

Plan Director de Infraestructuras

Victoriano SÁNCHEZ MORENO

Secretario General de la Federación Estatal de Transportes y Telecomunicaciones – UGT

El debate originado en todo el país con la presentación pública del Plan Director de Infraestructuras (PDI) y las primeras reacciones oficiales y oficiosas sobre su contenido estructural, merecen por parte de la Federación Estatal de Transportes y Telecomunicaciones de la UGT, la realización de unas primeras reflexiones y apuntes críticos al respecto de todas las cuestiones suscitadas.

Vaya por adelantado nuestro reconocimiento expreso y explícito de la iniciativa del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, tanto por su valentía como por su oportunidad. Nadie, desde que el Plan vio la luz, podrá decir con riguroso conocimiento de causa que fue

desplazado del debate sobre el futuro de las infraestructuras en nuestro país. Más luz y más taquígrafos, imposible.

En cuanto al desarrollo del debate sobre el Plan, éste debe plantearse en otros términos a como ha venido haciéndolo hasta el momento el propio Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente y en particular su máximo responsable, el Sr. Borrell. No puede decirse que se inicie un debate amplio, profundo y extenso sobre el contenido del PDI, las necesidades reales del país y los criterios de actuación que deben inspirar la acción ministerial y simultáneamente pedir que se corrijan con lapicero y goma de borrar aquellas propuestas erróneas y se sustituyan por otras distintas.

De entrada hay que decir que un país con un déficit infraestructural importante respecto a los demás socios comunitarios, como es el caso de España, no puede permitirse el lujo de "borrar" ninguna iniciativa más o menos oportuna que la acerque a los índices de dotación infraestructural de los demás países europeos, aunque a continuación se diseñe con "lapicero de oro" una alternativa distinta. Lo que en todo caso procede es completar y enriquecer el contenido del propio Plan bajo el principio de que en él no sobra nada; en todo caso, falta.

OBSERVACIONES GENERALES Y CRITERIOS PARA LA FIJACIÓN DE PRIORIDADES

Dicho esto y en una primera aproximación a los contenidos concretos del PDI, hemos de destacar que, en nuestra opinión, debería de haberse incluido alguna referencia a los proyectos Administrativos en materia de Telecomunicaciones. Si dichos proyectos se consideran concretados por la Administración en el Plan Nacional de Telecomunicaciones, ello no es óbice para que en el PDI se haga una mínima mención de los mismos.

Otra de las ausencias notorias del PDI es la falta de un análisis diferenciado y específico para las Islas en materia de infraestructuras, que las contemple como identidades territoriales propias merecedoras de un tratamiento homogéneo, y no como los meros destinatarios de algunas de las iniciativas previstas en el PDI en otros contextos y que tienen su argumentación en aspectos ajenos al hecho insular como tal.

Una observación adicional al contenido del Plan es la ausencia de un detalle concreto sobre el coste exacto de cada obra específica, completando lo apuntado para los tipos de infraestructura proyectada. Para ello, lógicamente, sería necesario conocer el coste exacto de cada uno de los proyectos del PDI, cuestión ésta que queda insuficientemente determinada a nuestro entender en el Plan.

Esa constatación hace que no estemos en las mejores condiciones posibles para

establecer y fijar prioridades concretas en cuanto a la ejecución del propio Plan atendiendo a los costes de cada proyecto y provoca que la determinación de los criterios de ejecución de las obras que se contemplan, queden únicamente en manos de los planteamientos políticos de la Administración de turno, más interesada posiblemente en valoraciones economicistas de carácter "macro", que en la correcta contemplación del necesario aspecto social de que el propio Plan pretende revestirse.

En cualquier caso, las prioridades vienen dadas principalmente por la finalización de las Obras pendientes de Planes anteriores aún no terminadas en carreteras y ferrocarriles, así como por las acciones previstas en los Planes Intermodales de Transporte para las Grandes Ciudades (Plan Felipe).

PERSPECTIVA INTERTERRITORIAL

En los capítulos referentes a las grandes infraestructuras modales, consideramos plenamente acertados muchos de los trazados previstos, aunque pensamos que en algunas zonas de nuestra geografía no se resuelven de forma adecuada las actuales carencias infraestructurales, si bien en cómputo global, las mejoras incorporadas por el PDI son evidentes.

No obstante, existen regiones en las que es imprescindible todavía la consideración prioritaria del factor social por encima de valoraciones de corte económico y a las que, en todo caso, no se puede contribuir desde las Administraciones Públicas para que por omisión vayan desertizándose paulatinamente; más aún, es plena función del Estado garantizar un mínimo nivel de equilibrio y cohesión interterritoriales, tal como se establece en el Libro Blanco de Transportes de la Comunidad.

Entre esas zonas cabe incluir gran parte de Galicia, la parte occidental de la provincia de Huelva y sur de Extremadura, la zona norte de la provincia de Cuenca y parte de la de Teruel, la parte sur de las provincias de Albacete y Ciudad Real, la parte oriental de Jaén, la parte nororiental de Granada, la parte

interior de Almería y la parte occidental de la provincia de Murcia.

A nuestro juicio, las estrategias y actuaciones que el PDI prevé para esas áreas son insuficientes a no ser que los Planes propios de las CC.AA. respectivas contemplen explícita y expresamente unas redes infraestructurales propias y suficientes para esas áreas, que vengan a complementar de una forma u otra las redes actualmente existentes mejorándolas convenientemente o bien enriqueciendo y extendiendo en el futuro el contenido del propio PDI con aportaciones necesarias.

ALGUNAS APORTACIONES POSIBLES DE CARÁCTER INTERURBANO A LOS DISTINTOS MODOS DE TRANSPORTE TERRESTRE

En materia de infraestructuras ferroviarias y en nuestra opinión, no puede dejar de contemplarse la adecuación, mantenimiento y mejora de la línea férrea Linares-Almería, la mejora de las comunicaciones entre Jaén, Granada y Almería a través del nudo ferroviario de Moreda y el mejoramiento de la línea Sevilla-Huelva con una posible extensión futura a Portugal a través del Algarbe.

Tampoco puede dejar de contemplarse en el PDI la electrificación y conservación de la línea Murcia-Cartagena, por razones de comunicación intermodal con el nodo portuario y el tramo Murcia-Elche-Alicante, enlace muy importante en esa zona de la costa mediterránea.

Por lo que se refiere a Galicia, la comunicación costera norte-sur de esa región no debe permanecer casi exclusivamente centralizada en la autopista de peaje existente, por lo que sería preciso afrontar la electrificación plena de la línea de ferrocarril entre Coruña, Santiago, Pontevedra y Vigo, a la vez que se la adecúa para una mejor prestación del servicio; idéntica solución proponemos para el tramo Orense-Santiago-Coruña, donde el trazado debería retocarse en su práctica totalidad, y para el tramo Orense-Lugo.

Por otra parte, es de lamentar la

insuficiencia técnica con que el PDI trata la estructura de FEVE y las actuaciones concretas que se consideran para la misma. En nuestra opinión, la red de FEVE, sus ámbitos y las acciones concretas a emprender con las inversiones previstas, requerían una mejor y más detallada atención por parte del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, sobre todo teniendo en cuenta que FEVE actúa principalmente en el corredor del Cantábrico.

A nuestro entender debería estudiarse la posibilidad de adecuar todos los trazados previstos de la red ferroviaria de velocidad rápida (220 km./h.) a una hipotética incorporación a la red de alta velocidad española en el futuro, mediante la adaptación de traviesas polivalentes en el ancho de vía con la posible instalación de un tercer carril, cuyo objeto sería la implantación progresiva del ancho europeo.

Si hubiere alguna imposibilidad técnica en la adaptación de los trazados actuales con vistas a una posible incorporación de los mismos a la red de alta velocidad en el futuro (radios de las curvas, desniveles, etc.), podría limitarse la misma a aquellos tramos de los itinerarios donde las condiciones técnicas así lo permitieran.

La red de Alta Velocidad futura, que completaría la actual con los enlaces Madrid-Barcelona por Zaragoza y la "Y" vasca, supone una vertebración básica de las zonas más pobladas de nuestro país, a completar en todo caso con la extensión de una línea Madrid-Lisboa y otra Madrid-Valencia, para cuyo diseño y puesta en marcha debería de aprovecharse casi en su totalidad (si las condiciones técnicas así lo permiten) el trazado de velocidad rápida Madrid-Albacete-Valencia, con lo que su coste sería bastante más reducido.

Por lo que se refiere a las infraestructuras de carreteras, echamos de menos la previsión de una vía de conexión a la red de gran capacidad mediterránea desde Cuenca y Teruel, concretamente a un punto indeterminado a la altura del Delta del Ebro. Junto a ello, la posibilidad de la adecuación del actual trazado a una vía de conexión de gran capacidad (autovía) entre Lleida y Zaragoza es otra de las actuaciones que debería de concretarse algo más, al igual que se hace en las previsiones del propio PDI,

con el trayecto Lleida-Barcelona, concretamente con el tramo comprendido entre Igualada y Cervera. Se cerraría de este modo la conexión entre Barcelona y Zaragoza mediante una vía de gran capacidad alternativa a la actual autopista de peaje, que no puede seguir contando con la ausencia de un recorrido verdaderamente alternativo durante mucho más tiempo.

La comunicación viaria por carretera entre Cádiz y Algeciras mediante una vía de gran capacidad, es una de las actuaciones claramente urgentes del PDI, por lo que, en nuestra opinión, su finalización debe tener carácter prioritario dentro del contexto general del Plan. Una posibilidad adicional que debe tenerse en cuenta en el futuro es la posibilidad de comunicar Cádiz y Sevilla a través de una vía de gran capacidad y rapidez alternativa a la actual autopista de peaje, para lo cual debería de iniciarse un previo estudio de su viabilidad o el firme compromiso de la Administración Central para no prolongar más de lo debido el periodo de cesión de la explotación.

La comunicación del arco cantábrico entre Torrelavega-Llovio-Oviedo con estudio de una futura continuación a Galicia, al acceso al norte y sur de la región gallega desde la meseta con los tramos Benavente-Villafranca del Bierzo con continuaciones a Lugo-Coruña y a Orense-Porriño, el cierre de la comunicación Madrid-Valencia con el tramo Utiel-Honrubia, el tramo Adra-Motril-Málaga, que cerraría la comunicación costera del Mediterráneo-Sur y el eje Mediterráneo-Pirineos-Francia por Somport-Zaragoza-Teruel-Valencia, completan el resto de actuaciones cuya prioridad es absoluta en nuestra opinión.

Otras actuaciones urgentes en infraestructuras de carreteras son las siguientes:

- Tordesillas-Salamanca.
- Avila-Segovia.
- Zaragoza-Huesca.
- Toledo-Ocaña-Tarancón-Cuenca.
- Albacete-Murcia.
- Alicante-Cartagena.
- Cáceres-Mérida-Zafra-Sevilla.
- Huelva-Ayamonte.
- Córdoba-Lucena.
- Bailén-Jaén-Granada-Motril.

Algunas de estas medidas completan lo establecido en el Plan de Desarrollo Regional

(PDR) 1991-1993 y en el I Plan de Carreteras 1984-1991 en parte o en la totalidad de sus trazados, el resto de los mismos debería contemplarse en el desarrollo de una primera fase del propio PDI y con una prioridad absoluta sobre el resto de las actuaciones del propio PLAN.

De cara al futuro, sugerimos que en el diseño técnico material de las obras, se preste atención a la necesidad de habilitar áreas de descanso y servicios específicos especializados para los profesionales de la carretera, cuestión ésta sistemáticamente ignorada hasta ahora y cuya importancia es manifiesta desde el punto de vista sindical.

LA CONGESTIÓN CRECIENTE DEL TRÁFICO AÉREO Y LAS INFRAESTRUCTURAS AEROPORTUARIAS

El elevado grado de congestión que viene caracterizando últimamente el tráfico aéreo de nuestros principales aeropuertos, conjuntamente con la dificultad en el acceso a los mismos mediante unas redes adecuadas de transporte público, son los principales problemas que en materia de infraestructuras caracterizan la problemática de los mismos.

En cuanto a las actuaciones previstas para el aeropuerto de Barajas, éstas no garantizan la ausencia de problemas futuros de congestión de tráfico aéreo a medio-largo plazo, por lo que la idea de un segundo aeropuerto para Madrid no debería de desecharse completamente. Igual circunstancia podría darse a medio-largo plazo con los aeropuertos de Barcelona y Palma, aunque en ninguno de estos casos tendría viabilidad la idea de un segundo aeropuerto y si una correcta ampliación y adecuación de los actuales en la medida de lo posible.

Algo a destacar es el poco detalle (salvo el caso singular de Barajas no suficientemente desarrollado) que el PDI contempla para los accesos mediante transporte público colectivo a los principales aeropuertos del país, carencia ésta que pensamos debe corregirse en el futuro.

En todo caso, la mejora de la seguridad en la navegación aérea y el hecho de que este

modo de transporte es y seguirá siendo el más adecuado en tiempo y confort para distancias superiores a los 700-750 km., aconsejan que la modernización general de nuestros aeropuertos se convierta en una prioridad política de primera magnitud.

TRANSPORTE COMBINADO, ZONAS DE ACTIVIDAD LOGÍSTICA Y DESARROLLO DE LA INTERMODALIDAD

En lo referente a las actuaciones específicas sobre el transporte combinado y a la determinación de las principales Zonas de Actividad Logística en España (ZAL), echamos de menos una mejor comunicación del puerto de Algeciras con las redes de transporte terrestre; en particular, la mejora y electrificación de la línea Algeciras-Bobadilla-Córdoba facilitaría de manera notoria el tráfico ferroviario de acceso al puerto de Algeciras, acentuaría su especialización en materia de containers y potenciaría a nivel estratégico el eje África-Madrid-Europa.

Igual circunstancia se da con la línea férrea Cádiz-Sevilla, en la que es necesaria una priorización de la conexión intermodal del puerto de la Bahía de Cádiz con las líneas férreas nacionales e internacionales de gran recorrido y rapidez. No se olvide que si Algeciras es el principal puerto meridional de conexión con el Magreb y África, Cádiz lo es con respecto a Canarias y Sudamérica.

No obstante lo apuntado, echamos en falta unas bases serias que potencien el desarrollo complementario de la intermodalidad entre la carretera y el ferrocarril, sobre todo en lo referente al transporte de mercancías. La potenciación decidida de dicho principio, requeriría la presencia en el mercado a muy corto plazo, de una unidad empresarial de carácter logístico-integral semejante a los operadores instrumentales de la SNCF en Francia. En nuestro país es también necesario un gran operador que por sí mismo racionalice y equilibre el anárquico mercado del transporte de mercancías.

En este sentido, un modelo infraestructural que podría contribuir de modo decisivo al desarrollo de la intermodalidad en nuestro país, sería el de los "puertos terrestres"

existentes en Italia, que son terminales inmensas de líneas de ferrocarril y de carretera que completan e intercambian cargas y portes para una eventual continuación o para su reparto en las correspondientes zonas de actividad logística, y siempre próximos a importantes conurbaciones, en que tales infraestructuras se ubican.

COSTAS, PUERTOS Y TURISMO

En el apartado correspondiente a las Actuaciones en Costas, hemos de manifestar nuestro total acuerdo con el conjunto de medidas previsto por el PDI; es más, en nuestra opinión las previsiones inversoras en este terreno pueden hasta ser insuficientes si tenemos en cuenta la longitud total del litoral español y la nula planificación habida en los últimos tiempos en esta materia.

En cualquier caso, la conservación, remodelación y mejora de nuestro entorno litoral debe llevar consigo una mayor participación agregada del sector turístico en el conjunto del PIB nacional, por lo que bien merecen nuestras costas un mayor grado de atención por parte de las Administraciones Públicas.

Por lo que se refiere a los puertos, a nuestro juicio la política de la Administración debe basarse en el desarrollo práctico de la recientemente aprobada Ley de Puertos y de Marina Mercante, potenciando el papel vertebrador reservado para el Ente Público Puertos del Estado y haciendo que éste cumpla su importante papel no sólo gestor, sino también planificador y coordinador de la política portuaria global, garantizando en todo momento la condición inequívocamente pública que debe caracterizar una gestión eficaz de los servicios de explotación portuaria.

En cualquier caso, todos los puertos son en mayor o menor medida, auténticas ZAL en potencia, por lo que la atención a su desarrollo equilibrado y coordinado es un factor fundamental para determinar su futura viabilidad. En todo caso, la mejora de los accesos a los grandes puertos de interés comunitario (Barcelona, Valencia, Algeciras

y Bilbao) nos parece inaplazable.

De todos modos, la importancia de los puertos en la totalidad del transporte combinado intermodal de mercancías en nuestro país y en general en Europa, queda fuera de toda duda, debiendo tender a configurarse, cada vez más como auténticos "nodos" origen-destino de los grandes tráficos intermodales marítimo terrestres.

Finalmente hemos de lamentar la ausencia en el PDI de actuaciones concretas referidas a los grandes puertos insulares (Tenerife y Las Palmas) sobre todo en la mejora de los accesos terrestres.

REPERCUSIÓN ECONÓMICA DE LAS INFRAESTRUCTURAS

En cuanto a la valoración económica que los impactos infraestructurales contemplados en el Plan van a tener sobre el conjunto de la economía española, cabe señalar la relativa bondad de los métodos utilizados por los autores del PDI para su cálculo. Tanto el método de análisis macroeconómico definido por el modelo "MOISEES", de la Dirección de Planificación del MEH y que se caracteriza por analizar la interrelación existente entre 150 variables macroeconómicas de carácter endógeno al propio modelo y de 47 variables consideradas de carácter exógeno respecto al mismo, como el modelo de las tablas input-output para valorar la evolución y el grado de interrelación entre los distintos ámbitos sectoriales, son metodologías que en principio nos parecen correctas para una cuantificación aproximada de las variables macroeconómicas de nuestra economía.

Otra cosa son los escenarios básicos de carácter regional y sectorial de que se parte para obtener esas previsiones y la corrección de las desviaciones coyunturales que puedan aparecer a lo largo del período de tiempo considerado, en este caso el que corresponde a los años 1993-2007. En ese aspecto, todos los modelos macroeconómicos, incluso los más sofisticados, cuentan con algún tipo de carencia importante que se acentúa conforme más extenso es el período de tiempo a considerar.

PERSPECTIVAS DE CRECIMIENTO ECONÓMICO

Por las razones apuntadas anteriormente, la previsión de crecimiento de nuestra economía debería de afrontarse de un modo más riguroso de lo que se hace con las magnitudes básicas referenciadas en el PDI, sobre todo considerando la desigual incidencia en la configuración del PIB interno por parte de las distintas CC.AA., ZAL y regiones españolas, y teniendo en cuenta su efectiva correlación con las últimas previsiones de crecimiento realizadas por la OCDE, por el propio Gobierno, por el FMI y por los más prestigiosos gabinetes de estudios nacionales e internacionales, que cifran el crecimiento total de la economía española en unas magnitudes que oscilan entre el 0,1 y el 0,5 % para 1993.

El escenario mínimo contemplado en el PDI apunta un ritmo de crecimiento medio para nuestra economía de un 1,5% anual y a lo largo de toda su vigencia (1993-2007). El escenario más optimista sitúa esta tasa en un 2,5% anual.

En el año 1993, puede sufrirse una desviación previsional absoluta de entre un 1% y un 1,4% (un 200% en términos relativos) con respecto a la peor de las hipótesis, y de entre un 2% y un 2,4% (un 400% en términos relativos) con respecto al mejor de los escenarios contemplados en el PDI.

Ambas disfuncionalidades podrían verse corregidas a lo largo de los próximos años si se obtuvieran índices de crecimiento económico superiores a la mejor de las previsiones medias, y ni siquiera su no consecución invalidaría de por sí la viabilidad económica del Plan porque el período que se abarca contempla el cierre de quince ejercicios (1993-2007) económicos; pero una economía como la nuestra, con problemas estructurales importantes y notorios, difícilmente podrá alcanzar unos ritmos de crecimiento como los previstos en unos espacios de tiempo limitados y sin una previa aceleración sostenida en el tiempo.

Si a ello añadimos las propias restricciones económicas que condicionan la aplicación de las correspondientes estrategias y actuaciones del PDI, entre las que destacan la contención del déficit público y

consiguientemente del gasto público en los términos marcados en el "Plan de Convergencia" y el subsiguiente reparto por partidas de las inversiones que se realicen en los propios Presupuestos Generales del Estado, estaremos ante la evidencia de que la aportación real del MOPT, vía Presupuestos, puede sufrir algún tipo de restricción o estancamiento, caso de que la evolución en el tiempo de la variable "crecimiento" no se ajuste a ninguno de los dos escenarios previstos por el Plan.

Otra variable a tener en cuenta es la cantidad económica que el referido "Programa de Convergencia" prevé para la inversión pública, que consiste en un 5% del PIB total nacional del que se destinará a obras de infraestructura un 2,8%, cifra como se ve supeditada al índice de crecimiento de la economía en términos absolutos y sujeta también, por tanto, a posibles desequilibrios en función del propio crecimiento del PIB.

Por esta razón las previsiones de ejecución de estrategias y actuaciones no pueden ser valoradas solamente en una faceta excesivamente dependiente de la evolución de la coyuntura económica general, sino también por su grado de necesidad y de utilidad social, garantizando su realización efectiva a lo largo del período contemplado (1993-2007).

En definitiva, parece mejor asegurar la ejecución de la totalidad de los proyectos previstos en el PDI a lo largo del tiempo a unos ritmos razonables, que ir estableciendo prioridades solamente en función del desarrollo de magnitudes económicas determinadas, con tirones y frenazos en función de los escenarios coyunturales que se den en cualquiera de los escenarios posibles.

MÉTODOS DE GESTIÓN, CONSERVACIÓN Y FINANCIACIÓN

Si por alguna circunstancia no deseada la evolución de nuestro crecimiento económico entre los años 1993-2007 no alcanzase las previsiones contempladas en el peor de los escenarios posibles y se deseara, a pesar de ello, continuar con la ejecución de las obras

planteadas en el PDI, habría que acudir necesariamente a métodos de financiación extrapresupuestarios, vía participación de capital privado, aumento de la fiscalidad, emisión de deuda pública o algún tipo de iniciativa mixta entre las señaladas.

Esperemos que tal circunstancia no se dé y que la aportación de inversión pública alcance como mínimo los niveles establecidos y previstos en el PDI.

Este es el principal motivo por el que, en principio, cuestionamos la naturaleza de la financiación privada que se prevé para todos los nuevos tramos de autopista contemplados en el PDI (Madrid-Guadalajara-Soria-Tudela, Málaga-Estepona-Algeciras, León-Astorga y León-Benavente).

En lo referente a la gestión y la conservación de las infraestructuras, ésta debe garantizar su carácter público en todos los casos, sin que ello sea óbice para reconocer la necesidad de algún tipo de actuación de carácter "mixto" cuando existan circunstancias que lo justifiquen especial y excepcionalmente.

En cuanto a los sistemas de gestión y explotación de las infraestructuras, una vez realizadas las obras de construcción, es necesario aclarar exactamente cómo van a desarrollarse las mismas y la viabilidad efectiva o no de lo que en el propio Plan se apunta levemente como la posibilidad de creación de una empresa pública dedicada a tales cometidos. Tal iniciativa requiere en cualquier caso de un estudio más exhaustivo como continuación del debate sobre el propio Plan.

Evidente resulta nuestra preferencia por la iniciativa directa de la Administración del Estado en todas estas materias, única fórmula que puede garantizar un equilibrio permanente entre los distintos intereses de contribuyentes, usuarios y beneficiarios de la existencia de las infraestructuras, si bien la fórmula de la empresa pública como gestora única de la conservación y explotación de las mismas nos parece la menos mala de las posibles alternativas a nuestra preferencia.

En cuanto a los modos de financiar la gestión y conservación de las propias infraestructuras en sí, vía aumento impositivo directo o indirecto del Impuesto de Hidrocarburos, creación de tasas específicas para financiar la ejecución y conservación de

las infraestructuras o instauración de un "peaje blando" en algunos determinados trayectos, es preciso hacer algunas consideraciones a nuestro juicio importantes comenzando por el entorno.

Así como todos los Estados miembros de la CEE deciden sobre el diseño, construcción y mantenimiento de las redes de infraestructuras en sus respectivos territorios, es también responsabilidad suya establecer las formas de financiación del gasto público que tales iniciativas originan.

Por lo que se refiere a los modos de recaudación fiscal, existen países con un sistema totalmente basado en la figura del impuesto y otros países donde las tasas ostentan un mayor protagonismo. No obstante, en casi todos ellos coexisten impuestos y tasas dentro de un mismo sistema. Esta es una cuestión que debe ser tenida en cuenta porque no es lo mismo un impuesto que una tasa.

Los impuestos se abonan sin que el contribuyente tenga derecho a ninguna contraprestación por parte de la Administración. Las tasas se recaudan con el objetivo de que posteriormente reviertan de manera exclusiva en algún tipo de contraprestación o servicio que se ofrece a quienes la abonan.

Por esta razón, las tasas nos parecen mucho más adecuadas para soportar la financiación de las infraestructuras, superando en equidad, eficiencia y equilibrio a la figura clásica del impuesto como elemento principal del sistema recaudatorio del Estado. Tal objetivo, no suficientemente recogido en el propio PDI, sirve también para la interiorización de las externalidades medioambientales, de congestión y de seguridad vial, a la vez que debe aumentar significativamente la presión fiscal sobre el vehículo privado y su generalizada utilización.

La gestión de dicha tasa (contemplada ya en la LOTT en cuanto a su naturaleza jurídica), por lo que respecta a recaudación, destino y posterior reversión a inversiones, debería corresponder a las Autoridades Únicas de Transporte de cada Área en estrecha colaboración con el propio Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, por lo que se refiere a medio urbano.

En medio interurbano, la tasa debería verse cuantitativamente acrecentada y gestionada directamente por el propio Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente.

Sin embargo, esta preferencia no implica que renunciemos a considerar prioritaria una reordenación general de la fiscalidad española para los usuarios de las infraestructuras de transporte, sobre todo en lo relativo al Impuesto sobre Hidrocarburos, a los impuestos municipales de circulación, a la matriculación de vehículos y a la tasa sobre la emisión de las tarjetas de transporte, que constituyen entre todos ellos un paquete comparativamente elevado con relación a los países de nuestro entorno.

TRANSPORTE PARTICULAR VERSUS TRANSPORTE COLECTIVO

En cuanto a la posibilidad de instaurar un "peaje blando" para determinados trayectos urbanos, tal iniciativa no nos parece demasiado oportuna, en principio, por varias razones. En primer lugar por su impopularidad, en segundo lugar por el mal precedente que supondría en la catalogación de las infraestructuras como bienes de utilidad pública básicamente y en tercer lugar por la dificultad en la fijación de las cuantías económicas a satisfacer por los respectivos vehículos en función de la motivación real de movilidad en cada desplazamiento.

En todo caso, son precisas medidas disuasorias del uso generalizado del coche particular en el seno de las grandes ciudades, que permitan acabar con los elevados grados de congestión que vienen dándose actualmente en todas las grandes conurbaciones metropolitanas de nuestro país.

En definitiva, la potenciación del uso del transporte público colectivo para las grandes ciudades en contraposición al uso de medios de transporte individual, pasa tanto por la penalización del uso del vehículo particular como, principalmente, por el fomento y potenciación del uso de los modos de transporte público colectivo (metro, autobús, trenes de cercanías).

En este sentido, es necesaria una política mucho más decidida que la establecida por el PDI en materia de infraestructuras, por lo que se refiere a la potenciación del transporte público en las grandes conurbaciones, para lo que es precisa una política de inversiones mucho más expansiva y un compromiso político concluyente por parte de las respectivas Administraciones.

Dichas iniciativas deben conllevar necesariamente la "intermodalidad" como principio inspirador básico de las inversiones y la potenciación de más y mejores intercambiadores de viajeros y mercancías como acciones prioritarias.

ACCIONES CONCRETAS EN LAS GRANDES CIUDADES

El papel de las Administraciones Autonómicas y Locales adquiere especial relevancia en las acciones a desarrollar en las grandes ciudades; sin embargo, no parece muy oportuno que el PDI deje insuficientemente cerradas las actuaciones específicas a esos niveles, máxime teniendo en cuenta que las competencias de transporte, tráfico y ordenación urbanística no están en manos del MOPT sino precisamente de esas Administraciones periféricas. Es urgente una solución estable y permanente a tales problemas.

Los principios de intermodalidad del transporte, de ordenación del territorio, de racionalización urbanística y de promoción de servicios estratégicos de carácter logístico en medio metropolitano, son totalmente inconcebibles sin la necesaria concertación de las correspondientes Administraciones.

El propio PDI manifiesta de forma inequívoca la necesidad de establecer autoridades únicas de transporte en las grandes concentraciones metropolitanas, profundizando el precedente que en este sentido ha marcado y está marcando el Consorcio de Transportes de la Comunidad de Madrid.

A nuestro entender, esta fórmula se ha mostrado como la más eficaz para una adecuada planificación y gestión del transporte público aún en condiciones políticas adversas; es decir, con diversas

opciones partidistas en los Gobiernos Municipal, Autonómico y Central. Por esta razón, pensamos constituye un buen ejemplo a imitar por otras conurbaciones metropolitanas españolas.

La extensión de los postulados básicos de este modelo a las restantes conglomeraciones urbanas de España requiere de un decidido impulso de la Administración Central, en especial del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente y del Ministerio de Economía y Hacienda, debiendo llegar en nuestra opinión y si se diera el caso, a una clara actuación de carácter dispositivo.

El ordenamiento jerárquico, funcional y ejecutivo de la planificación, de la financiación y de la propia gestión de las actuaciones a realizar en medio urbano entre las distintas Administraciones implicadas, constituye la piedra angular para que se lleven a cabo eficazmente la mayoría de las estrategias y acciones contempladas y diseñadas en el PDI para esos medios.

Como principio general de actuación en estos ámbitos debe primar la potenciación de las redes de cercanías ferroviarias de todas las ciudades importantes del país, profundizando mucho más en la frecuencia de la oferta para la mejora general del servicio, y en la realización de las inversiones necesarias para que tal acción se asegure plenamente.

Igual grado de prioridad debe merecer el desarrollo y la mejora de los modos de transporte público colectivo utilizado en las áreas metropolitanas, compatibilizando en todos los casos la complementariedad intermodal en el diseño de líneas y recorridos.

En todo caso, las acciones concretas previstas en el PDI, por lo que hace referencia a las zonas de mayor concentración urbana (Madrid, Barcelona, Valencia, Bilbao, Málaga, Sevilla, Asturias, Zaragoza y Bahía de Cádiz), se nos antojan como muy necesarias en principio, si bien resaltamos la ausencia de compromisos concretos, específicos y detallados por parte de todas las Autoridades competentes en cada caso, lo cual puede si no impedir, si dificultar en alguna medida el desarrollo de las acciones planeadas.

Las actuaciones singulares a desarrollar en Madrid y en Barcelona nos parecen no sólo necesarias sino prioritarias en su ejecución, aunque consideramos que deberían de haberse cerrado con una cierta antelación temporal a como va a hacerse finalmente. No obstante, el proyecto de mejora del aeropuerto de Barajas, del área de Campamento y del Delta del Llobregat nos parecen acciones que deben merecer una especial atención y una delicadeza exquisita en su planeamiento definitivo, sobre todo en lo referente al diálogo y negociación con las demás Administraciones implicadas, de cuyo éxito puede depender la propia viabilidad de todos los proyectos en sí.

Nuestra valoración final del Plan Director de Infraestructuras, es claramente positiva por varias razones, entre las que hemos de destacar:

1. La continuación de la política expansiva de inversiones en materia de infraestructuras.
2. La fijación de unos objetivos claros a los que no se va a renunciar por motivos coyunturales de carácter político.
3. La progresiva implantación en España de los criterios de la Comunidad Europea en materia de Política de Transportes y de

Infraestructuras, reflejadas en el Libro Blanco.

4. La búsqueda de un "desarrollo sostenible" respetuoso con el medio ambiente

En líneas generales, el debate suscitado por el PDI es necesario y conveniente, como lo es también su concertación y desarrollo en colaboración con los agentes sociales, por lo que consideramos muy positiva la iniciativa de la Administración Central en este sentido.

Entre los efectos inmediatos del Plan hemos de destacar en primer término el compromiso público en materia de construcción de infraestructuras que la Administración Central ha pretendido arrancar de las demás Administraciones periféricas, en el sentido de que las competencias transferidas se transfieren para que sean ejercidas, y si es posible para que se desarrollen en un plano de concertación con el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente en torno a un proyecto común.

Por la citada razón, las propuestas y reflexiones que nosotros hacemos en este documento, no contradicen ni distorsionan el contenido central del PDI; en todo caso, pretenden ampliarlo y mejorarlo en la medida de lo posible a la vez que se establecen ciertas prioridades en su futuro desarrollo.