

Consell Assessor d'Infraestructures de Catalunya

**LES VIES D'ALTA CAPACITAT: LA URGÈNCIA D'UN
NOU MODEL DE GESTIÓ**

Document nº 1 / Gener 2018

LES VIES D'ALTA CAPACITAT: LA URGÈNCIA D'UN NOU MODEL DE GESTIÓ

La xarxa de vies d'alta capacitat a Catalunya està constituïda per 676 km d'autopistes de pagament i 1.043 km d'autovies (de les quals, 346 km en modalitat peatge ombra) que representen un 20,4% i un 7%, respectivament, del total d'Espanya. Aquestes dades posen en evidència el fort desequilibri entre les vies de pagament per l'usuari i les de pagament a càrrec dels pressupostos públics.

Entre els anys 2018 i 2021 hi haurà a Espanya, i particularment a Catalunya, diverses concessions d'autopistes de peatge que arribaran al seu venciment. Cal valorar, però, si tots els contribuents –a través dels pressupostos públics- han d'assumir el manteniment i conservació de les vies d'alta capacitat del país amb càrrec als pressupostos públics, o si cal plantejar un sistema de pagament per part dels usuaris.

Per comprendre la mobilitat per carretera a Catalunya, cal fer esment a dos elements estructurals rellevants. El primer fa referència a l'elevat volum del transport de persones i mercaderies. Entre les principals causes, prou conegudes, d'aquest intens trànsit, podem mencionar: i) la disponibilitat d'una adequada xarxa de carreteres d'alta capacitat; ii) la importància del transport de mercaderies per carretera en contraposició al transport per ferrocarril, poc desenvolupat i amb infraestructures inadequades; iii) la situació geogràfica de Catalunya, terra de pas cap a Europa; i iv) el dinamisme econòmic i turístic de Catalunya.

El segon element rellevant de la mobilitat per carretera, que tractarem amb una mica més de profunditat, és el model de finançament que s'ha emprat fins ara. Catalunya va ser una de les comunitats pioneres en l'ús de models de col·laboració públicoprivada (PPP), en virtut dels quals ara disposa d'una bona xarxa d'autopistes. No obstant això, la major presència del pagament directe per part de l'usuari, comparat amb la situació a la resta d'Espanya, ha provocat una forta oposició social al model de "peatges". El problema rau més en l'ús que s'ha fet del model, fortament desequilibrat, que no pas en el model en si, que presenta una major equitat social que el model de finançament a través de la via pressupostària.

Per tal d'equilibrar la situació, es va acudir a un altre model de PPP, els "peatges ombra", amb els quals es van finançar importants vies de comunicació pel territori (per exemple, la C-16 Eix Llobregat o la C-25 Eix Transversal). Aquest model es troba exhaurit a mig termini a causa de les limitacions pressupostàries per fer front a aquestes partides.

Així mateix, el manteniment i la renovació de la xarxa viària mostra actualment senyals d'alerta. En un context de manca de recursos pressupostaris de les administracions públiques i la prioritització de la despesa social, la inversió en infraestructures s'ha situat en uns valors testimonials. A més, les actuals vies d'alta capacitat s'hauran d'adaptar a la ja imminent arribada

del vehicle autònom, que comportarà la necessitat de realitzar importants inversions addicionals per tal d'incorporar sensors que dotin d'intel·ligència i seguretat a les nostres carreteres. La combinació d'aquests dos factors fan evident la necessitat d'implementar un nou model de gestió de la xarxa viària que asseguri la qualitat de les infraestructures que els ciutadans i les empreses necessiten.

Per altra banda, la Comissió Europea, que ha invertit ingents quantitats de diners en la construcció de la Xarxa Transeuropea de Transport (TEN-T, en anglès), davant la constatació dels pocs recursos que els Estats membres de la UE destinen al manteniment i a l'extensió de la xarxa viària, va prendre diverses mesures per fer-hi front. Entre d'altres mesures, ha desenvolupat un instrument (regulat en successives Directives) per a l'obtenció d'ingressos econòmics suficients, amb mètodes i criteris d'uniformitat entre els Estats, mitjançant l'aplicació del principi de la recuperació dels costos que generen els usuaris.

Així doncs, el context actual exigeix dotar la xarxa de vies d'alta capacitat d'un nou model més sostenible. Cal seguir aprofundint en els nous models que s'estan posant sobre la taula i consensuar-ne un que satisfaci a llarg termini les necessitats detectades. La gratuïtat no existeix i, per tant, respondre a la pregunta de com pagar aquestes vies és una condició necessària per avançar cap a una solució definitiva.

El Consell Assessor d'Infraestructures de Catalunya creu que ha de participar d'aquest debat públic i expressar la seva opinió sobre els principis rectors del nou model de gestió de vies d'alta capacitat. Aquest nou model s'hauria de basar en els nou punts següents:

1. **Copagament per l'ús.** Les infraestructures, com la resta de serveis públics, no són gratuïtes. Requereixen d'un esforç inversor molt important per a la seva construcció i una dedicació constant de recursos per a mantenir-les en òptimes condicions d'utilització i seguretat. Com que les obligacions pressupostàries són molt altes i els recursos limitats, cal complementar les fonts de finançament d'aquestes infraestructures. I l'opció més racional és "pagar per l'ús" que se'n fa, com recomana la Directiva. Entre el model de pagament 100% a càrrec de l'usuari (peatges explícits) o a càrrec dels contribuents (peatge ombra o a través dels pressupostos) hi ha termes mitjans que cal explorar, però sempre associant el pagament a l'ús real, tipus de vehicle i quilòmetres que facin els usuaris. El pagament seria notablement inferior a l'actual, un cop amortitzades les inversions. Les experiències internacionals demostren que el copagament pot esdevenir, a més, una eficaç eina de gestió mediambiental i de mobilitat mitjançant la regulació del trànsit a les àrees metropolitanes a través, per exemple, d'un sistema de tarifes variables.
2. **Equilibri del sistema.** Tant o més important que la inversió en nous projectes, el manteniment d'aquestes infraestructures és un element essencial d'equilibri del sistema. Durant aquests darrers anys de forta crisi, no s'ha pogut atendre en la mesura del necessari el manteniment adequat de les carreteres i hi ha hagut un dèficit de recursos que pot arribar a afectar la seguretat. Aquest dèficit es pot veure agreujat amb la reversió de les autopistes que finalitzen el seu període concessional per la necessitat de mantenir amb els pressupostos públics un volum important de vies d'altres

prestacions que ara es mantenen a partir del que paguen els seus usuaris. Per això, el model de finançament que s'esculli ha d'assegurar poder obtenir els recursos suficients per a realitzar noves inversions, mantenir la xarxa actual i pagar els compromisos financers assumits de concessions vigents.

3. **No discriminació entre els usuaris.** El sistema ha d'assegurar la igualtat en el tracte a tots els ciutadans de la Unió, amb independència de la seva nacionalitat, residència o adscripció. Amb això s'aconseguirà que els usuaris de fora del país, siguin transportistes o turistes, també contribueixin econòmicament al manteniment d'una xarxa viària de la que se'n beneficien.
4. **El "Pagament per ús" de les infraestructures viàries no ha de suposar un cost més que suporti el transportista de mercaderies;** i mai cal considerar-ho com la simple aplicació d'un gravamen als vehicles que les utilitzen, i menys encara com un impost més per als transportistes. De conformitat amb els principis i recomanacions de la Directiva europea, els pagaments efectuats pel transportista derivats de l'ús de la via han de poder traslladar-se de forma íntegra, simple i directa al consignatari de la càrrega transportada, qui, al seu torn, els repercutirà en el preu del producte transportat que finalment pagarà el consumidor. Aquest, i el seu caràcter finalista, és un pilar essencial per a l'equilibri del sistema.
5. **Caràcter finalista del pagament:** els ingressos que s'obtinguin del sistema han d'estar afectats a uns fins concrets: al desenvolupament, millora, manteniment i optimització de les infraestructures i del sector del transport, i al foment d'una mobilitat més sostenible.
6. **Gestió del trànsit.** El sistema ha de permetre gestionar el trànsit mitjançant l'aplicació de tarifes variables en funció de la congestió i de la contaminació.
7. **Homogeneïtat territorial.** Tot i la complexitat política que se'n deriva, tenim l'oportunitat d'aprofitar el moment per homogeneïtzar territorialment les fortes diferències existents arreu del país. Caldria fixar com a objectiu final assolir, en un termini no massa llarg, un sistema homogeni, amb ritmes d'implementació diferents, si cal. Aquesta actuació ajudaria a que no es produïssin ni greuges ni distorsions econòmiques entre els diferents territoris.
8. **Aprofitament de les potencialitats del sistema de col·laboració públicoprivada.** El sector d'operadors d'infraestructures a Espanya, capdavanter a nivell global, i el sistema financer, habituat a finançar a llarg termini aquests actius, ofereixen unes capacitats que permeten desenvolupar plenament les potencialitats del sistema de col·laboració públicoprivada. A més, mentre que els pressupostos públics estan subjectes a fortes tensions, els mercats financers en aquests moments poden finançar aquests actius, gràcies a la forta liquiditat existent, els tipus d'interès molt baixos i els programes econòmics d'estímul.

9. **Lideratge en noves tecnologies de mobilitat i en polítiques de medi ambient.** Els mitjans tecnològics actuals ja permeten una connectivitat dels vehicles amb sistemes de seguiment i control, tecnologia que encara es desenvoluparà molt més ràpidament en un futur proper. Si aconseguim aprofitar l'oportunitat i liderar el canvi, també podrem assolir altres objectius: el desenvolupament d'un nou sector tecnològic, l'impuls d'altres polítiques mediambientals connexes i de les *smart-cities*.

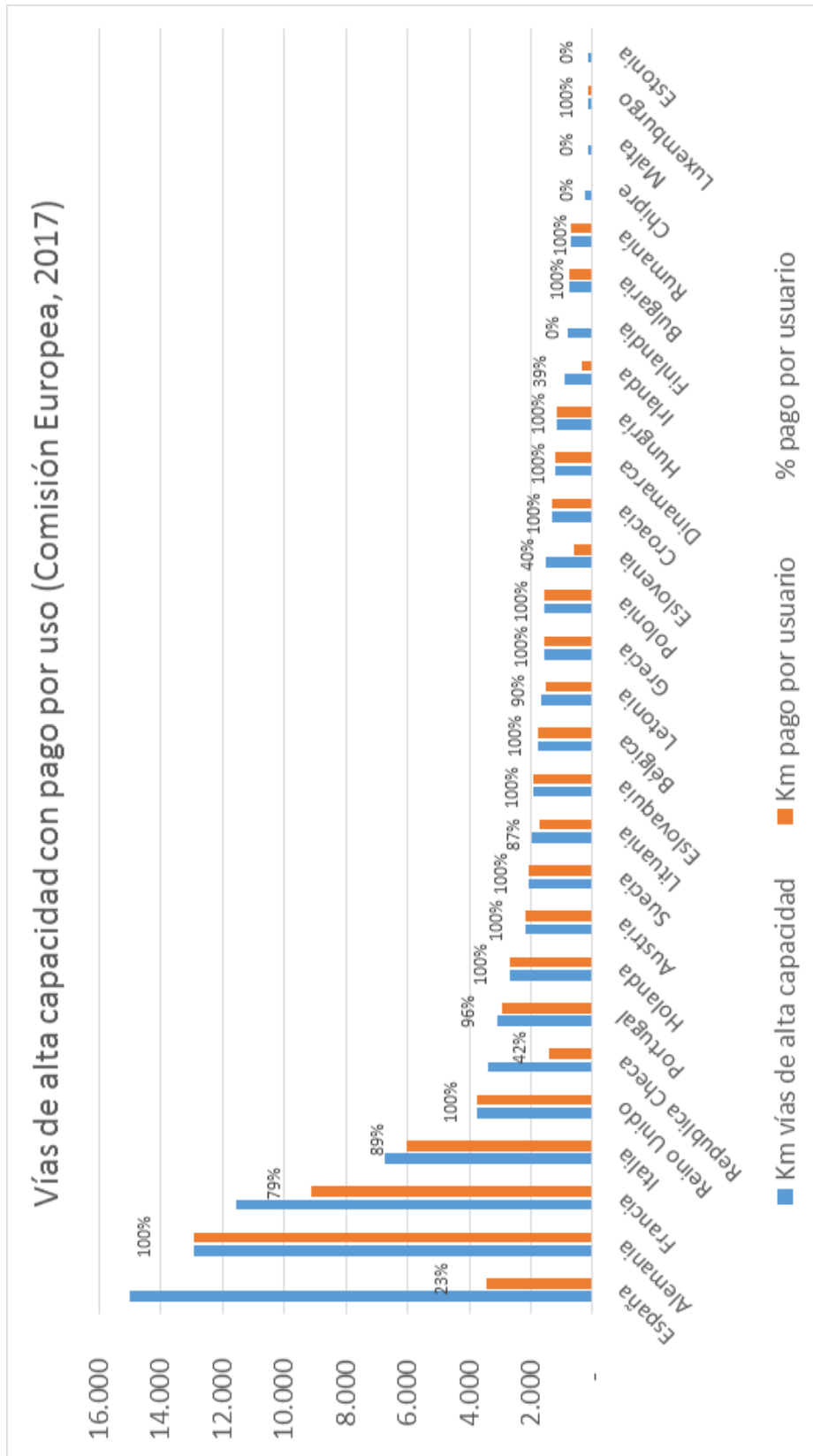
La proposta del Consell Assessor d'Infraestructures de Catalunya

El Consell Assessor d'Infraestructures de Catalunya vol destacar l'oportunitat, però també la urgència, de definir el nou model de gestió de les vies d'alta capacitat a Catalunya i, per extensió, a Espanya. El Consell creu que Catalunya ha d'encapçalar el canvi. La llarga experiència en la col·laboració públic privada, la fortalesa de les companyies líders en gestió d'infraestructures, l'existència d'un ecosistema adequat per desenvolupar el coneixement tecnològic i la prevalent sensibilitat social i mediambiental del país avalen aquest lideratge.

La proposta del Consell es resumeix en:

1. **Definició del model** a aplicar que, seguint les directrius europees de que "qui usa, paga" i "qui contamina, paga", ha de ser el de **pagament per distància recorreguda a tots els vehicles, i variable segons el nivell de contaminació que generen**. És més just, permet gestionar el trànsit i repercutir l'import al destinatari del transport de mercaderies. Avui en dia hi ha la tecnologia suficient, i a un cost raonable.
2. **Definició**, a tot l'Estat, de la **xarxa d'alta capacitat i vies alternatives** a les que s'aplicaria la tarificació. Aquest és un sistema integral, per la qual cosa cal incorporar també les vies d'alta capacitat amb concessió viva (totes les autopistes i autovies han d'entrar en el sistema)
3. **Iniciació** immediata d'una **campanya per explicar el model** perquè l'usuari conegui amb detall els motius d'aquestes mesures i les repercussions i beneficis que se'n deriven.
4. **Acord entre les administracions** titulars de les vies per **crear un Òrgan Gestor per cada comunitat autònoma** que s'encarregaria de gestionar el cobrament. El total recaptat ha de ser finalista i permetre realitzar la conservació i manteniment de les carreteres; escometre ampliacions o obres de millora; atendre els compromisos amb les concessions en vigor; invertir en millores ambientals i ajudar a la reestructuració del sector del transport, tant de mercaderies com de viatgers, al temps que alliberar recursos pressupostaris que actualment es dediquen a la conservació de les infraestructures.
5. L'Òrgan gestor podrà aplicar les **tarifes o cànon de forma variable** en funció de la congestió dels trànsit i de la contaminació.
6. L'Òrgan gestor dividirà la xarxa tarifada en lots, que es gestionaran mitjançant el **model de col·laboració públicoprivada** que s'estimi més adequat. El sector privat assumirà uns determinats compromisos d'inversió, disposició i servei com a contraprestació d'unes tarifes **per disponibilitat** a pagar per l'Òrgan gestor.

ANNEX I



ANNEX II**CONSELL ASSESSOR D'INFRASTRUCTURES DE CATALUNYA****Membres**

CÀRREC	NOM
President	Francisco Gutiérrez Ferrández
Vicepresident	Joaquim Llansó Nores
Vocal	Ramon Arandes Renu
Vocal	Iñaki Badiola Gómez
Vocal	Xavier Borràs Gabarró
Vocal	Josep Gassiot Mata
Vocal	Pere Macías Arau
Vocal	Maria Jesús Montoro Chiner
Vocal	Pablo Nobell Rodríguez
Vocal	Valentí Pich Rossell
Vocal	Ramon Serra Masip
Vocal	José Vicente Solano Salinas
Vocal	Ferran Travè Piqué
Secretari	Salvador Guillermo Viñeta