

# Consell Assessor d'Infraestructures de Catalunya

LA EFICIENCIA DE LA INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURAS

Documento nº 2 / Junio 2018

## LA EFICIENCIA DE LA INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURAS

En nuestra sociedad el ciudadano no tiene por costumbre informarse para conocer cómo se utilizan sus impuestos, y, todavía menos, como se invierte en infraestructuras. A pesar de que la ciudadanía, en el Estado del Bienestar, cada día es más exigente, casi no sabe cómo se utiliza su dinero en cuestiones básicas, como la sanidad, la educación y las pensiones. En el caso de la construcción de infraestructuras, la sensación de control, de transparencia o la capacidad de decisión son mínimas, a pesar de que las inversiones en obra pública son fundamentales para el desarrollo a largo plazo del país.

El hecho de que no se exija a los organismos públicos responsables que justifiquen la rentabilidad social y económica de las infraestructuras favorece la percepción ciudadana de haber derrochado recursos públicos en su construcción.

Las administraciones públicas, en general, han apostado poco por una rigurosa planificación de infraestructuras y, muchas veces, prefieren presentar listas de inversiones. De vez en cuando, se ejecuta algún proyecto, no porque se haya fundamentado en una planificación objetiva, sino por decisiones políticas, a menudo demasiado discrecionales.

Por otro lado, en Cataluña existen más de novecientos municipios, y en España más de ocho mil, que son el canal más directo de participación del ciudadano, por lo que resulta de una gran complejidad poner en práctica un proceso de planificación, ejecución y explotación racional de las infraestructuras.

Así mismo, la falta de eficacia de los procesos de participación ciudadana tampoco contribuye a la racionalidad de las decisiones. Demasiadas veces los intereses particulares de los entes locales o de las organizaciones vecinales acaban condicionando en exceso las características de las inversiones a ejecutar, adoptándose soluciones inadecuadas en el ámbito económico, ambiental o social.

Tanto en planificación como en transparencia, España está a la cola de los países desarrollados, detrás de Bélgica, Francia, Canadá y Holanda, y muy atrás de Australia, Chile, Alemania, Holanda, Noruega, Reino Unido, Estados Unidos, Suecia e, incluso, de Portugal, en el caso de la transparencia y del grado de acceso a la información<sup>1</sup>. Justo es decir que, en los últimos años, las administraciones han introducido nuevos criterios para mejorar sus procesos.

En España, aparte de los trámites propios del planeamiento urbanístico regulados por ley, la mayoría de las administraciones actuantes no justifican el valor económico y la eficiencia de la planificación de las infraestructuras, así como de su óptima construcción y posterior explotación a lo largo de toda su vida útil. Además, el complejo marco competencial y la carencia de mecanismos eficientes de coordinación entre las diversas Administraciones Públicas dificultan y, a veces, imposibilitan la implementación de las infraestructuras.

---

<sup>1</sup> Ver Anexo. Fuente: La Crisis del sistema de contratación pública de infraestructuras en España. EY. *Building a better working world*

Desde la sociedad civil es necesario reclamar que las Administraciones Públicas, en el marco de la planificación de las infraestructuras, realicen los correspondientes estudios de eficiencia mediante análisis coste-beneficio que evalúen su retorno económico, social y ambiental, así como evaluaciones *ex post*, una vez la infraestructura esté en funcionamiento. De este modo, se puede demostrar que la solución adoptada es la mejor para los ciudadanos y que se hace un uso más correcto de los impuestos.

Para llevar a cabo un buen control durante todo el ciclo de vida de una infraestructura, se debe evaluar su eficiencia, desde el momento de su planificación, pasando por la etapa de proyecto, licitación y construcción, hasta su utilización y explotación. Sólo así el ciudadano tendrá la certeza, a lo largo del tiempo, que su dinero ha sido bien utilizado.

También hay que hacer mención que, de acuerdo con el Derecho de la Unión Europea, la planificación de las infraestructuras tiene que estar guiada por la protección del medio ambiente, cuestión que, además, hay que incorporar de forma integrada en el desarrollo de las infraestructuras.

Para que todo esto sea posible, el ciudadano debe tener acceso a toda la información y poder opinar, desde su participación en el proceso de planificación hasta la entrada en servicio de la infraestructura. Es necesario que pueda evaluar la actuación de sus representantes políticos, que tienen que estar en condiciones de demostrar, en cualquier momento, la transparencia y la eficiencia de sus actuaciones.

Otro riesgo que afecta la eficiencia y la racionalidad de las inversiones deriva del carácter autónomo de los técnicos que las proyectan. Sin renunciar a la libertad creativa, ni a la necesaria introducción de innovaciones, hay que medir muy bien su alcance y realizar un permanente ejercicio de asunción de responsabilidades por parte de los profesionales que intervienen.

El Consell Assessor d'Infraestructures cree que, para poder lograr una eficiente inversión en infraestructuras a lo largo de su ciclo de vida, desde su concepción hasta su amortización, se deben contemplar los siguientes principios:

#### **Cualitativos:**

1. Inclusión de la infraestructura en una planificación consensuada y de largo recorrido.
2. Justificación económica, social y ambiental de la actuación.
3. Marco normativo adecuado para evitar el paro de las obras, los sobrecostes y otros fracasos.
4. Capacidad real del sector público para llevar a cabo la actuación completamente.
5. Suficiencia de los recursos destinados al desarrollo de proyectos que permitan la ejecución de infraestructuras, minimizando la necesidad de proyectos modificados o complementarios durante su construcción.
6. Evaluación de la posibilidad de trabajar en proyectos públicos-privados (PPP), aprovechando las eficiencias del sector privado y del público.

7. Posibilidad de trasladar riesgos reales al sector privado y exigir su cumplimiento.

#### **Cuantitativos:**

1. Impacto en las cuentas públicas.
2. Beneficio económico para los usuarios y para la sociedad.
3. Cuantificación real de los riesgos, de forma que se evite la aparición de sobrecostes e indemnizaciones.

#### **La propuesta del Consell Assessor d'Infraestructures de Catalunya**

El Consell Assessor d'Infraestructures de Catalunya quiere destacar la necesidad de incrementar la eficiencia de la inversión en infraestructuras en Cataluña y en España, de acuerdo con las mejores prácticas internacionales y, para conseguirlo, propone:

1. Una **planificación consensuada y de largo recorrido** (10-15 años), basada en datos objetivos, que permita priorizar las infraestructuras e indique el coste, el tiempo y los mecanismos para ejecutarlas.
2. La realización por parte de las Administraciones de **estudios de eficiencia técnica y de análisis coste-beneficio que evalúen el retorno económico, social y ambiental (*value for money*)**, así como **evaluaciones *ex post***, una vez la infraestructura esté en funcionamiento. Estos estudios se consideran necesarios, tanto para las inversiones a cargo del presupuesto público como las ejecutadas con participación público-privada, y tienen que contribuir a decidir cuál es en cada caso la mejor fórmula de provisión de la infraestructura.
3. Desarrollar las actuaciones en un **marco competencial y regulatorio transparente, garantizando el acceso del ciudadano a toda la información**.
4. **En el caso de infraestructuras complejas o de gran dimensión, hay que madurar los proyectos empleando todo el tiempo necesario para decidir la solución más adecuada para lograr la óptima eficiencia técnica, económica, social y ambiental**.
5. Nombrar, por parte del ente actuante, un **profesional con amplia experiencia y conocimientos que lidere todo el proceso, garantice la eficiencia en todos los aspectos y la debida participación de todos los implicados**.
6. **Utilizar los proyectos públicos-privados (PPP) para aprovechar las eficiencias del sector privado y del público**.

## ANEXO I



Fuente: La Crisis del sistema de contratación pública de infraestructuras en España. EY. *Building a better working world.*

## ANEXO II

### CONSELL ASSESSOR D'INFRAESTRUCTURES DE CATALUNYA

#### Miembros

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