

Pere Macias / Òscar Oliver

INFRAESTRUCTURES D'ESTAT

Dels incompliments
d'Espanya a l'esperança
sobiranista



Pòrtic / **dèria** EDITORS

Pere Macias
Òscar Oliver

Infraestructures d'Estat

Dels incompliments d'Espanya
a l'esperança sobiranista

Amb la col·laboració de:
Josep Armengol · Josep Dolz
Jordi Dolader · Imma Riera · Marta Relats

Pòtic / **dèria** EDITORS

Primera edició: novembre del 2014

© 2014 Pere Macias i Arau i Òscar Oliver i Cristià

Drets exclusius d'aquesta edició:

Raval Edicions SLU, Pòrtic
Pedro i Pons, 9-11
08034 Barcelona
www.portic.cat

Dèria Editors, sl
Gran Via de les Corts Catalanes, 670, 5è
08010 Barcelona
www.deriaeditors.cat

ISBN: 978-84-9809-307-0
Dipòsit Legal: B-20.466-2014
Fotocomposició: Edilínia, SL
Impressió: Limpergraf

Queda rigorosament prohibida sense autorització escrita de l'editor qualsevol forma de reproducció, distribució, comunicació pública o transformació d'aquesta obra, que serà sotmesa a les sancions establertes per la llei. Podeu adreçar-vos a Cedro (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necessiteu fotocopiar o escanejar algun fragment d'aquesta obra (www.conlicencia.com; 91 702 19 70 / 93 272 04 47).
Tots els drets reservats.

ÍNDIX

1.	EL DRET A DECIDIR I LES INFRAESTRUCTURES _____	9
	El paper de l'Estat com a garant _____	10
	La política de l'Estat espanyol i els seus efectes a Catalunya _____	15
	Les infraestructures, veritables estructures d'Estat per a Catalunya _____	25
2.	AL MÓN MANA L'EFICIÈNCIA _____	35
	Aeroports del Brasil, un canvi de model inevitable _	36
	D'alta velocitat els japonesos en saben molt _____	41
3.	DE LA BOTIGA A LA MULTINACIONAL _____	53
	Del Passeig de Gràcia al comerç global _____	60
4.	PLANIFICACIÓ PÚBLICA. PARTICIPACIÓ PRIVADA _____	65
	La planificació, base de l'acció pública _____	67
	La participació privada en la gestió _____	70
5.	DOTZE ACTUACIONS PARADIGMÀTIQUES _____	77
	I. Referents per a la N-II: l'Eix Transversal i la Ruta de la Plata _____	81
	II. El Quart Cinturó, la prova del nou _____	95
	III. El tren de Puigcerdà, copiar el Metro del Baix Llobregat _____	106

iv.	Rodalies, el model és Madrid _____	117
v.	Aeroport de Barcelona, cal emancipar-se _____	128
vi.	Els aeroports regionals, l'etern El Dorado per descobrir _____	141
vii.	Autonomia portuària sense límits per a Barcelona i Tarragona _____	151
viii.	El transport públic, clau per a la mobilitat sostenible i la salut _____	161
ix.	Actuacions per garantir l'abastament d'aigua —	172
x.	Les ciutats i el país: el futur rau en la diversitat __	199
xi.	Energia neta a preus europeus _____	208
xii.	Les infraestructures del coneixement _____	217
6.	L'ENDEMÀ _____	227

EL DRET A DECIDIR I LES INFRAESTRUCTURES

Catalunya ha encetat un procés històric amb el propòsit d'exercir el dret a escollir lliurement el seu futur com a nació. El debat entorn dels avantatges de comptar amb un Estat propi és apassionant des de tots els punts de vista i hauria de defugir els simplismes i tota irracionalitat. Per això paga la pena plantejar, des d'òptiques sectorials, el que pressuposa per a cada àmbit d'actuació l'assoliment d'estructures d'Estat. En aquest llibre es proposa fer-ho per a les infraestructures, una peça clau de cara al funcionament d'un país, de cara al seu desenvolupament econòmic i, sobretot, de cara a garantir els drets ciutadans a l'accessibilitat, al proveïment hídric i energètic i a la sostenibilitat ambiental. Es tracta de reflexionar serenament sobre com un Estat propi permetria estructurar una política d'infraestructures i serveis que respongués plenament als objectius nacionals. El mètode utilitzat consisteix a recollir les millors pràctiques internacionals, amb la pretensió d'adaptar-les a Catalunya per corregir les errades comeses tant per l'Estat espanyol com per la política autonòmica catalana mateix. Cal estar en condicions de demostrar que una política d'infraestructures implementada amb visió d'Estat pot contribuir a resoldre millor els dèficits i les disfuncions que el marc institucional vigent no aconsegueix superar.

El paper de l'Estat com a garant

El filòsof Jean-Jacques Rousseau va definir en el seu assaig *El contracte social* l'especial relació que s'estableix entre els individus i el poder, consistent en el fet que aquells, a l'hora de constituir una societat, li lliuren la seva llibertat natural –la seva força– i reben a canvi la força de la llei i el dret, expressió de la voluntat general. Per Rousseau, l'home accedeix en virtut d'aquest «contracte» a la llibertat civil i, en conseqüència, esdevé ciutadà.

Sota aquesta concepció, que ha estat perfeccionada per altres pensadors i progressivament aplicada per moltes nacions, l'Estat constitueix l'ens que administra la llibertat dipositada pels ciutadans tot assumint a canvi unes obligacions, especialment pel que fa a la satisfacció de les necessitats col·lectives. Entre aquestes hi ha les que tenen a veure amb el dret dels individus a l'accessibilitat, a gaudir d'unes condicions de vida saludables i a disposar de serveis indispensables com són l'aigua, el gas o l'electricitat. Per fer efectiu el gaudi d'aquestes prerrogatives cíviques, es requereix l'existència d'uns sistemes infraestructurals i d'uns sistemes de transport i de proveïment que facin efectiva la mobilitat de persones i mercaderies i de la informació, que possibilitin un alt nivell de qualitat ambiental i que garanteixin els subministraments hídrics i energètics.

Per bé que algunes d'aquestes infraestructures puguin ser gestionades per l'empresa privada, la seva planificació i el control del seu ús i de les condicions amb què es presten i es tarifen els serveis, són funcions reservades a l'Estat. Serà

aquest qui decidirà quines infraestructures cal construir a cada moment, i com i qui les ha de gestionar, ja sigui l'administració estatal, regional o local, ja sigui una companyia privada, sota la tutela pública corresponent.

Hi ha, per tant, una estricta obligació dels Estats de proveir infraestructures i de prestar serveis. És obvi que el nivell d'aquestes dotacions és molt variable en el temps, va en funció del grau de desenvolupament de la societat i depèn de la disponibilitat de recursos públics. Val a dir que les ideologies i les teories econòmiques no són neutres amb relació a les polítiques d'infraestructures. Sovint els règims totalitaris han emprat les obres públiques com a aparador de la seva «eficàcia» governamental. Valguin els exemples de les autovies de Hitler, dels embassaments de Franco o de les desviacions dels grans rius siberians de Stalin per il·lustrar la dèria dels dictadors per les grans infraestructures. Màxim Gorki, el gran apologeta de l'estalinisme, parlava dels *fisiki* i dels *liriki* com els estaments imprescindibles per a la implantació de la societat comunista.¹ Els primers, els enginyers, havien de fer possible la transformació física del territori, construint embassaments i canals i desviant els cursos fluvials que calgués per modificar les condicions productives de les terres. La gegantina tasca d'aquesta enginyeria requeria, però, dels *liriki*, els escriptors, per lloar-ne les realitzacions, omplir el procés d'èpica i convertir-ho tot plegat en propaganda del sistema.

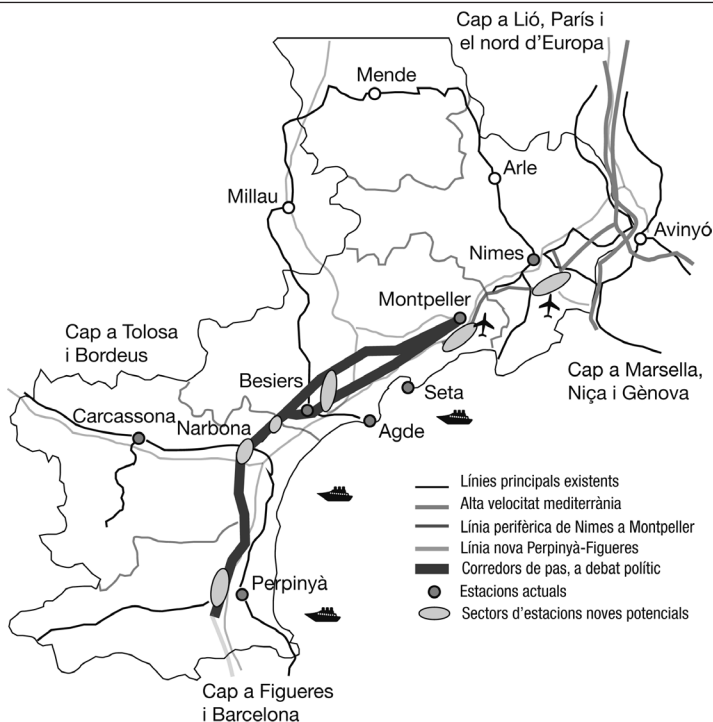
Per sort hi ha una nítida tendència històrica cap al con-

1. Ho relata Frank Westerman al llibre *Ingenieros del alma*. Ediciones Siruela. Barcelona, 2005.

trol democràtic de l'acció inversora dels governs. A les societats avançades es debat en profunditat sobre la conveniència o no d'implementar una infraestructura. Molts països utilitzen referèndums o altres instruments de decisió col·lectiva per validar la conveniència d'afrontar les grans inversions. A França, per exemple, existeix un procediment anomenat Debat Públic, que consisteix en un procés de consulta a tots els implicats en una obra pública sobre la necessitat d'implementar-la, sobre les seves característiques generals i sobre la manera de resoldre els seus efectes ambientals. No es tracta tant d'avaluar i corregir l'impacte ambiental després d'haver decidit la construcció, sinó de discutir primer si cal o no cal fer l'esmentada obra. No fa gaire temps vàrem viure de prop un d'aquests debats públics francesos, el corresponent a la línia ferroviària d'alta velocitat entre Perpinyà i Montpeller. És el mateix president de la República Francesa qui encomana el procediment de participació pública, que es porta a terme a partir d'estudis tècnics, tot fomentant el pronunciament dels agents i dels ciutadans afectats per la nova infraestructura. El procés es culmina amb l'adopció de l'acord d'engegar o no la seva implementació, així com de determinar les característiques generals que haurà de tenir el projecte corresponent. En el cas de la LAV, el Debat Públic va establir la conveniència d'emprendre els treballs de confecció del projecte i construcció d'una línia apta per a trànsit mixt, va fixar el corredor territorial per on ha de transcórrer el traçat, així com les estacions a preveure-hi.

Es pot afirmar que la qualitat democràtica d'un país té molt a veure amb la racionalitat del procés de presa de decisions a l'entorn de les seves infraestructures. Quan sense

UN CONJUNT DE CANVIS AMB VOCACIÓ EUROPEA



PER QUÈ UNA LÍNIA NOVA MONTPELLIER-PERPINYÀ?

Concretament, una línia nova a més de l'existent permetria:

- Donar a tots els habitants de la regió l'accés a l'alta velocitat de la xarxa ferroviària europea.
- Reforçar la fiabilitat i la qualitat del servei ferroviari entre Montpellier i Perpinyà en descongestionar la línia existent.
- Reduir el temps dels trajectes entre les ciutats de la regió i millorar la freqüència dels trens.
- Incitar a agafar el tren en lloc del cotxe.
- Afavorir el transport de mercaderies per tren en lloc del transport per carretera.
- Connectar directament les conurbacions del Llenguadoc-Rosselló.
- Donar suport al dinamisme de l'economia regional.

Línia nova Montpellier-Perpinyà. Informe de suport i síntesi del director del procés. *Débat public*, 2009.

intervenció dels ciutadans o fins i tot sense intervenció dels parlaments, els governs adopten decisions singulars, poc justificables, o ineficients, es pot parlar de símptomes clars d'una greu patologia de la democràcia. Els ciutadans, lògicament, se senten burlats per determinacions que no tenen cap sentit i que condicionen ingents xifres dels sempre escassos recursos públics. Invertir en una actuació innecessària constitueix una greu errada. Però a més suposa un cost d'oportunitat: amb els diners malbaratats en actuacions capricioses es podrien haver cobert serveis bàsics dels ciutadans o haver realitzat inversions més eficients.

La sensació de desafecció de la població creix encara més quan en el si d'un mateix Estat les decisions o bé no responen a una equitat en el tracte als diferents àmbits territorials, o bé perjudiquen les capes de població menys afavorides. El mal finançament dels sistemes de transport públic constitueix un exemple de la segona circumstància. L'existència d'una xarxa viària dual amb diferents condicions de pagament pel seu ús segons l'àmbit territorial, exemplifica prou bé la primera inequitat.

En ambdós casos es produeix una ruptura del «contracte social». L'Estat no està assumint la seva obligació envers un territori o una classe social. I, per tant, els ciutadans afectats per l'incompliment del contracte tenen tot el dret a indignar-se, sentir-se menystinguts i, en darrer terme, a voler substituir aquell Estat ineficient per un altre que garanteixi efectivament els seus drets.

La política de l'Estat espanyol i els seus efectes a Catalunya

S'ha escrit molt amb relació a la política d'infraestructures dels governs espanyols i els seus efectes sobre Catalunya. Germà Bel ha diagnosticat amb precisió l'origen del model radial que d'ençà del segle XVIII ha presidit l'acció estatal,² primer en la xarxa viària, després en la ferroviària i, finalment, en la definició d'un singular model d'aeroports en xarxa amb la missió prioritària d'alimentar el *hub* de Barajas.

Des de fa tres-cents anys s'ha reïncidit en l'errada de dissenyar les xarxes de comunicacions espanyoles amb una única obsessió, la de centralitzar-ho tot. El més greu és que el model ha constituït un permanent i reiterat obstacle al creixement de les zones més dinàmiques de la Península i, per tant, al desenvolupament espanyol mateix.

Una de les eines més potents de la construcció del modern «Estat nació» espanyol va ser, al segle XIX, la implantació de la xarxa de ferrocarrils. Quan el 1850 es discutia a la Comisión de Ferro-carriles del Congrés de Diputats quines característiques haurien de tenir els ferrocarrils espanyols, hi va haver pocs dubtes. En paraules de l'influent diputat Andrés Borrego, calia «...concentrar todas las energías en una gran cruz de ferrocarriles que atraviese nuestro territorio de norte a sur y de este a oeste. Este sistema es el único que permite a las Cortes y al Gobierno mantener la perfecta

2. Germà Bel, *Espanya, capital París*. Edicions La Campana. Barcelona, 2011.

igualdad entre todas las provincias del Reino».³ L'obsessió era homogeneïtzar el territori espanyol i fer que tots els fluxos de transport haguessin de passar per la capital. La xarxa radial dissenyada contrastava amb les necessitats reals de transport i amb les iniciatives de la societat civil que, des de la perifèria peninsular, construïen ferrocarrils allà on hi havia demanda: a Catalunya, al País Valencià, a les conques mineres del Nord, o entre les ciutats i els ports andalusos. El 1848, amb capital català i anglès, es va implantar el primer tren de la Península Ibèrica. Les companyies que, de seguida, van estendre la xarxa ferroviària a tot el país tenien una lògica del tot contrària a la del subsidi i les corrupteles que regien el món ferroviari espanyol. Però sense un Estat que les defensés, la seva supervivència va esdevenir impossible. El 1898, la darrera gran companyia catalana, TBF, va caure en mans de la MZA. El somni d'un ferrocarril català autònom havia durat justament mig segle.

En el cas de les carreteres, l'acció de l'Estat espanyol a Catalunya tampoc no ha destacat per la seva eficàcia. Tant és així, que ja a l'any 1848, el Capità General de Catalunya, Manuel de Pavía y de Lacy, va haver de crear la Junta Delegada de Carreteras de Cataluña, un organisme que ell mateix presidia i en què participaven les quatre Diputacions com a executores de les actuacions per intentar superar els greus dèficits existents. Això sí, fent-ho pagar als catalans!

Mentre a la resta de l'Estat es construïen les carreteres

3. *Información Parlamentaria hecha por la Comisión de Ferro-carriles nombrada por el Congreso de los Diputados en 10 de enero de 1850*. Imprenta Nacional. Madrid, 1850.

generals a costa de l'erari públic —especialment amb els fons obtinguts de la desamortització—, la Junta de Carreteras cobrava uns arbitris sobre els béns de consum, com la carn, el bacallà, el blat, el sucre, el cotó i altres productes, i un recàrrec del 8% sobre els aranzels aplicats a les mercaderies transportades als ports, destinats a pagar les inversions. En la seva curta existència, aquest organisme va ser clau per a la modernització de les carreteres catalanes, construint-ne més de 500 quilòmetres: el 1848 hi havia a Catalunya 835 quilòmetres de carreteres. El 1860, gràcies a la tasca de la Junta, s'havia passat a 1.109 quilòmetres en servei i 241 en construcció.⁴ Cansades de fer pagar als ciutadans, i molt pressionades pels sectors productius gravats pels impostos diferencials, les Diputacions van anar esllanguint la seva participació en l'organisme, que finalment va deixar de construir noves vies, a partir del 1868, tot i que la Junta de Carreteras no seria legalment dissolta fins a les acaballes del segle.

Unes dècades més tard, el 1918, els dèficits viaris continuaven essent tan greus que Francesc Cambó, ministre de Foment del govern presidit pel Conde de Romanones, va intentar donar-hi resposta mitjançant una disposició addicional a la Llei d'Obres Públiques que en delegava la gestió a la Mancomunitat. Tot i la seva eficaç tasca com a ministre, els col·legues de gabinet de Cambó, Santiago Alba i Eduardo Dato, van provocar el vet de la mesura. El polític de la Lliga es lamentava amargament que malgrat els seus esforços per salvar Espanya, tot seguia igual. S'exclamava: «Quasi totes

4. Dades de J. Font Garolera a *La formació de les xarxes de transport de Catalunya (1761-1935)*. Ed. Oikos-Tau. Vilassar de Mar, 1999.

Regió històrica	Quilòmetres de carreteres	Quilòmetres per 1.000 habitants
País Basc	773,2	1,8
Navarra	675,8	1,6
Castella la Vella	2.897,7	2,4
Castella la Nova	2.524,8	1,7
Lleó	2.259,0	1,8
Aragó	1.245,5	1,4
Espanya	19.815,3	1,3
Catalunya	1.685,2	1,0
País Valencià	1.185,7	0,9
Illes Balears	182,5	0,7

Indicadors d'oferta viària a algunes regions històriques espanyoles, el 1868.

Font: S. Madrazo, *El sistema de transportes en España*. CICCIP. Madrid, 1984.

les oligarquies madrilenyes continuen sent enemigues de Catalunya».⁵ Poc després d'aquest episodi, Cambó abandonava un govern des del qual havia realitzat una veritable política d'Estat, profitosa per a tot Espanya. La seva lleialtat a la monarquia no va tenir, però, cap premi per a Catalunya.

D'ençà del restabliment democràtic a Espanya, l'actuació de la majoria de ministres d'Obres Públiques, de Transport o de Foment ha respost gairebé sempre a una mateixa visió de la política d'infraestructures, que les tracta preferentment com a instruments de cohesió territorial. Abel Caballero, Julián Campo, Josep Borrell, Arias Salgado, Álvarez Cascos o Magdalena Álvarez, més enllà de la seva adscripció política han fet servir idèntics motlles per als seus programes d'inversió.

5. F. Cambó, *Memorias*. Alianza Editorial. Madrid, 1987.