

Debat celebrat el 16 d'octubre de 2013 en una col·laboració entre la Societat Catalana d'Ordenació del Territori (SCOT) i la Comissió d'Ordenació del Territori i Urbanisme del Col·legi de Camins, Canals i Ports.

Superat el cicle d'inversió en infraestructura pública més important dels darrers temps, l'objectiu d'aquesta sessió de treball va ser de debatre la vigència avui dels processos de planejament a Catalunya, els projectes prioritaris a la xarxa de transport en l'actual marc de crisi i escassetat de recursos, i els models de gestió que han de permetre la materialització d'aquests projectes en els propers anys.

La situació de partida

La qüestió de les infraestructures de transport ha estat al centre del debat polític i social dels darrers 10 anys de forma quasi permanent. L'interès de la societat catalana per les infraestructures de transport ha coincidit amb el que probablement ha estat el període de la història amb major nivell d'inversió pública en aquest sector (entorn a l'1'5% del PIB) amb obres tant significatives com l'AVE Madrid-Barcelona-França (més de 10.000M€ d'inversió), la línia 9 i 10 de metro de Barcelona (prop de 10.000M€), l'ampliació del Port (1.000M€) i de l'Aeroport de Barcelona (1.300M€), els diversos plans d'autovies i vies ràpides (quart cinturó, eix del Llobregat, C-17, Bracons, eix Diagonal...), diversos projectes d'escala urbana-metropolitana (tramvies, rodalies, metros, metros lleugers...).

Les infraestructures tenen una marcada capacitat d'estructurar el territori, i en general així a estat en molts casos (per exemple, els impactes notables del túnel del Cadí sobre el Berguedà o de l'Eix Transversal sobre Osona i el Bages), però també es cert que les infraestructures no són condicions suficients, és a dir que per elles soles no creen demandes o generen impactes de forma espontània en el territori que les acull (per exemple, l'estació de l'alta velocitat a Perafort no ha induït desenvolupaments notables al seu entorn). D'altra banda i en el context de la mundialització, la presència d'infraestructures potents en un territori (els aeroports catalans o el port de creuers i de contenidors de Barcelona) pot atraure implantacions d'activitat importants però que s'acomoden al territori de forma relativament autònoma, i que si les condicions de contorn varien (rutes globals del transport, costos salarials...) poden marxar de nou.

La Comissió Europea ha flexibilitzat des de l'edició del Llibre Blanc del transport de 2011 l'aposta decidida que va fer pel ferrocarril a principis dels 2000. Admet que cal un enfocament centrat en considerar les solucions de transport més idònies per a cada territori sota el lema de la modalitat, i les implicacions d'aquest nou enfocament bàsic centren ara els esforços de les convocatòries comunitàries de recerca en transports destinats a suportar les futures polítiques comunes sectorials. Per a l'escala local, es suggereixen solucions adaptades a les especificitats de cada territori, siguin ferroviàries, amb autobús, o l'afavoriment de vehicles convencionals més nets (més petits i lleugers, híbrids o elèctrics), i per l'escala continental es preveu pressupost comunitari per a contribuir a completar una xarxa Europea de hubs aeroportuaris connectats amb el tren d'alta velocitat, i de ports amb accés ferroviari de mercaderies. La gestió més eficient de la mobilitat i l'aplicació de tecnologia per a aconseguir-ho passen a ser elements centrals, amb solucions per a vehicles i infraestructura intel·ligents, mobilitat compartida (car sharing, car pooling...), increment de l'ocupació dels vehicles i més col·laboració entre usuaris (xarxes socials, aplicacions sobre telèfons intel·ligents...).

L'escassetat de recursos que es dona avui a Catalunya dificulta a curt i mig termini l'execució de noves grans obres públiques (o l'acabament d'algunes ja iniciades o plantejades). Cal reflexionar doncs entorn a quines infraestructures o quins tipus d'infraestructura es necessiten, a l'interès que tenen els projectes plantejats abans de la crisi, tenint en compte el cost i els beneficis socials reals que poden aportar a la ciutadania, i els mecanismes que permetin una acció del planejament i l'execució de projectes més eficient.

Conclusions del debat d'infraestructures

1. Quin model de planejament d'infraestructures de transport després de la crisi?

Documents de planejament vigents avui que contempnen actuacions en infraestructures i serveis de transport.

- PITVI 2012-2024 del Ministeri de Foment
- PITC 2006-2026
- Pla de Ports 2007-2015
- Pla d'Aeroports 2009-2015
- Pla de Transport de Viatgers 2008-2012
- Directrius Nacionals de Mobilitat
- Pla General d'Infraestructures de Transport i Serveis de la Mobilitat de Catalunya (*text refós dels plans sectorials*)
- Pacte Nacional per les Infraestructures (horitzó 2020)
- Plans Territorials (Terres de l'Ebre, Alt Pirineu, Ponent, Comarques Centrals, Camp de Tarragona, Comarques de Girona, PTMB). Horitzó 2026
- Pla Director d'Infraestructures de l'ATM 2011-2020
- Pla de Rodalia de Barcelona 2008-2015 del Ministeri de Foment
- Plans Directors Aeroportuaris (AENA)
- Plans Directors Portuaris (Puertos del Estado)

Vigència de les activitats de planejament: el planejament com a eina encara necessària

- **La figura del Planejament continua essent necessària avui** per a promoure una gestió dels recursos públics coherent amb una estratègia territorial de fons, i per una acció de les administracions públiques clara i transparent.
- **Caldrà plantejar una revisió de les propostes fetes amb anterioritat a la crisi** per adequar el planejament vigent als canvis que s'han donat en el model de societat i de territori durant la crisi; o si més no caldrà actualitzar els calendaris associats a la proposta, posposant projectes pel llarg termini, i prioritzant-ne d'altres d'acord amb les noves prioritats i el context financer actual.
- **Els mecanismes de revisió** formen part de la pròpia natura del planejament. Per a garantir la sostenibilitat en el temps dels documents de planejament aprovats, calen mecanismes de revisió àgils que permetin ajustos i/o revisions de fons quan sigui necessari.

Objectius del planejament

- **Aportar el marc conceptual de fons sobre el qual es basen les polítiques públiques de transport i mobilitat.** En aquest sentit, és urgent un nou marc conceptual articulat al voltant d'un llibre blanc, tirat endavant en un marc molt més participatiu integrant les diferents administracions i la societat civil¹. El llibre blanc ha de justificar finalment la proposta del planejament en una estratègia global àmplia.

¹ A Europa això es tradueix en la publicació cada 10 anys d'un Llibre Blanc de la Política Comuna de Transports (DGMOVE, Comissió Europea), i una revisió intermèdia cada 5 anys. Els llibres blancs de la Comissió s'impulsen partint d'un ampli procés

- **Fixar aquells projectes estratègics amb un nivell d'acceptació institucional i social suficient** que permeti el desplegament de programes d'inversió successius dins l'horitzó de desplegament del pla revisat, amb independència de l'estructura i color de les diferents administracions públiques implicades.
- **El planejament ha de visualitzar el compromís de les administracions públiques amb la societat.** Ha d'incrementar la transparència de les iniciatives de l'administració i garantir la protecció i participació dels ciutadans per quant l'acció de govern es mantindrà dins un marc acotat, el del planejament, degudament debatut i aprovat amb anterioritat.

Instruments per a millorar-ne l'eficàcia

- **El "Programa d'Inversions" com a nou instrument de la política de transports**, que es renova amb una periodicitat fixada, i que estableix pel curt termini les actuacions que l'administració pública es compromet a impulsar, i per les quals preveu pressupost. El conjunt d'actuacions que integren el Programa d'Inversions es nodreix de la proposta del planejament vigent en cada moment.
- **L'avaluació ex-ante de la rendibilitat social i econòmica dels projectes de transports.** Cal elaborar sistemàticament informes d'avaluació ex-ante amb una metodologia harmonitzada que permeti avaluar l'interès objectiu dels projectes plantejats. L'avaluació ha d'incloure necessàriament anàlisis rigorosos de la gestió de la infraestructura quan entra en servei (cost d'operació i el manteniment, serveis previstos i demanda prevista)².
- **L'avaluació ex-post de la rendibilitat social i econòmica dels projectes de transports.** Cal elaborar sistemàticament informes d'avaluació ex-post que contrastin les previsions d'inversió, costos d'operació, demanda i ingressos fetes en la fase de projecte i estudi, amb el desenvolupament posterior observat en la realitat. Aquests informes han d'aportar el coneixement suficient per permetre una futura gestió més intel·ligent dels recursos públics, i una elaboració més acurada dels informes ex-ante³.
- **Cos de tècnics** de reconeguda solvència que pugui aportar elements de judici qualificats en tasques de planejament i avalució d'infraestructures, complint funcions d'assessorament tècnic independent i objectiu de suport a les administracions públiques⁴. El marc del Congrés de l'SCOT hauria de servir per a que el cos de tècnics de Catalunya en matèria de transport i territori trobi un espai de debat tècnic per avançar en un cos de coneixement tècnic.

participatiu, amb la implicació directa de la societat civil, i en base al coneixement generat pels programes de recerca associats al sector del transport (7è Programa Marc) (http://ec.europa.eu/transport/themes/strategies/2009_future_of_transport_en.htm).

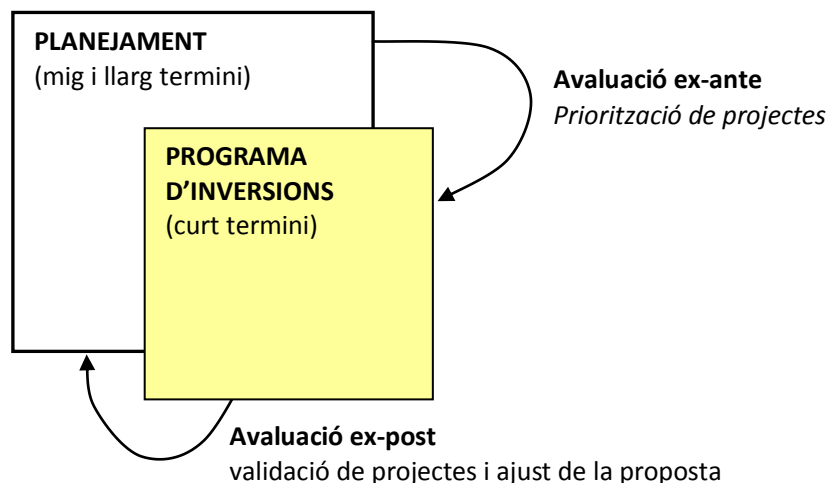
A Catalunya, el marc conceptual de la política de mobilitat de la Generalitat de Catalunya queda recollit a les Directrius Nacionals de Mobilitat (DNM), document normatiu vigent des de 2006.

² Gran Bretanya té una llarga tradició d'avaluacions ex-ante de projectes de transport, amb una metodologia unificada pròpia. (www.webtag.uk). A Catalunya, el Col·legi d'Enginyers de Camins ha promogut des de 2010 el MAIT - Mètode d'Avaluació d'Infraestructures de Transport (<http://mait.camins.cat/>).

³ A França, la Llei d'Orientació dels Transports Interiors (LOTI) de 1982 preveu l'obligació d'elaborar informes d'avaluació socioeconòmica i ambiental entre 3 i 5 anys després de l'entrada en servei de les infraestructures de transport més destacades (<http://www.developpement-durable.gouv.fr/Bilans-LOTI.html>).

⁴ A França, el Conseil Général des Ponts et Chaussées (CGPC) és l'òrgan amb potestat d'assessorament, control i avalució, al servei del Ministeri de l'Equipament. Des de 2008, esdevé el CGEDD per la seva fusió amb el Servei d'Inspecció General del Medi Ambient. (www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/).

- **Planejament més integrat.** Anàlisi del sistema de transport considerant tots els modes de transport en xarxa com a punt de partida per a l'elaboració de propostes integrades carretera, ferrocarril, aeroports i ports; superant sempre que es pugui l'òptica sectorial⁵.



Organització dels diferents instruments integrants del procés de planejament

2. Quins projectes passen a ser prioritaris per a Catalunya?

Abans de 2010, s'havien plantejat a Catalunya i Espanya un ampli conjunt de projectes d'infraestructura de transport que ha calgut o caldrà aturar, posposar o descartar definitivament.

Alguns projectes icònics planejats abans de la crisi:

Transport de Mercaderies

- Eix del Mediterrani per a Mercaderies
- FERRMED
- Accessos ferroviaris al Port de Barcelona
- Xarxa de plataformes logístiques intermodals (CIMs i LOGIS)
- 3r carril UIC a la xarxa de FC convencional
- ...

Transport de Passatgers

- Connexions ferroviàries a l'aeroport del Prat
- Serveis de "Rodalía" en línies de l'AVE
- Eix transversal ferroviari
- Línia orbital ferroviària
- 4t cinturó
- Desdoblament de la xarxa bàsica (A7, eix Occidental, eix del Llobregat, eix Pirinenc...)
- ...

⁵ El Pla de Serveis del PDI 2001-2010 de l'ATM va ser una primera iniciativa clara en aquest sentit. El Pla General d'Infraestructures i Serveis de la Mobilitat de Catalunya (PGI) intenta ser a escala catalana, una proposta d'infraestructures de transport de la Generalitat de Catalunya d'una forma integrada, classificant-la en infraestructures estratègiques, bàsiques i connectores independentment dels modes.

Principis per a l'establiment de prioritats en infraestructures i serveis de transport en context actual de manca de recursos de les administracions públiques

- **Prioritzar d'acord amb anàlisis cost-benefici de projectes.** Cal garantir que els projectes que s'impulsin avui en el marc actual de crisi tinguin rendibilitats socioeconòmiques positives i siguin aquells que maximitzin el benefici social⁶.
- **Eliminar colls d'ampolla.** Cal donar prioritat a aquells projectes que amb inversions relativament petites permetin completar la xarxa de transport, donant lloc a una explotació més racional i eficient del sistema de transport català per la creació d'efectes creuats⁷.
- **Nous serveis fent ús d'infraestructura ja existent.** Cal explotar eficientment les infraestructures disponibles avui, aprofitant els excedents de capacitat existents, preveient serveis allà on sigui tècnicament possible sense necessitat d'inversions addicionals significatives i on això pugui representar retorns importants per la societat⁸.
- **Infraestructura més intel·ligent.** Cal considerar les oportunitats que els desenvolupaments tecnològics permeten per gestionar de forma més eficient el sistema de transport, sense costos addicionals significatius⁹.

Infraestructures prioritàries a Catalunya

Es pren com a referència la proposta d'actuacions prioritàries en l'àmbit de les infraestructures de transport bàsiques per a Catalunya que va elaborar la comissió de Transports del Col·legi de Camins el maig de 2013¹⁰. Les actuacions se centren en desbloquejar projectes i resoldre mancances evidents. Aquesta proposta s'ajusta als principis prèviament exposats, i en tots els casos, la inversió és molt inferior al benefici a obtenir.

1- Millora en la intermodalitat de les mercaderies:

- a. Finalitzar els **accessos ferroviaris** definitius als **Ports de Barcelona i Tarragona**.
- b. Construcció de la **nova terminal ferroviària de mercaderies** a l'antiga llera del Llobregat, per explotar el potencial de creixement del Port de Barcelona amb la seva ampliació.

2- Millora en la intermodalitat de les persones.

- a. **Connexió ferroviària amb la T1 de l'Aeroport de Barcelona:**
 - i. La connexió de Rodalies amb l'aeroport és ineficient pel traçat i el temps de viatge. Cal una connexió més competitiva. La posada en marxa de la línia 9 de Metro no cobreix aquesta necessitat de forma prou competitiva.

⁶ Per exemple: moltes de les actuacions impulsades per les Diputacions sobre les xarxes locals i comarcals tenen retorns socioeconòmics molt alts per inversions típicament petites.

⁷ Per exemple: l'enllaç de les xarxes de tramvia de Barcelona, l'enllaç del corredor del Mediterrani amb la xarxa d'alta velocitat ja existent, la connexió ferroviària de l'ampliació del Port de Barcelona amb la xarxa ja existent mixta d'alta velocitat i mercaderies...

⁸ Per exemple: serveis regionals sobre la xarxa d'alta velocitat; carril BUS/VAO de la C-58 com a corredor de línies d'autobús de rodalia exprés, llançadora per passatgers entre l'aeroport i l'estació de ferrocarril del Prat de Llobregat (AVE, regionals, rodalies)...

⁹ La Unió Europea ha impulsat recentment l'elaboració d'un manual d'aplicació de solucions TIC pel transport de viatgers a Europa a través del 7è Programa Marc de Recerca (projecte COMPASS FP7 - <http://81.47.175.201/compass/>).

¹⁰ "Actuacions urgents en l'àmbit de les infraestructures de transport a Catalunya. Millores en la gestió i actuacions prioritàries", Comissió de Transports del Col·legi d'Enginyers de Camins. (http://www.camins.cat/correo/mailer/files/NPActuacionsurgentstransport_2013.pdf)

ii. Aprofitament de l'estació ja construïda d'alta velocitat a El Prat com a plataforma intermodal de connexió amb l'aeroport mitjançant la línia 9 de metro i la xarxa de Rodalies.

b. **Estació de La Sagrera:** és una peça clau per al bon funcionament del sistema de Rodalies i com a intercanviador (L9, L4, bus, TAV, rodalies i regionals).

3- Obres lineals ferroviàries.

a. **Corredor ferroviari del Mediterrani:** variant Tarragona – Vandellós. És clau per millorar la seguretat i la capacitat d'aquesta important xarxa. Dins d'aquesta actuació, es proposa resoldre la variant Salou-Cambrils per evitar que travessi aquestes poblacions amb el guany en seguretat, temps i descontaminació acústica que suposaria.

b. **Doble via entre Barcelona i La Garriga.** Línia R-3 de Rodalies. És la inversió més necessària del Pla de Rodalies.

4- Obres lineals en carreteres.

a. **Quart Cinturó:** s'ha de desbloquejar la seva construcció i concebre'l com a via d'alta capacitat i connectivitat amb el territori. El seu disseny ha de respondre a les necessitats i al potencial econòmic i industrial del Vallès.

b. **Desdoblament de la N-II a Girona (Maçanet-Girona).** Tot i que és una infraestructura pendent, cal implantar immediatament un mecanisme de traspàs del tràfic de camions a l'AP-7, amb mesures incentivadores i dissuasòries, i millorar la seguretat de la N-II reduint el tràfic pesant. La caiguda del tràfic pesant reduiria l'emergència del desdoblament de la N-II.

c. Finalització de l'enllaç entre l'AP-7 i l'A-2 a Castellbisbal.

5- Millora de la mobilitat a Barcelona.

a. Resoldre tècnicament el problema del tràfic a **Plaça de les Glòries** i abordar el seu desenvolupament urbanístic, la qual cosa no té perquè implicar la construcció del túnel, almenys en primera fase.

b. Resolució del **tram central del tramvia a Barcelona**, de Plaça de les Glòries a Francesc Macià: davant les pressions per accelerar la reforma d'aquesta via, hi ha el risc que es prengui una solució d'urgència poc eficient. Cal una actuació tècnica d'enllaç de les línies existents de tramvia per la Diagonal que resolgui alhora els problemes de mobilitat i urbanisme.

6- Xarxa metropolitana de transport.

a. Acabar la **línia 9 del Metro**, incloent el tram central, el de més ocupació prevista i el més rendible.

b. Acabar les obres d'ampliació del **metro del Vallès** a Sabadell i Terrassa.

c. **Xarxa Bus VAO** / carrils d'accés als centres urbans. Cal completar amb actuacions de baix cost la xarxa de carrils especials d'accés als centres de les ciutats per tal de millorar la competitivitat del transport públic i l'eficiència de l'ús del vehicle privat

3. Quins models de gestió estratègica i finançament per les infraestructures de transport?

Models de gestió i finançament dins el debat de les infraestructures a Catalunya

- Coordinació i sinèrgies territorials amb municipis, comarques...

- Cooperació público-privada
- Peatges i l'Eurovinyeta per camions i cotxes i el peatge urbà
- Privatització / descentralització / recentralització d'aeroports i ports
- Privatització / descentralització / recentralització del ferrocarril
- Intel·ligència corporativa a l'Administració Pública
- Avaluació de projectes
- Formació en planificació i gestió dels professionals. Interdisciplinarietat
- ...

Principis pel finançament i la gestió d'infraestructures de transport

- **Transparència de les comptes de l'administració.** Cal que les administracions públiques incrementin la transparència de les comptes públiques i publiquin sistemàticament els balanços de la gestió d'infraestructures i serveis de transport¹¹. Això ha d'incloure els costos d'explotació i manteniment de les infraestructures i el volum de les subvencions als serveis de transport públic, així com les xifres totals d'usuaris i serveis.
- **El peatge com a element de gestió de la xarxa viària.** L'actual sistema de pagament a la carretera, compostat per múltiples sistemes combinats (peatge de barrera, peatge a l'ombra i trams gratuïts...), i amb bonificacions diferents en funció dels operadors i els trams de la via (residents locals, viatgers recurrents, vehicles ecològics i d'alta ocupació...), ha d'evolucionar cap a un sistema més homogeni i transparent. Cal un marc tarifari integrat en funció del tipus de via, tipus de vehicle i horari del viatge, que permeti l'establiment de tarifes clares i uniformes, i alhora esdevingui un instrument de gestió de la mobilitat amb capacitat per incidir sobre la congestió i la seguretat viàries.
- **Conèixer el cost real dels serveis.** Per a promoure un ús més racional i responsable del transport, cal que l'usuari percebi la totalitat del cost de les infraestructures i dels serveis que utilitza. Amb independència del cost abonat per l'usuari, que en tot cas ha d'incloure elements de tarificació social i criteris d'equitat que permetin un tractament individualitzat del viatger en base a l'ús real que fa del transport, cal que l'usuari conegui en tot moment el cost real dels serveis que utilitza i la fracció que n'abona personalment. Per la carretera, cal fer ús de noves solucions tecnològiques que permeten als vehicles mostrar el cost real total de cada viatge realitzat, inclosos costos de peatge, manteniment del vehicle, consum de carburant, impostos per manteniment i extensió de la xarxa, assegurança obligatòria...
- **Garantir la sostenibilitat financera de l'explotació de les infraestructures.** Cal garantir que els projectes que s'impulsin tindran un nivell mínim de sostenibilitat financera en fase d'explotació. Per això, es fa necessari vincular el disseny de la infraestructura a l'organització de serveis. Cal evitar noves infraestructures que no entren en servei per manca de demanda.
- **Descentralitzar la gestió de l'Aeroport de Barcelona,** perquè estigui al servei del seu entorn i no d'un sistema general. Es proposa avançar amb un model de transició que no qüestionari la titularitat i permeti un grau de decisió acceptable a les administracions catalanes, un model similar al que regeix pels ports de l'Estat.
- Cal més implicació de les administracions catalanes en la **gestió de les Rodalies a Catalunya.**

¹¹ Aquestes dades són parcialment conegudes per alguns modes i alguns operadors (p.e. memòries d'explotació de TMB, TransMet Xifres de l'ATM), però no és encara un enfocament generalitzat, amb llacunes importants (pe. dèficit anual dels serveis de Rodalies, subvencions públiques al transport de viatgers per carretera, cost del peatge a l'ombra, en trams de la xarxa viària, impostos a la carretera, despeses en manteniment de carreteres...)

Per més informació, matisos o clarificacions:

Oriol Biosca, redactor línia de mobilitat del Fòrum2012 SCOT (obiosca@mcrit.com)

