

# Plan Director de Infraestructuras: un debate imprescindible

Julián JIMÉNEZ JIMÉNEZ

Secretario General de Fetcomar-CC.OO.

**RESUMEN:** La Federación Estatal de Transportes, Comunicaciones y Mar de Comisiones Obreras (FETCOMAR-CC.OO.) ha venido defendiendo en España la necesidad de la planificación del sistema de transportes. En ese sentido, aprueba la presentación del PDI, que ha abierto un intenso debate social sobre las infraestructuras, que considera imprescindible.

FETCOMAR-CC.OO. realiza su valoración desde el punto de vista de las filosofías que marcan el Plan.

Como puntos positivos destaca el carácter de instrumento de debate del propio plan, el esfuerzo planificador que supone, el mantenimiento de la inversión, la apuesta por la intermodalidad y la apertura de nuevos debates como el de la financiación de las infraestructuras.

Como elementos negativos señala la limitación del debate a la cuestión infraestructura y no al modelo de transporte, su previsible inestabilidad política, la falta de una mayor concreción y priorización, cierta concentración, de la inversión, un balance ecológico negativo y su falta de sincronía con el Libro Blanco de Transportes de la CE.

Por todo ello, plantea la apertura de un debate de amplio espectro social en unas condiciones políticas más favorables, así como un enfoque más acorde del PDI con el Libro Blanco de la CE.

## INTRODUCCIÓN

La Federación de Transportes, Comunicaciones y Mar de CC.OO. (Fetcomar-CC.OO.), ha defendido tradicionalmente la necesidad de un enfoque intermodal y a largo plazo de la planificación del sistema de transportes y comunicaciones.

Así se refleja también en el documento aprobado en su día por la Comisión Ejecutiva de la C.S. de CC.OO., "Modelo Social de Transporte" de 1990, en el que se reiteraba la exigencia de la realización de un esquema director, tal y como propone el gobierno con la reciente presentación del Plan Director de Infraestructuras (PDI)

Solamente basta con acudir a los medios de información para comprobar cómo afortunadamente ello ha servido para iniciar un debate inédito en nuestro país, un debate sobre qué infraestructuras nos son necesarias en el horizonte del proyecto político europeo.

Sin embargo, hay un sentimiento muy extendido de que el PDI ha sido lanzado a la sociedad española en un mal momento, en el umbral de las elecciones generales. Ello ha provocado que hayan aparecido, no opiniones, sino descalificaciones apriorísticas y electoralistas sobre dicho Plan.

Hay que advertir del hecho de que el PDI fue terminado casi un año antes de su presentación final, por lo que el Gobierno

tiene una parte importante de la responsabilidad de cierta degeneración del debate. Es necesario remarcar que el Plan tiene un alto grado de coherencia interna, que es un esfuerzo intelectual importante. El Plan en sí no es electoralista, lo que ha sido electoralista es su presentación precisamente en esta ocasión.

A pesar de todo, nuestra responsabilidad nos ha llevado a realizar un análisis del PDI, que contribuya a un debate imprescindible y estratégico en toda la sociedad española. Recordemos que la política de infraestructuras tiene el carácter de una genuina Política de Estado, lo que exige un esfuerzo suplementario de discusión y consenso entre los distintos agentes sociales afectados por decisiones que marcarán el futuro de nuestro país.

Este análisis constructivo se dirige a la filosofía que impregna el plan, ya que difícil será ponerse de acuerdo en las líneas y los signos de los planos, si no somos capaces de discutir los argumentos que al final los consolidan en los documentos.

## EL PLAN DIRECTOR DE INFRAESTRUCTURAS

Es necesario, para evitar confusiones que se han venido reflejando en los medios de comunicación, definir cuáles son las características del Plan Director de Infraestructuras.

El PDI nace con la vocación de identificar necesidades en las infraestructuras básicas, así como de proponer a largo plazo un conjunto de actuaciones que permitan la adecuada satisfacción de dichas necesidades. En el escalón inferior de planificación deberá producirse un mayor grado de concreción y compromiso, lógicamente en armonía con las líneas generales definidas en el Plan Director de Infraestructuras.

Como es conocido dicho Plan aborda fundamentalmente cuatro bloques:

- Transporte interurbano.
- Transportes en medio urbano.
- Obras hidráulicas.
- Costas.

En nuestro caso, vamos a prestar atención preferente a los dos bloques directamente

relacionados con el ámbito de actuación de Fetcomar - CC.OO.

## Algunas cifras relevantes del PDI

El Plan comienza por reconocer que España continúa manteniendo un diferencial en la dotación de infraestructuras respecto a sus socios comunitarios.

El Plan prevé inversiones por valor de más de 18 billones de pesetas en el período 1993-2007, lo que significa una inversión media anual de 1,2 billones de pesetas.

Del total, dos tercios, casi 13 billones de pesetas, serán financiados mediante recursos presupuestarios. El tercio restante, algo más de 5 billones de pesetas, procederán de recursos propios de entes públicos como Aeropuertos (AENA), Puertos (Ente Público Puertos del Estado), Administraciones Públicas (CC.AA., Ayuntamientos) o entidades privadas. También se tienen en cuenta en este apartado los recursos financieros de origen comunitario, como los Fondos de Cohesión.

Es necesario resaltar que el esfuerzo presupuestario significa aproximadamente el 1,2% del PIB español, lo que coincide con el nivel máximo de inversión en Obra Pública alcanzado en los primeros noventa con la finalización del Plan General de Carreteras (PGC) y del tren de Alta Velocidad Madrid-Sevilla.

Según el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, el mantenimiento de la inversión, en los niveles de los últimos años permite una cobertura suficiente para el PDI, siendo compatible con los escenarios socioeconómicos previsibles.

Más de la mitad de la inversión total es destinada al transporte interurbano (10,379 billones de pesetas). El segundo lugar del ranking es ocupado por las obras hidráulicas (3,710 billones de pesetas). El transporte en medio urbano ocupa el tercer lugar con 3,440 billones de pesetas. Las actuaciones en la costa absorben 450.000 millones. Finalmente, se destinan a Investigación y Desarrollo (I + D) en transporte 45.000 millones de pesetas.

Es necesario remarcar que el 77% de las inversiones (13,8 billones) se destinan a las infraestructuras de transporte. Un 57% de la inversión total se dedica a las

infraestructuras interurbanas, mientras que el medio urbano absorbe el 20% restante.

La financiación extrapresupuestaria se concentra en puertos y aeropuertos (financiados sin ningún recurso al presupuesto), en los ferrocarriles de alta velocidad, así como en algunas actuaciones en medio urbano, a través de la cofinanciación con otras administraciones.

## ANÁLISIS DEL PLAN

En este apartado se enumeran, sin ánimo de ser exhaustivos, reflexiones sobre los aspectos de fondo del PDI, así como su valoración.

Es conveniente recordar que el Plan no permite que presentemos opiniones a la ligera. Se puede decir que una parte muy importante de las actuaciones son razonables desde el punto de vista técnico. El resto correspondería a actuaciones de marcado cariz electoral introducidas a última hora, debido al horizonte de las elecciones. El PDI, técnicamente, es sólido por lo que no se deben hacer descalificaciones técnicas globales. El Plan goza de una coherencia interna suficiente a pesar de que se puede y se debe realizar una crítica consistente sobre la filosofía que lo inspira.

El Plan Director de Infraestructuras presenta un aspecto verdaderamente positivo: la existencia de un marco hasta ahora inexistente, lo que ha provocado políticas erráticas, especialmente de la ferroviaria.

En este sentido el PDI provoca un debate sobre una política estratégica, de Estado, como la de las infraestructuras. Un debate inédito, realmente indispensable para nuestro país.

A continuación se explicita nuestra aportación a dicho debate.

### Aspectos positivos

#### *Un instrumento de debate.*

Se ha venido comentando la importancia que desde este punto de vista tiene la presentación del PDI. Sin embargo sería necesario potenciar debates paralelos, como los ya aludidos, así como otros de extrema importancia, como la corresponsabilización

de las CC.AA. y Ayuntamientos en sus sistemas de transportes, sobre el carácter de la planificación, sobre los mecanismos de financiación, etc. Es de desear que se produzca un debate generalizado en toda la sociedad que vuelca sus ilusiones y sus perspectivas de futuro. Se han de repasar las inversiones bajo muchos criterios, de ordenación del territorio, de desarrollo modal, de calidad de vida, de impacto ambiental, etc. Sus mecanismos de financiación y la participación en las fuentes de recursos económicos, serán cuestionados. Ello exigirá diferentes posicionamientos a diferente nivel por parte de usuarios y otros agentes implicados.

#### *La planificación*

Como se ha comentado se trata de un intento de planificación a 15 años. Esto significa una apuesta que siempre hemos defendido, por considerarla imprescindible. El horizonte temporal no es exagerado, ya que las infraestructuras de transporte absorben recursos muy cuantiosos y su utilización y amortización son dilatadas.

De hecho, la propia CE contempla plazos similares en sus informes de infraestructuras y de transporte, como el Informe 2000 Plus, el Libro Verde y el Libro Blanco de transporte.

De todas formas, se debería haber escogido una vía más participativa, que limara los aspectos más tecnocráticos del Plan.

#### *Mantenimiento del esfuerzo inversor*

Como se ha comentado, desde el punto de vista cuantitativo, es necesario valorar positivamente el mantenimiento y la regulación del esfuerzo inversor, especialmente el presupuestario. Esto no obsta para que sea necesaria una reflexión sobre cómo se ha invertido, que permita cambiar de forma cualitativa el destino de la inversión.

Hay que anotar nuestro escepticismo sobre la gestión adecuada de valores significativamente mayores a los niveles de inversión que se presentan.

#### *Nuevos elementos de financiación*

Se introducen elementos positivos y novedosos que mantienen cierta sintonía con

lo que hemos venido demandando. Nos referimos fundamentalmente a la tasa de infraestructura, ya que consideramos poco viables los denominados "peajes blandos" tal y como se han venido presentando.

Estos instrumentos de financiación permiten la posibilidad, asimismo, de internalizar costes externos a aquellos que los generan, a través de la puesta en marcha de instrumentos más ricos que la propia tasa de infraestructura. Se trata de ir más allá de la mera diversificación de las fuentes de financiación.

En este sentido se podrían utilizar las tasas de infraestructura como primer paso para la introducción de "ecotasas" o instrumentos tributarios que permitan una aportación del transporte privado que coadyuve a la financiación del transporte público de una forma más equilibrada.

#### *Intermodalidad*

El PDI subraya la importancia futura del transporte intermodal y el transporte combinado. Este enfoque de intermodalidad es ya un aspecto positivo. Es preciso desarrollarlo, pero es una valiosa base de partida. A pesar de ello, la intermodalidad en el PDI hace referencia a la complementariedad de los modos, pero las circunscribe a un ámbito muy particular: los accesos a las grandes ciudades, olvidando el ámbito del transporte interurbano.

#### *Otros aspectos*

Hemos podido comprobar que algunas actuaciones, como por ejemplo las actuaciones ferroviarias complementarias, abren expectativas positivas a diseños, que en los mapas presentados aparecen demasiado rígidos y desequilibrantes. La realización de pequeñas actuaciones, poco faraónicas, debería incidir en el cambio cualitativo que estamos demandado en relación con la inversión.

Se trata de una aportación positiva a la planificación global de los equipamientos en sentido amplio. Por ello valoramos positivamente que no solamente se centre en transporte, aunque se aparte de la discusión de los siete billones del Plan Nacional de Telecomunicaciones.

Es igualmente útil para acceder de una forma adecuada a los recursos comunitarios

de financiación de infraestructuras (Feder, Fondos de cohesión, etc.) Valoramos la introducción de un capítulo de I + D en transportes.

### **Aspectos negativos**

#### *La inestabilidad*

El carácter electoral de última hora del PDI provoca una grave inestabilidad política. Por ello el Plan podría convertirse en papel mojado al paio de los avatares políticos que puede sufrir nuestro país.

El Plan Director ha de ser ante todo un elemento estable. La experiencia demuestra que es una verdadera barbaridad no contar con un elemento de referencia con las debidas garantías de perdurabilidad.

Además aparecen, de forma importante, incógnitas sobre la viabilidad de la financiación extrapresupuestaria, que afecta nada menos, a una tercera parte de los recursos comprometidos. Si ésta no prosperara, ¿qué ocurrirá con las actuaciones correspondientes?

#### *Los límites del debate*

Es preciso puntualizar que el PDI es una actuación necesaria pero no suficiente. Al fin y al cabo las infraestructuras no son sino un subsistema de los sistemas de transporte, comunicaciones, territoriales, etc. Por ello el debate sobre tan sólo el PDI es insuficiente ya que se echan a faltar debates previos o paralelos fundamentales muy ligados a las infraestructuras: qué sistema de transportes, qué política territorial, qué política energética, qué política ambiental, son las más adecuadas para nuestro país.

Sería interesante articular este debate en torno a distintos Libros Blancos que definan estrategias de las distintas políticas, más allá de un ejercicio prospectivo sobre las infraestructuras. Por cierto, entendemos que al menos las Telecomunicaciones deberían estar incluidas en este Plan Director, porque tememos que éstas están demasiado marcadas por el gran operador, Telefónica.

No se trata, pues, de dejar el debate sobre los mapas, sino de alentar una discusión estratégica sobre las políticas enumeradas, y su relación con las infraestructuras.

*La explicitación de las prioridades*

Sería fundamental enfrentarse políticamente a una definición de las prioridades, porque planificar, sobre todo es elegir. Se trataría tal vez de hablar de primeras y segundas fases en los objetivos marcados en el Plan. De hecho, éstas aparecían en anteriores documentos, y han sido retiradas por el afán de no molestar por las posibles repercusiones electorales.

*La viabilidad*

Es necesario remarcar, subrayar en el Plan aquellas actuaciones de carácter estratégico. Éstas deberían aparecer en el PDI con una garantía suficiente de que van a ser realmente ejecutadas.

Hay que hacer vinculante, política e incluso legalmente, el contenido del Plan. Es fundamental que el PDI goce de una cristalización legal suficiente que fije aquellas actuaciones INVARIANTES por su carácter verdaderamente estratégico.

Esto último ha de ser asegurado mediante la fijación de las INVARIANTES PRESUPUESTARIAS, que asegure la correcta puesta en marcha de estas actuaciones. Las actuaciones menos importantes podrían tender hacia financiaciones extrapresupuestarias.

*La timidez*

Se detecta una falta de definición de aquello que puede ser sensible electoralmente. Por ejemplo, el plan elude debates sobre cuestiones que están en el alero, como la implantación de una tasa de infraestructura, la definición de qué son los "peajes blandos", las autopistas, o la definición final sobre el ancho de vía ferroviario.

Aparecen así una serie de temas muy importantes, que se dejan en el aire, porque la indefinición es la mejor vía para evitar situaciones comprometidas.

*Concentración de inversiones*

La plurimodalidad, que no intermodalidad del Plan, provoca que aparezcan redundancias no justificadas, lo que genera sobrecapacidades en algunos de los corredores estrella (Madrid-Barcelona, corredor Mediterráneo) lo que se manifiesta

en una acumulación de infraestructuras, incidiendo en una política desequilibrante.

Por contra es necesario remarcar la necesidad de actuaciones equilibrantes que aseguren la movilidad de los ciudadanos españoles, como es el caso de la Autovía de la Plata. En este sentido reiteramos la defensa de una malla suficiente, aunque no de forma indiscriminada.

*Costes minusvalorados*

La experiencia anterior muestra cómo proyectos anteriores como el PGC o el tren de Alta Velocidad, superaron con creces las previsiones iniciales en cuanto al coste.

Es necesario recordar que los resultados finales tenían bastante poco que ver con los proyectados inicialmente, y que en buena parte ello es responsable del incremento del coste aludido. También hay que decir que es práctica bastante usual infravalorar los costes de las infraestructuras en general.

*El Libro Blanco*

Como es conocido, recientemente ha sido presentado el Libro Blanco de Transportes de la CE. Este documento significa un verdadero punto de inflexión de las políticas tradicionales de Transporte. El PDI aparece de espaldas a esta revolución en dichas políticas apostando por actuaciones desequilibrantes, incidiendo en una política que ha llevado al colapso a los países europeos, y que es cuestionada en dicho documento.

Es cierto que nuestro país presenta aspectos diferenciales con los sistemas de transporte interurbanos europeos, pero en absoluto de magnitud suficiente para que en esta materia España siga siendo diferente.

El Libro Blanco del Transporte de la C.E. ("El curso futuro de la política común de transportes: un enfoque global para la elaboración de un marco comunitario de movilidad sostenible"), plantea al menos dos ejes que según nuestro criterio no son recogidos en el PDI:

- *La apuesta por la intermodalidad.* El PDI aparece como una suma compuesta por planes modales estancos (carreteras, ferrocarril, etc.) Esta plurimodalidad, que no intermodalidad, afecta a la coherencia interna del Plan, lo que provoca que aparezcan al

mismo tiempo insuficiencias y sobrecapacidades. Por ejemplo, no se plantean actuaciones del sistema de transporte en su conjunto por corredores, o no se plantea el transporte de mercancías como una verdadera cadena logística. Tan sólo en transporte urbano se realiza una apuesta más integrada, aunque con riesgos evidentes de quedarse en palabras. Todo ello está provocado por una visión concurrencial del sistema de transportes frente a una visión complementaria que hemos venido tradicionalmente defendiendo, y que es afín a las políticas definidas en el Libro Blanco. Según Karel Van Miert, anterior comisario de transporte de la CE, "los desafíos a los que debe hacer frente el sector de los transportes exigen la adopción de una estrategia global y ambiciosa".

• *Definición e internalización de costes externos:* La OCDE ha evaluado en un 6% del PIB europeo los costes externos (polución, congestión, accidentabilidad, etc.) generados por el sistema de transportes frente a un 7% del PIB que es la aportación de dicho sistema a la economía europea. Es decir, nos encontramos en una situación en la que los costes externos son de una magnitud similar a la aportación económica que el sistema de transporte genera en la economía europea. El Libro Blanco se plantea en el sentido de la minimización de los costes externos, yendo mucho más allá de una concepción economicista de los transportes. La conclusión es sencilla, son necesarias otras políticas de transporte que reduzcan estos costes externos tan importantes que hasta ahora ha asumido la sociedad, y que incluso afectan a la competitividad del sistema económico europeo.

#### *El balance ecológico*

El balance ecológico del PDI es negativo, por varias razones. Las actuaciones referidas al medio-ambiente parecen insistir en un punto de vista conservacionista para cubrir ciertos déficits producidos por impactos degradadores. Por ello, la cuestión medioambiental en transporte aparece como algo residual.

De hecho, sería necesario acompañar al PDI de su correspondiente Evaluación de Impacto Ambiental (EIA). No nos referimos a los EIA puntuales, sino a la EIA global de

todo el Plan. Ello permitiría comprobar si al potenciar un modo de transporte sobre otro, o al no lograr corregir las tendencias actuales, el propio PDI va a contribuir a potenciar o corregir los costes externos de las infraestructuras que plantea. Resulta pues fundamental.

El PDI, al apostar por cierto desarrollismo, confronta con las ideas de crecimiento sostenible, de movilidad sostenible.

## CONCLUSIONES

Llamamos a la responsabilidad de todos los agentes sociales para que participen en el debate sobre las infraestructuras. Dicho debate es demasiado importante para que sea monopolizado por el Gobierno, o incluso por el Parlamento español. En este sentido, Fetcomar-CC.OO. ofrece su plena disposición a discutir la filosofía y las propuestas contenidas en el PDI, siempre con ánimo constructivo.

Es imprescindible que alentemos un debate fundamental, el del futuro de las infraestructuras de este país. Debemos a todos los niveles atizar la discusión sobre el PDI.

Cualquier Plan Director de Infraestructuras no va a satisfacer, por definición, a todos. Por lo tanto, también deberemos situar esta discusión en la esfera de la racionalidad. De no hacerlo así caeríamos en los mismos vicios que criticamos.

Por otra parte, es necesario enfrentarse a una priorización de los contenidos del PDI. Al menos se deberían reflejar una primera y una segunda fase. Es interesante explicitar lo que debe ser hecho antes y lo que debe ser hecho después. Hay que finalizar los planes sectoriales.

Se deben fijar aquellos aspectos estratégicos contenidos en el Plan, lo que hemos venido definiendo como invariantes. El PDI necesita una definición legal suficiente, que lo haga estable, lo que puede permitir el aprovechamiento de las posibilidades de una planificación a largo plazo. Paralelamente es imprescindible la fijación de las invariantes presupuestarias correspondientes. Pretendemos una mayor fijación de las fuentes de carácter extrapresupuestario, que no aparecen suficientemente explicitadas en el plan.

Hay que hacer una revisión del Plan Director a la luz del Libro Blanco de Transportes de la CE. El año en los cajones ha dejado añejo filosóficamente el Plan Director. Necesitará una cura de rejuvenecimiento, con altas dosis de nueva política comunitaria de transportes, para hacerlo comparable a sus homólogos europeos.

Dicha revisión debe enfocarse en el sentido de la aplicación de instrumentos conocidos y aplicados en nuestro entorno geopolítico inmediato:

- Más transporte público, menos transporte privado.
- Más ferrocarril y transporte marítimo, menos transporte por carretera.
- Más variable ecológica, menos impacto ambiental.
- Más coordinación, menos concurrencia.
- Más intermodal y combinado, menos plurimodal.
- Internalización de los costes externos.
- Armonización de las condiciones de competencia.

Es preciso realizar un esfuerzo intermodal global, más allá de las actuaciones de carácter urbano, también en la línea del Libro Blanco.

Es fundamental la integración de la variable "ecología" en el debate. No como algo residual, derivado de un carácter correctivo ligado a la resolución de los impactos ambientales generados por actuaciones concretas. Se debe, asimismo, enfocar globalmente cómo las políticas de transporte, de infraestructuras inciden sobre el medio ambiente, como se hace en la trilogía comunitaria 2000 Plus, Libro Verde, Libro Blanco de Transportes. Sería conveniente que el Plan fuera lo menos depredador ambientalmente posible, en el objetivo de una movilidad sostenible. Para ello hay que instrumentar políticas como las enumeradas anteriormente.

Proponemos, asimismo, una Evaluación global de Impacto Ambiental del PDI. Por todo ello, en el Plan debería hacer converger un punto de vista conservacionista con el verdaderamente ecológico. Los costes ecológicos forman una parte muy importante

de las externalidades generadas por el transporte que la OCDE ha valorado en un 6% del PIB europeo. El Plan debería recoger asimismo las distintas actuaciones en materia ambiental, con un capítulo concreto dedicado a éstas.

Como ya se ha concretado, Fetcomar-CC.OO. propone la integración de las infraestructuras correspondientes al Plan Nacional de Telecomunicaciones, lo que permitiría su debate, en su día secuestrado.

Para terminar, es necesario extender el debate a las políticas anejas a las infraestructuras. En este sentido, el debate sobre el PDI, no debería ceñirse estrictamente a las líneas y a los signos contenidos en el mapa, sino a las políticas que tienen una incidencia importante sobre las infraestructuras y viceversa.

Es imprescindible apuntar que las infraestructuras no son sino un subsistema del sistema de transporte. Por lo tanto, no se puede discutir sobre ello sin debatir a fondo sobre qué opciones se escogen para articular una Política de Transporte en nuestro país. Necesitamos un Libro Blanco de Transportes español como herramienta para este debate crucial. El último lo presentó UCD en los últimos setenta. Los temas territoriales, ambientales, etc., deberían asimismo integrarse en esta discusión con el consenso social como objetivo.

A la vista de nuestras conclusiones, consideramos que el Plan Director de Infraestructuras debería replantearse desde un doble punto de vista. En primer lugar muchos de sus lastres derivan de la inoportunidad de su presentación. Tal vez merecería la pena reflexionar sobre la oportunidad de encontrar un espacio temporal más relajado para este debate crucial, posiblemente tras las elecciones.

Por otra parte, el plan es filosóficamente mejorable, a la luz de la reflexión de los nuevas políticas de transporte, reflejadas en forma de compromiso político en el recientemente publicado Libro Blanco de los Transportes de la CE, que el PDI soslaya.