficacia y eficiencia lo que les ha permitido saltar a los mercados internacionales en los que los consultados coinciden que se están demostrando como enormemente competitivas.**

4. La politización de las decisiones sobre infraestructuras y el carácter no estratégico de los planes

Uno de los consensos más extendidos respecto a la gobernanza de las infraestructuras en España es que su **construcción y priorización ha respondido en buena medida a criterios políticos e intereses electorales**, que se han impuesto sobre los argumentos técnicos. Se asume que los responsables políticos deben marcar las directrices generales en materia de infraestructuras, pero se considera un grave problema que la concreción y priorización de estas directrices poco tenga que ver con razones técnicas y sí con cambiantes intereses políticos que varían en función de cada gobierno e incluso de cada ministro.

Algunas respuestas textuales contribuyen a aclarar el contexto:

“La toma de decisiones de nuevas inversiones no surge normalmente de un proceso de planificación, sino de decisiones políticas”.

“Se han usado las infraestructuras de transporte como un arma electoral, priorizándolas en aquellas zonas donde interesaba por motivos electorales, independientemente de la necesidad o idoneidad de esas infraestructuras”.

“Existe una preponderancia absoluta de la visión *política* de la inversión pública. Esta se convierte en instrumento de poder y la inversión se contempla como una *dáviva* del que lo ostenta o es moneda de cambio en marcos de acuerdos políticos más generales”.

“Durante las últimas décadas, la planificación y la construcción de las infraestructuras de transporte en España ha respondido a criterios completamente alejados de aquellos otros técnicos (de tipo ingenieril, económico, ambiental o social) que de forma racional hubieren podido orientar el desarrollo e implementación de un modelo de movilidad sostenible”.

“El problema vuelve a ser que la toma de decisiones suele obviar estos estudios, y la priorización de las inversiones se hace con criterios fundamentalmente políticos y de rentabilidad electoral”.

“Existe una gran arbitrariedad de las decisiones en infraestructuras”.

“Las infraestructuras se planifican de acuerdo con criterios políticos y sociales y su éxito se basa en criterios puramente ingenieriles”.

“Son frecuentes los procesos de planificación que vienen condicionados previamente por *compromisos* políticos que impiden

cualquier cuestionamiento posterior, impidiendo su reconversión, aunque los criterios técnicos sean claros al respecto.

“Los criterios políticos acaban primando sobre los criterios técnicos”.

“La dimensión técnica se subordina a las decisiones políticas”

“La planificación ha abandonado los criterios técnicos y se lleva a cabo por decisiones de carácter político que frecuentemente tienen que ver poco con los intereses de la sociedad”.

“La despolitización de las decisiones sobre la realización y financiación de las infraestructuras de transporte debe ser una prioridad”.

No existen muchos matices en el diagnóstico de que los criterios políticos del corto plazo se imponen sobre una mirada de largo alcance en relación con la dotación de infraestructuras. Esta visión es muy mayoritaria entre los investigadores y académicos, independientemente de su vinculación a la ingeniería, economía o a otras disciplinas, pero también es casi unánime entre instituciones vinculadas a la ingeniería, las empresas constructoras y las organizaciones ecologistas.

Se trata de una conclusión que va acompañada de una reflexión más amplia en la que se considera que el sistema de planificación vigente en nuestro país es poco adecuado. Se reconoce que España ha aprobado documentos teóricamente estratégicos al menos desde 1993 (PD: Plan Director de Infraestructuras 1993-2097, PEIT: Plan Estratégico de Infraestructuras de Transporte 2005-2020, PITVI: Plan de Infraestructuras Transporte y Vivienda 2012-2014) y hay una valoración positiva de los ejercicios de planificación realizados (“el sistema es generalmente adecuado en dos aspectos, planificación a muy largo plazo -esto es, definir el sistema a 10-20 años vista- y ejecución de obra”). Se reconoce asimismo el esfuerzo realizado en cada periodo para aprobar documentos de planificación por parte de los respectivos Consejos de Ministros, la mayor parte de los cuales y tramitados y discutidos en las Cortes Generales. Sin embargo, es generalizada la consideración de que los documentos aprobados no pueden considerarse planes estratégicos, principalmente por dos razones:

- Por ser excesivamente ambiciosos, pues se limitan a recoger un extensísimo catálogo de posibles infraestructuras sin priorización, sin presupuestos realistas y sin programación económica.
- Pese a su pretendido carácter transversal a los diferentes modos de transporte, no existe una verdadera consideración conjunta de todos ellos, y es frecuente que se prevean grandes inversiones en diferentes modos de transporte a un mismo destino.

Las palabras textuales de los agentes aclaran sus opiniones:

“Los planes de infraestructuras que hemos visto en España en las últimas legislaturas no son tales planes, sino una mera exposición de deseos, en la que apenas se cuantifican las inversiones, no se particularizan y, sobre todo, no se establece cuál será el origen de los fondos necesarios”.

“Los Planes no vinculan. Los Planes no se evalúan. Los Planes no programan por prioridades. Los Planes no se liquidan”.

“Con cada partido cambian las prioridades en los corredores ferroviarios en función del color político”.

“El PEIT y el PITVI son el mismo plan. La diferencia es el discurso político que justifica a uno y a otro”.

“Los planes no son más que un *corta pega* de obras”.

“El PEIT y el PITVI incorporan todas las infraestructuras posibles y algunas de las imposibles”.

Las críticas al sistema de planificación se acompañan, especialmente por parte de los técnicos de Fomento, de una conclusión especialmente relevante.

Ha existido un acuerdo político transversal en priorizar la inversión en infraestructuras y dotarnos de una extensa red de Alta Velocidad Ferroviaria.

Más allá de los discursos políticos coyunturales y de los conflictos puntuales, se ha producido un consenso entre los dos grandes partidos que han gobernado España en apostar de forma decidida por la inversión en infraestructuras muy por encima de la media europea. Dicho consenso se extiende a la decisión de crear una nueva red de ferrocarril de alta velocidad. Se repite que este modo de transporte estaba completamente abandonado en España a diferencia de Europa, (“teníamos un ferrocarril del siglo XIX”) y se decidió modernizarlo. Por ello los sucesivos planes, pese a sus diferencias en los procesos de redacción, en la documentación que los acompaña etc. son realmente muy similares en sus prioridades.

Quizás lo más esclarecedor es que los responsables de planificación de Fomento describen los sucesivos planes como “paraguas muy amplios que contienen un gran número de propuestas, probablemente más de las que podemos ejecutar”. “Se trata de una planificación *incrementalista*. Es una simple suma de peticiones de las diferentes administraciones, sin prioridades ni evaluación *ex ante*”. De esta forma la gestión de cada ministro nunca se concreta en una racionalización de las inversiones, sino como mucho en un cambio en las prioridades de inversión y en la mayor parte de los casos en la incorporación de nuevas obras no planificadas.

“Nadie borra una raya del mapa de obras previstas”.

“El vigente *Plan de infraestructuras, transporte y vivienda* PITVI identifica las actuaciones previstas, pero no las prioriza en función de ninguna variable, por lo cual lo consideramos un catálogo de actuaciones, no es un verdadero plan de infraestructuras”.

5. Falta de coordinación entre administraciones y gobernanza territorial

La conclusión que se obtiene de la lectura conjunta de las respuestas a los cuestionarios y las entrevistas es que la aprobación de planes tan ambiciosos y genéricos ha condicionado por completo el proceso de toma de decisiones. Los planes incorporan prácticamente todas las infraestructuras posibles sin programación temporal ni económica, y traslada las decisiones de su ejecución a la negociación anual de los Presupuestos Generales del Estado, en cuyo anexo de inversiones se detallan las infraestructuras a ejecutar en las siguientes tres anualidades.

“La verdadera decisión de que obras se ejecutan son los presupuestos generales anuales, y ni siquiera lo más relevante es lo que se incluye inicialmente, sino lo que finalmente se ejecuta”.

“En la práctica, el modelo de planificación vigente en España se refiere únicamente a un año vista, mediante el seguimiento de la formulación anual de las Leyes de Presupuestos en los tres niveles de Administración pública”.

La negociación de los Presupuestos es reconocida por los actores sociales como el momento real de toma de decisiones respecto a las infraestructuras a construir o renovar. En este contexto los equilibrios políticos de cada legislatura condicionan directamente las prioridades de inversión, pues los *lobbys* territoriales ejercen toda su capacidad de presión para lograr que el presupuesto incorpore la financiación de las obras de su interés.

Esta forma de proceder coexiste con una muy escasa coordinación entre las diferentes administraciones en materia de obras públicas, algo especialmente relevante dada la descentralización del poder en nuestro país y el carácter exclusivo de las competencias en planificación y ejecución de infraestructuras internas a cada comunidad autónoma.

La respuesta numérica a la pregunta del cuestionario orientada específicamente a la valoración del grado de coordinación entre el Ministerio y las diferentes administraciones (Unión Europea y comunidades autónomas) es aclaratoria:

¿Considera suficiente la coordinación con las diferentes administraciones (Unión Europea y Comunidades Autónomas) y sus respectivos planes, en la elaboración de los planes nacionales?

Promedio de respuestas: 3,7. Mediana de respuestas: 4.

Se reconoce que únicamente existe una adecuada coordinación con la Unión Europea, al menos desde que se definieron las redes europeas de transporte y los corredores prioritarios. La opinión generalizada entre aquellos que conocen bien el proceso es que dicha colaboración ha mejorado muy notablemente en los últimos años.

“Con la UE el tema está muy aceptablemente coordinado y adecuadamente condicionado por la aplicación exclusiva de los Fondos Estructurales Europeos a proyectos aprobados en la UE”.

“En el caso de la UE, existe un mayor nivel de coordinación, al exigir esta cierta formalización de propósitos de futuro, como sucede con la Red Transeuropea de Transporte (TENT). No obstante, puede verse como la definición de una TENT, no deriva en una programación nacional de actuaciones coherente (ver AVE a Galicia vs definición de la TENT)”.

“Con respecto a la Unión Europea, más que coordinación lo que ha habido es el aprovechamiento financiero para las inversiones en infraestructuras de transporte, pero sin que se haya exigido una estrategia general coherente con los objetivos de la política europea”.

Por el contrario, la coordinación con el resto de los actores territoriales y especialmente con las comunidades autónomas es prácticamente inexistente salvo en determinados casos concretos en los que, fundamentalmente a través de la figura jurídica de los convenios, se coopera en la construcción de obras puntuales.

“Excepto en los casos en que se afecte a desarrollos urbanísticos, la *coordinación* actúa más como ritual de tipo político/institucional que como parte integrante de la formación de la política pública”.

“Hay poca coordinación con las comunidades autónomas, el Ministerio presta poco o nula atención a la movilidad metropolitana, a pesar de sus amplias competencias en ella, como las carreteras nacionales y los Cercanías”.

“Tal vez con la UE sea mejor, pero con las CCAA no lo es, y se reproduce un modelo donde el partidismo político y electoralista es el arma principal de ejecución frente a la objetividad técnica, científica, económica, social y medioambiental”.

“No existe una coordinación efectiva con las demás administraciones de nivel inferior.

“Totalmente insuficiente, sólo algún tipo de infraestructuras, como las relacionadas con el agua, sometidas a la directiva europea de manera directa”.

“La coordinación con otros niveles de gobierno para las tareas de planificación y gobernanza de las infraestructuras ha sido muy deficiente, sin estructuras institucionales de coordinación adecuadas, con una lógica jerárquica muy predominante, y un proceso de toma de decisiones a corto plazo y con enorme influencia de los equilibrios políticos existentes en cada caso”.

“Falta mayor capacidad de realizar diagnósticos compartidos: mientras que la cultura de Fomento es muy cerrada, limitada a su entorno más cercano, la cultura de las administraciones territoriales tiende a ser muy local y específica. Apenas existe capacidad de reflexión sobre el conjunto”.

Una de las hipótesis que pudieran explicar la insuficiente coordinación es la ausencia de órganos o instituciones para ello; sin embargo, no parece que ese sea el principal problema. La **Conferencia Sectorial de Infraestructuras**, el instrumento definido en la legislación vigente para coordinar las líneas estratégicas de la política de infraestructuras entre Comunidades y Fomento, **no se ha reunido desde el año 2005**. No es frecuente una inactividad tan prolongada si bien, tal y como quedó constatado en la “Evaluación de la estrategia y procedimiento de las subvenciones”, realizado por AIRcF en 2018, la Conferencias “no se utilizan como órgano de referencia sectorial, ni participan en el diseño de las políticas públicas” (AIRcF, 2018; 41) pero al menos algunas de ellos permiten un cierto intercambio de información y de mínimo marco de dialogo. La ausencia de reuniones de la Conferencia en los últimos 15 años es aún más llamativa ya que durante ese periodo se han aprobado incluso dos planes teóricamente estratégicos: el PEIT y el PITVI.

No hay pues coordinación conjunta entre las comunidades y Fomento, pero si existe una intensa relación bilateral entre cada administración regional y el Ministerio, cuya fluidez está condicionada por la cercanía política o el talante de los responsables de ambas instituciones.

Los agentes consultados sitúan las graves carencias en gobernanza territorial de las infraestructuras entre los problemas más graves y entre los que más alteran la toma de decisiones en relación con las obras públicas. comunidades autónomas y entes locales asumen de forma acrítica que las infraestructuras son estratégicas para el desarrollo regional y aceptan como axioma que a mayor dotación de infraestructuras mayor nivel de empleo y

renta. Se genera por tanto una feroz competencia entre territorios para rebañar cuanto más inversión mejor en carreteras, ferrocarriles, puertos o aeropuertos. Al mismo tiempo, tanto en la administración general del estado como en los entes regionales se extiende la idea de que las infraestructuras son un elemento básico de la *cohesión territorial y social*:

“La inversión en infraestructura se ha fundamentado de manera excesiva en un supuesto criterio de cohesión social. Dicha cohesión se ha entendido en términos de igual dotación de infraestructuras en el territorio sin tener en cuenta la demanda potencial de la misma”.

Se impone la consideración de que **todos los territorios, independientemente de sus características e incluso demandas, deben tener la misma disponibilidad de infraestructuras**. De esta forma, la regionalización de las inversiones, especialmente en obras públicas adquiere una gran relevancia en el debate político que rápidamente se traslada al debate ciudadano creando o profundizando en agravios territoriales históricos.

“El objetivo es igualar la inversión anual en infraestructuras en los presupuestos en cada comunidad, lo que se convierte en una grave restricción a un proceso lógico de priorización”.

“El modelo seguido ha sido el de determinar una demanda tendencial a *capricho* de las demandas *políticas* supuestamente *cohesionadoras* (AVE para todos, autovías en todas partes, aeropuertos y puertos que van a ser *hubs* mundiales en todas partes...)”.

Hay dos factores que contribuyen a profundizar y prolongar el agravio: en primer lugar, la ausencia de argumentos de peso que justifiquen la priorización de las obras en marcha, y en segundo la elevada expectativa de nuevas infraestructuras incorporada primero en el PEIT y luego en el PITVI.

6. Ausencia de transparencia y participación en la toma de decisiones

El cuestionario incluía dos preguntas específicas sobre transparencia y participación:

¿Considera que las decisiones de inversión en infraestructura de transporte son tomadas de forma transparente? **Promedio de respuestas: 3,3. Mediana de respuestas: 3.**

¿Considera suficientes los espacios de consulta y la participación de los distintos agentes sociales en la elaboración de los planes y en la definición de sus prioridades? **Promedio de respuestas: 3,2. Mediana de respuestas: 3.**

Las respuestas sitúan transparencia y participación junto con la evaluación ex post de los proyectos, como las carencias más severas a juicio de los agentes sociales, o al menos las que puntúan más negativamente.

Se destaca de forma reiterada que, al no existir criterios públicos de planificación y priorización de las infraestructuras, y al ser dominantes los mecanismos de relación y negociación bilateral **las decisiones aparecen como arbitrarias o al menos no tomadas con la claridad mínima necesaria**. En este sentido, la construcción de nuevas infraestructuras se tiene que iniciar con la licitación por parte del ministerio de un estudio informativo, cuyo objetivo es analizar los aspectos de trazado y explotación de la actuación y la selección de la alternativa de trazado más recomendable. El encargo del estudio depende por completo de la voluntad política del responsable ministerial, pues no existe ningún tipo plan, directriz o reglamentación que los priorice ni siquiera es obligado que la actuación este incorporada al Plan de infraestructuras vigente.

Otra de las decisiones que carece de la transparencia necesaria a juicio de varios agentes es la selección y ponderación de los criterios de evaluación de proyectos y de priorización de alternativas de trazados. La regulación del contenido de los estudios informativos es muy genérica, pues sólo obliga a que incorpore “el análisis de las ventajas, los inconvenientes y los costes de cada una de las opciones y su repercusión en la satisfacción de las demandas de transporte y en la ordenación territorial y urbanística. La selección, en su caso, de la opción más recomendable, debidamente justificada”. Los encargos de los estudios pueden por tanto determinar la necesidad de realizar análisis coste beneficio o no y dejar abierto no sólo los criterios que se utilicen para evaluar las alternativas, sino también su ponderación.

Es importante destacar que durante todo el proceso de consultas todos los agentes han atribuido una alta capacidad técnica a los servicios del Ministerio y al conjunto de las ingenierías que realizan los estudios de trazados o los de viabilidad, sin embargo, no se tiene similar opinión de la selección de criterios de evaluación.

Se transcriben a continuación varias respuestas a la pregunta del cuestionario:

“No se toman de forma transparente por varios motivos. En primer lugar, porque al no existir metodologías de evaluación comunes y aceptadas, no hay una documentación homogénea que permita comparar unos documentos y otros. Y, en segundo lugar, porque en muchas ocasiones, las decisiones que se toman están condicionadas por razones de tipo político”.

“La transparencia es fundamental. Creo que es totalmente insuficiente. Los costes y beneficios de las decisiones de inversión deberían ser públicos y se debería exigir un debate riguroso”.

“Sin duda existen grandes espacios de mejora para la transparencia y la rendición de cuentas”.

“No hay transparencia al nivel de disponibilidad de datos, mucho menos al nivel de justificación de la toma de decisiones.

“Suelen ser decisiones de carácter político, y como tales carecen de la necesaria transparencia, puesto no están justificadas con criterios técnicos ni responden a una planificación concreta y desglosada conocida por todos”.

“Los planes de infraestructuras son a menudo muy buenos, pero no son públicos ni se elaboran con debate”.

“La falta de transparencia es una de las principales causas de los problemas actuales de la contratación pública de infraestructuras”.

Existe también una muy negativa valoración del grado de participación de los agentes sociales y de la población en general en la toma de decisiones:

¿Considera suficientes los espacios de consulta y la participación de los distintos agentes sociales en la elaboración de los planes y en la definición de sus prioridades? **Promedio de respuestas: 3,2. Mediana de respuestas: 3.**

Los consultados coinciden en que la participación pública es un elemento necesario para mejorar la gobernanza y apuntan a la necesidad de un refuerzo importante en los procedimientos de escucha y consulta a los agentes sociales y a la población en general. El funcionamiento actual únicamente exige complementar periodos de 30 días de información pública y alegaciones, previstos en la ley 30/92 de procedimiento administrativo, algo considerada por completo insuficiente.

“Son inexistentes. Los procesos de *Inquire*, comunes en sistemas anglosajones para conocer prioridades, son inexistentes en España”.

“El proceso de alegaciones que se abre tras la redacción de un plan permite la participación de los agentes sociales, pero ya una vez que el plan está redactado. Deberían mejorarse los mecanismos de participación”.

“En proyectos de una cierta entidad o con una gran repercusión social o ambiental, los procesos habituales de información pública son claramente insuficientes”.

“Son suficientes los espacios de consulta y la participación de los agentes sociales. El problema es que los resultados de esas consultas no se plasman en una planificación concreta, desglosada, detallada y a largo plazo”.

“En absoluto. Además, los casos que se han dado de consultas previas a la sociedad antes de la elaboración de un plan de infraestructuras (muy escasos) luego no han tenido ninguna traslación al plan”.

“Todavía se entiende el proceso de participación como un trámite y no un elemento de mejora de los planes que, se centran exclusivamente en las infraestructuras, sin tener en cuenta a qué responden”.

“Normalmente son procesos *bottom up*, demandas muy específicas, que abren procesos de participación, frente a una administración reactiva, escasamente interesada en establecer espacios (siendo válido para todos los niveles político-institucionales)”.

7. La ausencia de una verdadera evaluación ex ante y ex post

Otro de los elementos en los que parece existir consenso es la insuficiencia de los procesos de evaluación de proyectos de inversión en infraestructuras, tanto de los que se realizan ex ante como los que cabría hacer después de puesta en servicio la obra pública.

Los resultados de la valoración numérica de las preguntas relacionadas con este asunto son contundentes:

¿Considera que la planificación incorpora suficientemente criterios técnicos (ingenieriles, económicos, ambientales, sociales) y se les concede la necesaria importancia en la toma de decisiones?.

Promedio de respuestas: 3,8. Mediana de respuestas: 3.

Pasando a la escala de los proyectos, ¿considera que se evalúan de forma correcta y se aplican métodos y criterios adecuados para la selección de alternativas? **Promedio de respuestas: 3,5. Mediana de respuestas: 3.**

¿Considera que la evaluación ex post de los planes de infraestructuras y de los proyectos en los que se concreta son suficientes? **Promedio de respuestas: 2,2. Mediana de respuestas: 2.**

El análisis de las respuestas apunta que existen métodos y prácticas suficientemente contrastados de evaluación de proyectos y de priorización de inversiones y alternativas, pero su aplicación no es generalizada ni tiene el

rigor necesario cuando se aplica. Quizás la frase que mejor describe la situación a juicio de los agentes sociales y expertos es la siguiente:

“Los estudios de evaluación internalizan las decisiones políticas”.

En el caso de la evaluación ex post, el consenso es prácticamente total: No existe ningún estudio de evaluación de impacto en las inversiones en infraestructuras. Salvo en casos absolutamente excepcionales, no existen estudios en los que se valore el funcionamiento de las infraestructuras construidas y en los casos en los que se ha hecho, son estudios de marcado contenido propagandístico.

En relación con los métodos de evaluación se coincide en que los análisis ambientales, cuyo contenido y alcance está claramente establecido en la legislación de evaluación de impacto ambiental, son los únicos que en determinados casos han descartado proyectos. El consenso es también claro en que los criterios socioeconómicos no son suficientemente tenidos en cuenta en el proceso de toma de decisiones.

“Hay capacidad técnica en funcionarios, empresas y científicos para la incorporación correcta de esos criterios [técnicos]. E incluso se da – y ha dado- el caso de documentos técnicos de excepcional calidad que luego no se han visto acompañados de su materialización en Programas de intervención e inversión”.

“España es excepcionalmente buena evaluando criterios de ingeniería y ambientales, y muy mediocre valorando criterios económicos”.

“Aunque no se puede calificar el conjunto de las inversiones como *caprichosas*, la ausencia de un sistema de objetivos y prioridades previo, así como la ausencia de evaluación ex ante y ex post impide conocer si las actuaciones que se promueven son las más prioritarias, las más eficaces respecto a los objetivos, las más eficientes respecto a la aplicación de los recursos y las más coherentes con el resto de las actuaciones en curso”.

“Existe sobrada capacidad técnica en España para establecer los criterios que permitan priorizar las inversiones. De hecho, los estudios de planificación y estudios informativos incluyen rigurosos análisis multi-criterio que tienen en cuenta todas las variables posibles y dan lugar a índices de rentabilidad económica y social que permiten la comparación con otras infraestructuras. El problema vuelve a ser que la toma de decisiones suele obviar estos estudios, y la priorización de las inversiones se hace con criterios fundamentalmente políticos y de rentabilidad electoral”.

“Las actuales metodologías de evaluación de inversiones proporcionan herramientas suficientes para tener en cuenta los diferentes criterios técnicos, económicos, ambientales, etc. fundamentales para la toma de las decisiones de inversión. Por tanto, la mejora no depende tanto del refinamiento de las técnicas de evaluación, sino de que estos análisis tengan el peso correcto en el proceso de toma de decisión”.

“La evaluación se suele llevar a cabo para que el resultado sea la solución que los decisores han elegido de antemano, en lugar de emplearse como herramienta que sirva para determinar la mejor alternativa para la sociedad”.

8. Una ventana de oportunidad para la mejora de la gobernanza

La descrita visión crítica de la gobernanza de las infraestructuras en España es acompañada de una fuerte voluntad de cambio por parte de la gran mayoría de los agentes consultados. En ello coinciden los actuales responsables políticos del MITMA, las organizaciones relacionadas con la ingeniería, la agrupación de las empresas constructoras, las organizaciones ecologistas y los académicos.

El razonamiento más frecuente es el siguiente: España dispone actualmente de una excelente dotación de infraestructura de transporte, un stock elevado comparado con otros países europeos al que se añadirán en un futuro muy próximo la puesta en marcha de varias líneas y corredores de alta velocidad en desarrollo desde hace años. De acuerdo con lo que se repite, no es necesario continuar con el esfuerzo inversor realizado en las dos décadas precedentes y es preciso cambiar las prioridades desde la inversión hacia el mantenimiento, un tránsito que no se está realizando con la velocidad adecuada, lo que se está traduciendo en un creciente déficit de mantenimiento y una rápida caída de la operatividad de las infraestructuras.

Son varios los autores que transmiten que se trata de un cambio de paradigma en el que se debe cambiar el foco desde la simple construcción de infraestructuras hacia la movilidad sostenible, la productividad en el uso de obras ya construidas, la descarbonización del transporte y la priorización del transporte metropolitano. Al mismo tiempo, se añade que las obras más rentables y con mayor demanda están ya construidas por lo que las nuevas inversiones son menos eficientes, social y económicamente.

Hay por tanto varios factores relevantes que confirman la existencia de una oportunidad real de iniciar un cambio en la gobernanza para los próximos

años. Se menciona reiteradamente como indicador de este viraje la creación de la *Comisión de planificación de Infraestructuras*, un órgano interno del MITMA en el que se integran las direcciones generales de planificación, las sectoriales (Carreteras, Ferrocarriles) junto con las empresas y entes del llamado Grupo Fomento (AENA, Adif, Adif Alta Velocidad, Puertos del Estado). También el *Consejo Asesor de Fomento* es mencionado como un elemento que concreta el cambio en algunas de las tradicionales formas de decidir.

Los pequeños síntomas de cambio no parecen suficientes para alterar una percepción de inercia e inmovilismo generalizada en la forma de actuar en materia de infraestructuras, al menos entre las personas ajenas a la AGE; sin duda la situación de inestabilidad política de los últimos años puede tener incidencia en esta percepción.

Junto con ello se constata que en realidad hay pocos cambios en la forma de actuar del Ministerio, en gran parte debido a la enorme inercia de una forma de actuar que viene prolongándose durante décadas y en parte debido a que no se ha modificado más que muy puntualmente los marcos regulatorios y las formas de actuación de la administración general del Estado.

ANEXO I. CUESTIONARIO SOBRE LA GOBERNANZA DE LAS INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE EN ESPAÑA

A. Planificación

1. ¿Considera que la gobernanza y el sistema de planificación de las infraestructuras de transporte en España es adecuado? Valórelo del 1 al 10, siendo 10 *muy adecuado* y 1 *muy inadecuado*. Explique su valoración.

1		2		3		4		5		6		7		8		9		10	
---	--	---	--	---	--	---	--	---	--	---	--	---	--	---	--	---	--	----	--

1a. ¿Cuáles son los retos críticos de la gobernanza de las infraestructuras y cómo cree que se podría mejorar, en caso de ser necesario?

2. ¿Considera que el marco legal y regulatorio de la planificación e inversión en infraestructura de transporte en España es adecuado? Valórelo del 1 al 10, siendo 10 *muy adecuado* y 1 *muy inadecuado*. Explique su valoración.

1		2		3		4		5		6		7		8		9		10	
---	--	---	--	---	--	---	--	---	--	---	--	---	--	---	--	---	--	----	--

2a. ¿Cómo cree que se podría mejorar el marco legal, en caso de ser necesario?

3. ¿Considera que existen mecanismos adecuados para identificar las necesidades de inversión en infraestructura de transporte y que las decisiones de inversión están basadas en estas necesidades? Valórelo del 1 al 10, siendo 10 *muy adecuados* y 1 *muy inadecuados*. Explique su valoración.

1		2		3		4		5		6		7		8		9		10	
---	--	---	--	---	--	---	--	---	--	---	--	---	--	---	--	---	--	----	--

4. ¿Considera que la planificación incorpora suficientemente criterios técnicos (ingenieriles, económicos, ambientales, sociales) y se les concede la necesaria importancia en la toma de decisiones? Valórelo del 1 al 10, siendo 10 *totalmente suficientes* y 1 *totalmente insuficientes*. Explique su valoración.

1		2		3		4		5		6		7		8		9		10	
---	--	---	--	---	--	---	--	---	--	---	--	---	--	---	--	---	--	----	--

4a. ¿Cómo mejoraría el método, los criterios de elección o su aplicación en los planes, en caso de ser necesario?

5. ¿Considera que la Administración General del Estado estima de forma correcta la financiación anual de los proyectos de construcción de infraestructuras? Valórela del 1 al 10, siendo 10 *muy correcta* y 1 *muy incorrecta*. Explique su valoración.

1		2		3		4		5		6		7		8		9		10	
---	--	---	--	---	--	---	--	---	--	---	--	---	--	---	--	---	--	----	--

5a. ¿Cómo mejoraría estas estimaciones, en caso de ser necesario?

B. Coordinación y participación

6. ¿Considera suficiente la coordinación con las diferentes administraciones (Unión Europea y Comunidades Autónomas) y sus respectivos planes, en la elaboración de los planes nacionales? Valórela del 1 al 10, siendo 10 *totalmente suficiente* y 1 *totalmente insuficiente*. Explique su valoración.

1		2		3		4		5		6		7		8		9		10	
---	--	---	--	---	--	---	--	---	--	---	--	---	--	---	--	---	--	----	--

6a. ¿Qué mejoras sería necesario introducir en la coordinación de las políticas de transporte de las diferentes administraciones?

7. ¿Considera que las decisiones de inversión en infraestructura de transporte son tomadas de forma transparente? Valórela del 1 al 10, siendo 10 *totalmente suficiente* y 1 *totalmente insuficiente*. Explique su valoración.

1		2		3		4		5		6		7		8		9		10	
---	--	---	--	---	--	---	--	---	--	---	--	---	--	---	--	---	--	----	--

8. ¿Considera suficientes los espacios de consulta y la participación de los distintos agentes sociales en la elaboración de los planes y en la definición de sus prioridades? Valórela del 1 al 10, siendo 10 *totalmente suficiente* y 1 *totalmente insuficiente*. Explique su valoración.

1		2		3		4		5		6		7		8		9		10	
---	--	---	--	---	--	---	--	---	--	---	--	---	--	---	--	---	--	----	--

8a. ¿Considera que se debe cambiar la relevancia e implicación de los agentes sociales y partes interesadas en la toma de decisiones?

C. Evaluación

9. Pasando a la escala de los proyectos, ¿considera que se evalúan de forma correcta y se aplican métodos y criterios adecuados para la selección de alternativas? Valórelo del 1 al 10, siendo 10 muy *correcto* y 1 *muy incorrecto*. Explique su valoración.

1		2		3		4		5		6		7		8		9		10	
---	--	---	--	---	--	---	--	---	--	---	--	---	--	---	--	---	--	----	--

9a. ¿Cabe alguna mejora en la definición de los métodos de elección de alternativas y en general en la evaluación ex ante de los proyectos?

10. Finalizando en la evaluación, ¿considera que la evaluación ex post de los planes de infraestructuras y de los proyectos en los que se concreta son suficientes? Valórelo del 1 al 10, siendo 10 *totalmente suficiente* y 1 *totalmente insuficiente*. Explique su valoración.

1		2		3		4		5		6		7		8		9		10	
---	--	---	--	---	--	---	--	---	--	---	--	---	--	---	--	---	--	----	--

10a. ¿Considera que las evaluaciones de los planes y proyectos influyen en la redacción de los nuevos planes?

ANEXO II. PERSONAS INVOLUCRADAS EN EL PROCESO DE CONSULTA

ORGANISMO	NOMBRE	PUESTO
ADIF	Manuel Fresno	Director General Financiero y de Control de Gestión
ADIF	María Luisa Domínguez	Directora General de Planificación y Proyectos
ADIF	Raúl Míguez	Director Adjunto a la Presidencia
AENA	Amparo Brea Alvarez	Directora de Planificación y Medio Ambiente AENA
AENA	Susana García Herradón	Directora de Planificación Económica y Control de Gestión
Asociación Técnicos en Movilidad Urbana Sostenible	Carlos Cristobal	Responsable de movilidad
CEDEX	José Trigueros Rodrigo	Director General de CEDEX
CEMFI	Gerard Llobet	Profesor de Economía
Colegio Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos	José Javier Díez Roncero	Secretario General
CNMC	José María Marín Quemada	Presidente
Comisiones Obreras	Pablo Frutos; Rafael García	Secretaría Confederal de Medio Ambiente y Movilidad
Consortio de Transporte de Bizkaia	Gorka Ugalde Martínez	Gerente
Consortio Transporte Metropolitano de Sevilla	Armando Gutiérrez Arispón	Gerente
Ecologistas en Acción	Nuria Blázquez	Responsable de movilidad
ENAIRe	Emilio Morano	
ENAIRe	María Luz Mateo García	Directora de Desarrollo Empresarial
ENAIRe	Pedro Rastrillo	

ORGANISMO	NOMBRE	PUESTO
EXCELTUR (Empresas turísticas)	Oscar Perelli	Jefe de Estudios
FACUA		
FEDEA	Jose Antonio Herce	
FERROVIAL – AGROMAN	Juan Lozano	Director de obra civil. España
FIDEX. Foro para la ingeniería de la excelencia	Marisol Martín-Cleto Sánchez	Directora
FIDEX. Foro para la ingeniería de la excelencia	Fernando Arguello Álvarez	Secretario General
Gea 21	Alfonso Sanz	Responsable de movilidad
Greenpeace	Adrián Fernández Carrasco	Responsable de movilidad
IDOM	Juan Ramón López Laborda	Director de Infraestructuras
INECO	Ainhoa Zubieta Piquer	Subdirectora de Economía, Planificación y Medio Ambiente
INECO	Casimiro Iglesias	Director General de Negocio Nacional
INECO	Hugo Alonso Padules	Gerente de Proyectos, Subdirección de Control de Gestión
Instituto de la Ingeniería de España	Carlos del Álamo Jiménez	Comisión de Transportes
Instituto de la Ingeniería de España		Comisión de Infraestructuras
IVIE	Matilde Mas	Catedrática de Economía aplicada
MITMA	Amparo Diaz Muñoz	Vocal Asesora Secretaria General Técnica
MITMA	Ángel Soret Lafraya	Jefe de la unidad apoyo D.G. Transporte Terrestre
MITMA	Beltrán Hernandez	Consejero. Gabinete del Secretario General.

ORGANISMO	NOMBRE	PUESTO
MITMA	Francisco Ferrer Moreno	Jefe de Gabinete del Secretario de Estado.
MITMA	Francisco Javier Pérez Ureña	Jefe de Gabinete de la Dirección de Carreteras
MITMA	Javier Anibarro Garcia	Asesor Ministro de Fomento
MITMA	Jorge Ballesteros	Subdirector General de Planificación Ferroviaria
MITMA	Jose Miguel Moreno	Asesor Secretario de Estado de Infraestructuras
MITMA	Juan Carlos Huertas	Director Técnico, Sub. Gral. Planificación de Infraestructuras
MITMA	Manuel Díaz Mendoza	Asesor Secretario de Estado de Infraestructuras
MITMA	Mónica Marín	Secretaria general de infraestructuras
MITMA	Pascual Villate Ugarte	Sub. Gral. de Planificación de Infraestructuras y Transporte
MITMA	Pedro Saura	Secretario de Estado
MITMA	Rosalía Bravo Antón	Subdirectora General de Proyectos
MITMA	Sergio Vázquez	Jefe de Gabinete. Ministro de Fomento.
MITMA	Domingo Hernanz Tudela	Subdirector General de Sector Público Empresarial
MITMA	Gerardo Gavilanes	Subdirector de Estudios Oficina Presupuestaria
MITMA	Jaime Sánchez Mayoral	Subdirector General de Política Presupuestaria
MITMA	José María Palancar	Sub. Gral. Programas Presupuestarios Actividades Económicas.
MITMA	Myriam Bonafe Tovar	Jefe de la Oficina Presupuestaría de Fomento
MITMA	Roberto Angulo Revilla	Jefe Gabinete del Secretario General de Transporte

ORGANISMO	NOMBRE	PUESTO
Ministerio de Hacienda	Anatolio Alonso Pardo	Subdirector General de Gestión del FEDER.
Ministerio de Hacienda	Carmen Martín Moreno	Consejera Técnica, Coordinadora del P.O. Pluriregional.
Ministerio de Hacienda	María Muñoz Martínez	Subdirectora General de Programación y Evaluación.
Ministerio de Hacienda	Teresa Carazo Perdiguero	Directora de Programa.
Politikon	Roger Senserrich	Responsable de infraestructuras
Puertos del Estado	Álvaro Rodríguez Dapena	Director de Planificación de Puertos del Estado
RENFE	Magdalena Bodelón	Directora de Estrategia de la DG de Desarrollo Estratégico
RENFE	Maribel Martínez de Pinillos	Directora de Coordinación en la DG de Viajeros
RENFE	Miguel Félix Minayo	Director de Control, Gestión y Presupuestos de RENFE
SEITT S.A	Jose Manuel Dorrego	Director General
SENER	Covadonga Seoane	Consejera Delegada
Seopan	Julián Nuñez	Presidente
Seopan	Bruno de la Fuente	Director de construcción
Seopan	Jose Javier Montero	Secretario General
Tool-Alfa	Oscar Martinez	Director de movilidad
Tribunal de Cuentas	Rafael Pou	Jefe del Gabinete de la presidenta
Unión General de Trabajadores	Andrés Herrero	
Universidad Autónoma de Barcelona	Anna Matas	Catedrática de Economía aplicada

ORGANISMO	NOMBRE	PUESTO
Universidad Carlos III de Madrid	Agustín Gamir	Catedrático de Ordenación del Territorio
Universidad Complutense	Javier Gutiérrez Puebla	Catedrático de Geografía Humana
Universidad de Barcelona	Germà Bel	Catedrático de Economía
Universidad de Las Palmas de Gran Canaria	Gines de Rus	Catedrático de Economía Aplicada
Universidad de Las Palmas de Gran Canaria	Ofelia Betancor	Profesora Titular de Economía Aplicada
Universidad de Las Palmas de Gran Canaria	Juan Carlos Martín	Catedrático Economía Aplicada
Universidad de Sevilla	Josefina Cruz Villalón	Catedrática de Geografía Humana. Ex Secretaria de Estado Infraestructuras
Universidad de Valencia	Joan Romero	Catedrático de Geografía Humana
Universidad de Valencia	Josep Boira	Catedrático de Geografía Humana. Comisionado Corredor Mediterráneo
Universidad Politécnica de Madrid	Jose Manue Vasallo	Catedrático de Transportes.
Universidad Politécnica de Valencia	Antonio Serrano	Catedrático de Ordenación del Territorio
Universidad Pompeu Fabra	Jacint Jordana Casajuana	Catedrático de Ciencia Política
Universidad de Castilla La Mancha	José María Ureña	Catedrático de Urbanismo y Ordenación del Territorio