

CAPÍTULO VII

**Recomendaciones para las políticas públicas
en infraestructuras**

Ginés de Rus*
Carlos Ocaña**

Por sus características mayoritariamente de bien privado, los servicios finales que proveen las empresas utilizando las cuatro modalidades de infraestructuras (agua, energía, telecomunicaciones digitales y transporte) pueden canalizarse eficientemente a través del mercado con mínima intervención directa del sector público. En telecomunicaciones, la provisión de servicios minoristas y la explotación de redes móviles son actividades típicamente competitivas. En energía, la generación eléctrica y la comercialización de electricidad y gas operan en mercados liberalizados. En transporte, los servicios de transporte aéreo, marítimo y por carretera, así como la operación ferroviaria en corredores de alta demanda, pueden organizarse bajo competencia. Incluso en el ámbito del agua, la distribución final y el tratamiento pueden gestionarse mediante contratos privados cuando existen mecanismos regulatorios adecuados. En todos estos casos, la exclusión es técnicamente posible y el consumo por un usuario reduce la disponibilidad para otro, lo que permite que los precios actúen como señal eficiente para asignar recursos.

Por sus características de monopolio natural y de bien público en algunos de sus componentes, el mercado no puede proveer eficientemente las infraestructuras necesarias sin intervención pública, y dichos componentes han sido el objeto central de este libro. Las redes troncales de transporte (carreteras de alta capacidad, vías y estaciones de ferrocarril, puertos y aeropuertos), las redes de transmisión y distribución eléctrica y gasista, las infraestructuras hidráulicas para almacenamiento, transporte, abastecimiento y saneamiento, y las redes básicas de telecomunicaciones fijas son ejemplos claros. En algunos

* ULPGC, UC3M, Fedea.

** Funcas.

casos, suele ser más eficiente producir con una sola empresa que con dos o más (monopolio natural); en otros casos, el consumo por un usuario no reduce la disponibilidad para otros (por ejemplo, una carretera rural de débil tráfico), lo que genera problemas de financiación y riesgo de subinversión si se deja la provisión exclusivamente al mercado. Por ello, estas infraestructuras requieren planificación pública, regulación económica y, en muchos casos, financiación parcial o total con recursos presupuestarios, garantizando su provisión bajo criterios de eficiencia y equidad.

A lo largo de este libro se ha examinado la situación de las infraestructuras en España desde una perspectiva económica, abarcando los sectores de agua, energía, telecomunicaciones y transporte. El análisis realizado ha identificado un conjunto de problemas recurrentes: desajustes entre oferta y demanda, insuficiencia de mantenimiento, distorsiones en los mecanismos de financiación, falta de disciplina en la evaluación, fallos en la articulación de la participación privada mediante el sistema concesional y contaminación de decisiones por criterios políticos en un contexto de cambio tecnológico acelerado y restricciones presupuestarias. Sobre esta base, las recomendaciones que siguen, y que se desprenden del análisis pormenorizado realizado en cada capítulo por tipo de infraestructura, no se limitan a un sector concreto, sino que formulan líneas de actuación comunes para orientar la política pública de infraestructuras en España hacia la eficiencia, la equidad y la sostenibilidad:

1. *Reforzar la planificación estratégica apoyada en el análisis económico y basada en la evidencia.* Los cuatro sectores muestran problemas derivados del cortoplacismo frente a políticas eficientes de largo plazo. Frente a esto deben crearse marcos de planificación plurianuales, estables y blindados frente al ciclo político. Apoyarse en agencias técnicas independientes encargadas de la evaluación socioeconómica *ex ante* y *ex post* de todos los grandes proyectos, para evitar decisiones ineficientes y garantizar la rentabilidad social, homogeneizando las metodologías de análisis coste-beneficio en todos los sectores para favorecer comparabilidad y priorización objetiva.
2. *Mejora de la gobernanza y establecimiento de marcos regulatorios estables, transparentes y orientados al largo plazo.* Se necesita una regulación que incentive las inversiones a largo plazo. La incertidumbre regulatoria desincentiva la inversión. Deben asegurarse reglas de remuneración estables y predecibles para los activos de infraestructura, evitando cambios abruptos; reforzar la independencia y transparencia en las decisiones regulatorias, especialmente en redes energéticas, transporte y ciclo del agua; y también simplificar y acelerar los procedimientos administrativos que bloquean inversiones y proyectos clave. Debe reforzarse el papel de los órganos reguladores y operadores del sistema con mandatos y responsabilidades claras.
3. *Crear un sistema de financiación con recuperación de costes, internalización de externalidades, equitativo y coherente entre sectores.* Para resolver los déficits de inversión y los modelos de financiación fragmentados, hay que diferenciar los segmentos de

actividad de las infraestructuras que son bienes privados de los que son monopolios naturales o bienes públicos, aplicando esquemas de tarificación adecuados en cada caso. Deben implantarse mecanismos de recuperación plena de costes variables, incluyendo mantenimiento, operación y externalidades ambientales y contribución a los fijos sin comprometer la eficiencia, avanzando hacia modelos en que los usuarios paguen por uso y externalidades, no vía fiscalidad distorsionada (e.g., carreteras, agua, energía). También revisar la fiscalidad energética para alinearla con la transición energética. Tarificación socialmente focalizada: sustituir rebajas generalizadas por descuentos dirigidos a situaciones de vulnerabilidad (pobreza energética o problemas de accesibilidad), minimizando pérdidas de bienestar por subsidios mal diseñados.

4. *Profesionalizar y ampliar el uso de colaboraciones público-privadas.* Los cuatro sectores coinciden en la necesidad de atraer inversión privada y mejorar la eficiencia. Hay que modernizar el modelo de colaboración público-privada con mecanismos eficientes y claros de reparto de riesgos, reduciendo la incertidumbre, para lo cual se requiere la agrupación de los funcionarios que trabajan en contratación de obra pública y contratos de servicios en varias unidades públicas especializadas en colaboración público-privada, con capacidad técnica, y reforzadas con nuevos recursos humanos y materiales, para diseñar, adjudicar, supervisar y renegociar contratos. Priorizar contratos que integren el ciclo de vida completo: construcción, financiación, operación y mantenimiento mediante un sistema concesional sin los defectos del actual.
5. *Mejora de la coordinación entre administraciones.* La fragmentación institucional afecta a agua, transporte y energía. Crear mecanismos formales de coordinación interadministrativa (Estado-CC. AA.-Ayuntamientos) en planificación, colaboración público-privada, permisos y financiación, e integración de políticas urbanas de movilidad, agua, energía y digitalización en estrategias metropolitanas coherentes.
6. *Priorizar el mantenimiento de infraestructuras existentes frente a nuevas inversiones.* En infraestructuras hídricas, energéticas y de transporte, hay problemas serios de envejecimiento y obsolescencia de los activos, por lo que se recomienda establecer presupuestos mínimos obligatorios de mantenimiento preventivo en todas las infraestructuras públicas, con el fin de asegurar y evitar el deterioro del patrimonio y costes futuros crecientes; publicar anualmente el déficit acumulado de inversión en mantenimiento, por sector y región, y reequilibrar prioridades presupuestarias reduciendo inversiones “visibles” pero de baja rentabilidad social.
7. *Impulsar la resiliencia de las infraestructuras críticas.* La vulnerabilidad mostrada en energía, telecomunicaciones y agua exige una estrategia transversal que refuerce la resiliencia eléctrica, digital y logística mediante inversiones coordinadas en redundancia, almacenamiento, interconexiones y ciberseguridad. Deben alinearse los

estándares de resiliencia entre operadores, introduciendo incentivos a inversiones en *backup* y calidad de servicio. También incorporar el análisis de riesgo climático en la planificación de agua, transporte y energía.

8. *Desarrollar una política integrada de transición energética, digital y medioambientalmente sostenible.* Todos los sectores convergen en la necesidad de coordinar la transición ecológica y digital, para lo cual debe abordarse la planificación integrada agua-energía-digital-transporte, considerando su interdependencia (los CPD demandan agua y electricidad; la electrificación progresiva del transporte; la desalación es dependiente del *mix* eléctrico). Deben priorizarse inversiones en almacenamiento eléctrico, infraestructura de red y energías renovables para garantizar la seguridad de suministro, e integrar señales de precios a largo plazo para la descarbonización.
9. *Promover la integración europea en infraestructuras físicas y digitales.* La fragmentación europea afecta especialmente a energía y telecomunicaciones, por lo que deben impulsarse alianzas y proyectos transnacionales en 5G/6G, redes satelitales, CPD, cables submarinos, hidrógeno y redes eléctricas. Impulsar operadores neutrales y marcos regulatorios que permitan economías de escala y mayor competencia en telecomunicaciones. Alinear estándares europeos de competencia, contratación pública y seguridad para facilitar proyectos de gran escala.
10. *Reequilibrar la composición del gasto público.* Nuestra opinión es que España no necesita tanto aumentar el nivel agregado de gasto como reequilibrar su composición. La clave no está en expandir el déficit para financiar más obra pública, sino en reposicionar el *mix* entre gasto corriente e inversión. Esta estrategia, junto a la inversión privada, permitiría reforzar el potencial de crecimiento sin tensionar adicionalmente la deuda pública.
11. *Concentrar el gasto en inversiones productivas.* Aprendiendo de los errores de principio de siglo, el esfuerzo inversor debería ser selectivo, centrado solo en proveer infraestructuras y servicios para los que los beneficios sociales compensan sus costes sociales.