

¿INVERSIÓN O DESPILFARRO?

Ocho preguntas clave en la polémica del AVE

Ciudadanos cuestiona el gasto en infraestructuras. El Gobierno defiende el actual modelo. En el debate se mezclan argumentos políticos y económicos.

D. SORIANO | 2015-04-09

"Los PGE de 2015 destinan 3.561 millones a alta velocidad. Esta es una inversión que no es rentable socialmente, ni económicamente, de acuerdo con todos los estudios realizados (...) Nos proponemos reorientar la inversión del país desde el AVE hacia la innovación. Alargaremos los plazos para la finalización de las obras en curso, y no pondremos en marcha ninguno de los proyectos que están en fase de planificación o contratación".

Con esta propuesta, recogida en la segunda parte de su programa económico presentado este martes en Madrid, Ciudadanos ha abierto la caja de los truenos. Probablemente estemos ante la primera gran polémica a la que se enfrenta el partido de Albert Rivera desde su entrada en la política nacional. **Luis Garicano, su responsable económico**, quiere aumentar la inversión en I+D y asegura que esos fondos tienen que salir de algún sitio. ¿De dónde? Pues el tren de alta velocidad ha sido el escogido. En su opinión, no hay criterios económicos o sociales que justifiquen este gasto.

La respuesta no se ha hecho esperar. Desde el Gobierno se han lanzado en tromba. Primero **Ana Pastor, ministra de Fomento**, y luego el propio Mariano Rajoy han aprovechado lo que consideran el primer desliz del que se perfila como uno de sus grandes competidores en este año electoral. Y en las autonomías en las que está prevista la llegada de la alta velocidad, los partidos tradicionales y la prensa regional han levantado la voz de alarma y el victimismo localista.

El problema es que en este debate, como en otras muchas discusiones públicas en nuestro país, los argumentos se mezclan, los datos desaparecen y los eslóganes acaban tomando el escenario. Hay razones para defender y para criticar el AVE. No es, ni mucho menos, una cuestión cerrada. Pero para llegar a una conclusión, lo primero es hacerse las preguntas correctas. Las siguientes son ocho cuestiones clave, alrededor de las que debería girar la discusión:

1. ¿Es rentable?: En realidad, fue Fedea la que inició el debate hace un par de semanas. La Fundación presentó un estudio de Ofelia Betancor y Gerard Llobet que asegura que "todas las líneas de alta velocidad existentes en España presentan una rentabilidad social o financiera negativa y, por lo tanto, no deberían haberse construido". Los autores aseguran que estas infraestructuras son deficitarias económicamente (los ingresos directos derivados de su explotación no cubren los gastos realizados) y tampoco se pueden justificar socialmente (no genera nueva actividad, ni mejora la distribución de la riqueza territorialmente y ni siquiera tiene un gran impacto en el turismo).

Enfrente, la doctrina oficial en España en las últimas tres décadas es que el AVE es un elemento clave de vertebración territorial. Ciudadanos es el primer partido que plantea reducir estas inversiones. Ninguna otra formación se ha atrevido. Como ejemplo de los argumentos a favor, podemos tomar las declaraciones de las autoridades en la inauguración, hace dos años del último tramo de la línea Barcelona-Gerona-Figueras. El actual Rey, en aquel momento príncipe de Asturias, aseguró que nuestra red de alta velocidad ha ayudado al impulso económico del país y es un "modelo a imitar" en todo el mundo. Rajoy, por su parte, señaló que el AVE permite anular distancias y "unir territorios", mientras que Ana Pastor afirmó que el AVE es un "motor de desarrollo económico" que ayuda a poner "los cimientos de la recuperación". De hecho, añadió que es un ejemplo de optimización de "los recursos públicos" y que, en ningún caso, supone la construcción de "obras faraónicas".

2. ¿Qué significa rentabilidad?: La respuesta a la primera pregunta deja claro que el problema no radica tanto en si el AVE es rentable o no como en el significado que le demos a este término. Todos, partidarios y detractores, hablan de "rentabilidad". Pero ¿qué significa esto? Por ejemplo, Ana Pastor aseguraba este miércoles que en 2014 el AVE generó "9 millones de euros" de beneficios, lo que demostraría que es una inversión rentable. Lo que no dijo la ministra es que Renfe acumula pérdidas año tras año. A pesar de su posición monopolística, el operador ferroviario público es deficitario en cada ejercicio y los nueve millones de beneficios (si sólo contamos las líneas de alta velocidad) son la excepción y no la regla.

Pero más allá de los resultados de un ejercicio, habría que preguntarse si en esos beneficios están incluidos los costes de construcción de las infraestructuras o sólo gastos operativos. Porque claro, la diferencia es enorme. Lo caro en este caso no es la operativa diaria (eso es relativamente barato) como pagar la obra. En España muchas veces se habla de "infraestructuras rentables" teniendo sólo en cuenta el primer factor. Es cierto que Renfe paga a ADIF un canon anual por el uso de la infraestructura. La cuestión es si esta cuota es suficiente para pagar la obra o es un *precio de amigo*. Al ser dos monopolios, es imposible saberlo, aunque como veremos a continuación, ambos acumulan enormes deudas.

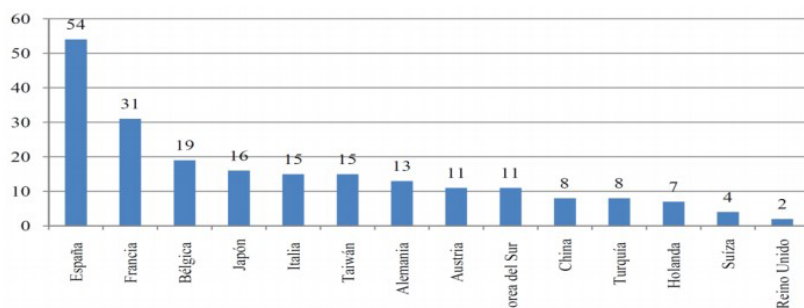
Por cierto, sobre esto de la rentabilidad económica, cualquiera puede pensar en la misma pregunta. Si es cierto que el AVE es rentable a 50 años vista. ¿Por qué no plantea el Estado un esquema de colaboración público-privada? Por ejemplo, abrir un concurso para cada línea, que compitan las empresas que crean que puede ser una buena inversión y a la que gane otorgarle una concesión para la explotación. Ni la obra ni el posterior aprovechamiento le costaría un duro al contribuyente y se cumplirían los objetivos sociales de vertebración del territorio. Hasta ahora, nunca se puso encima de la mesa un planteamiento parecido ni ninguna empresa privada ha apostado en público por sustituir a ADIF en las obras y gestión de la infraestructura (como mucho, se plantea la apertura del servicio ferroviario).

3. ¿Cómo y cuándo se amortiza una obra?: Aquellos que defienden el AVE apuntan a los beneficios sociales y aseguran que estos adquieren todo su sentido en el largo plazo. Incluso en el muy largo plazo. Podríamos decir que su argumento es algo así como: "Puede que el AVE sea muy caro, pero una vez que lo haces ya está ahí para siempre y nuestros hijos y nietos podrán beneficiarse". Por ejemplo, este miércoles *elEconomista* publica un reportaje con varios economistas críticos con Ciudadanos. Mikel Buesa explica que "las evaluaciones recientemente publicadas son discutibles porque el plazo sobre el que se ha evaluado (50 años) es corto". Del mismo modo, Juan Fernando Robles habla de "vertebración del territorio", rendimientos a largo plazo, beneficios indirectos y recuerda que "los usos y frecuencias de trenes actuales no tienen por qué ser los usos y frecuencias que haya en el futuro".

Es evidente que nadie conoce el futuro. Y no podemos saber si los menos de diez millones de usuarios que tienen todas las líneas de AVE españolas (para una distancia de 500 kilómetros se estima que ése es el límite de rentabilidad) pueden convertirse en 25 o 30 millones en el futuro. Pero cuidado, la incertidumbre puede funcionar en los dos sentidos. Es decir, cuando alguien dice que hay que tener en cuenta un plazo superior a medio siglo porque el AVE irá creciendo en uso con el tiempo y tendrá una vida útil muy larga, habría que preguntarse, ¿cómo nos desplazaremos en el año 2060? ¿De verdad podemos estar seguros de que el tren seguirá siendo una alternativa? ¿Qué fiabilidad tienen estos análisis? ¿Se puede gastar ahora el dinero pensando en los réditos que se obtendrán en 2100?

4. ¿Hasta dónde?: Desde que comenzó la polémica, en Ciudadanos intentaron calmar los ánimos asegurando que todas las líneas en construcción y licitadas se acabarían. Su propuesta es no hacer nuevas líneas. Su planteamiento es que ya tenemos suficiente. Para apoyar su argumentación, utilizan las dos siguientes tablas: España es el país con más kilómetros de AVE por habitante (cuando se terminen todas las obras previstas tendrá 79 kilómetros por millón de habitantes, casi el doble que el segundo, Francia, con 43) y el que menos usuarios registra por kilómetro recorrido.

Extensión relativa de la red de alta velocidad: Kms por millón de habitante (Albalate y Bel, 2015)



Utilización de la red de alta velocidad (Albalate y Bel, 2015)

Country	Pasajeros (Millones)	Pasajeros/km de red
Japón	330 (2012)	158.121
Corea	54.5 (2012)	132.281
Taiwán	36.6 (2007-2013)	106.086
Francia	125 (2012)	61.394
China	420 (2012)	37.950
Italia	25 (2011)	27.085
Turquía	4.5 (2013) 20 (estimado 2014)	10.135 29.069 (estimado 2014)
España	25,3 (2013) ¹	10.120

Es decir, Garicano lo que viene a decir es que incluso aunque estemos de acuerdo en lo hecho hasta ahora (y aquí incluye terminar lo ya empezado, como el de Galicia) tenemos que parar y dedicar el dinero a infraestructuras a tareas de mantenimiento. En realidad ésta es la pregunta importante. Lo hecho, hecho está... ahora la cuestión es: ¿hay que seguir? El siguiente mapa recoge todas las líneas construidas en nuestro país, en construcción y las que hay proyectadas a más largo plazo. ¿Es necesario ampliar esta red? ¿Hay que hacer todas las obras programadas?



Figura 1: Líneas de alta velocidad en construcción y funcionamiento en España en 2014. Fuente: International Union of Railways.

5. ¿De qué AVE hablamos?: Aquí empezamos a entrar en detalle y probablemente sea la parte más interesante de la discusión. Una vez que se decide que hay que renovar la actual red, hay muchas alternativas: ¿alta velocidad u optimizar líneas convencionales mejorando su trazado? ¿Vía única o doble vía? ¿Buscamos velocidades de 300 kilómetros por hora en todo el recorrido o nos conformamos con trenes que se mantengan alrededor de los 200 km/h?

Nunca se habla de esto, pero al final es lo más importante. Hacer un túnel para mantener la velocidad máxima o rodear la montaña con un trazado más lento puede implicar que el coste se duplique. Roger Senserrich, gran aficionado y experto a este tipo de análisis, explica en *Politikon* (por ejemplo en este artículo, aunque tiene muchos más) que la red española convencional está muy anticuada, por lo que puede tener más sentido que en otros países acometer una renovación en profundidad.

En este otro comentario, Senserrich explica las diferencias en dos recorridos, Madrid-Irún y París-Hendaya, con partes de alta velocidad y partes con vía convencional. Es muy ilustrativo: "La red de alta velocidad francesa tiene una ventaja enorme sobre la española: un TGV, cuando sale de la LAV, circula por líneas que salvo contadas excepciones son competitivas y tienen velocidades decentes. En España, salvo un par de líneas aisladas (Sevilla-Cádiz y Valencia-Castellón) los Alvia se meten en auténticos berenjenales decimonónicos".

Parecen cuestiones técnicas, pero alrededor de las mismas puede estar la clave del tema. Y no es un tema baladí. Hace unos meses, *El Mundo* aseguraba que Fomento estaba decidido a enterrar "el AVE faraónico". No es la primera vez que se apunta en esta dirección. Hace un par de años circuló un informe supuestamente confidencial del Ministerio en el que se planteaba un recorte en los planes de la infraestructura. La idea sería pasar de doble vía a vía única en muchos tramos, eliminar las estaciones faraónicas en el centro de la ciudad y pasar a pequeñas estaciones en las afueras, cambiar los trazados más caros...

Aunque la idea del Gobierno es terminar todas las líneas proyectadas, en la prensa regional las protestas fueron parecidas a las que hemos visto en los últimos días. Se empezó a hablar de "AVE de segunda", incluso aunque los nuevos planes muchas veces implican incrementos de tiempo de 15-20 minutos en trayectos de más de 500 kilómetros desde Madrid a cambio de un ahorro sustancial de dinero. Los españoles no sólo quieren alta velocidad hasta la puerta de su casa, también quieren la mejor, cueste lo que cueste, porque lo que nunca queda claro es cómo se abonará la cuenta.

6. ¿Quién lo paga?: Ésta es una pregunta que prácticamente nunca se plantea, pero es clave. ¿Quién paga el AVE? Tras el cambio en la política comercial de Renfe, Ana Pastor presume constantemente de que se ha democratizado el uso de la alta velocidad. Y es cierto que tras la rebaja de las tarifas se ha disparado el número de usuarios en todas las líneas.

Para el ciudadano de a pie, también parece una gran noticia. ¿Quién no va a estar contento con billetes más baratos? Eso hace que muchos más españoles podamos aprovecharnos del tren. Pero claro, aquí volvemos a nuestra segunda pregunta, quién paga y cómo se amortiza la obra. O por decirlo de otra forma, ¿cubren los ingresos por billetes vendidos el coste de la infraestructura? Ése debería ser el objetivo. Si no es así, entonces lo que tenemos es que los no usuarios están subvencionando vía impuestos los trayectos a los usuarios.

Alrededor de esta cuestión gira una de las declaraciones más polémicas de las que ha realizado Luis Garicano en los últimos días. El profesor de economía ha apuntado que el AVE es un **transporte que usan fundamentalmente las rentas altas**, por lo que la inversión en esta infraestructura tiene un componente regresivo. Es decir, según este planteamiento, si no se cubre el coste de la construcción con billetes y se tiene que pagar vía impuestos, lo que tendríamos es que con los tributos de todos (clases altas, medias y bajas) se estaría pagando un "servicio público" que usan fundamentalmente las rentas más altas.

7. ¿Quién lo financia?: Es la segunda parte de la anterior pregunta y también es fundamental. Esto es lo que ha dicho Ana Pastor este miércoles a este respecto:

"En estos momentos el único con rentabilidad es la alta velocidad. Lo único rentable es el AVE, con amortización y todo. RENFE para pasar por las vías del tren paga un canon y el AVE consiguió en 2014, 9 millones de euros. Cuando se habla de I+D+i alguien ha olvidado que un sector generador de eso es el ferroviario. Tenemos fábricas que estamos haciendo trenes para la Meca, para América Latina, para Rusia... La Alta velocidad no está financiada por el Estado, solo financiamos Cercanías y medias distancias"

Podría decirse que la ministra de Fomento dice una media verdad y oculta la parte que no le interesa. Cuando se apunta a que el AVE no lo financia el Estado se suele aludir a que es ADIF, el gestor de infraestructuras, el que asume el coste. Luego, se supone que esta empresa pública recuperará el dinero con lo que le paguen los operadores. Es más o menos como decir que el Estado no paga los trenes que compra Renfe o los aeropuertos de AENA, que se financian con su gestión diaria.

Pero claro, aquí hay que hacer varios apuntes. En primer lugar, en los Presupuestos Generales del Estado hay, ha habido y habrá partidas dirigidas a las obras de la alta velocidad. Pero hay algo más. ADIF y Renfe tienen una deuda monstruosa. Según los PGE de 2015, el primero terminará el año debiendo 18.670 millones de euros y el segundo con casi 5.000 millones. La versión optimista dice que ambas empresas serán capaces de generar beneficios en el futuro (algo que nunca han conseguido) y pagar sus deudas; la pesimista apunta a que al final la deuda será insoportable y el Estado, propietario de ambas compañías, asumirá la deuda de una u otra forma (vamos, que el Estado sí financiará el AVE).

8. ¿Hay un plan?: El Estado es propietario de Renfe, pero también de AENA y ahora tiene intereses en las autopistas de peaje. Es decir, se hace la competencia a sí mismo. Cuando se invierte en más kilómetros de AVE, ¿alguien piensa en cómo afectará al tráfico interno en la aviación? ¿Tiene sentido ampliar Barajas y El Prat al mismo tiempo que se acomete el AVE a Barcelona? ¿Cuánto se pierde y se gana con cada uno de estos movimientos? ¿Se integrará la red de AVE con los puertos y aeropuertos o cada transporte irá por su parte? La cuestión es si en los anuncios de políticas de infraestructuras hay una idea detrás sobre cómo se quiere que sea la red de transporte en España.