

El Plan Director de Infraestructuras Un nuevo intento hacia la planificación integrada

José María PÉREZ BLANCO, Juan Carlos CÁDIZ DELEITO
Y Carmen VIGIL MEDINA

Dirección General de Planificación Territorial.

El pasado 4 de marzo el Consejo de Ministros ha aprobado la 2a versión del Plan Director de Infraestructuras, una vez ultimado el proceso de análisis y consultas a las Comunidades Autónomas a que fue sometido el documento inicial del Plan, presentado por el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente en febrero de 1993. Se reinicia de esta forma un proceso de debate público y parlamentario que debe conducir a su aprobación definitiva en un plazo de varios meses.

El PDI se configura como un documento técnico y político, en el que con un horizonte del año 2007, se aborda por primera vez de forma global e integrada la planificación de

las infraestructuras a nivel del Estado, incluyendo tanto el transporte interurbano como el transporte en las grandes ciudades, así como las infraestructuras ambientales, hidráulicas y de conservación de los espacios naturales. Se trata, por tanto, del primer intento de planificación estratégica del conjunto de las infraestructuras básicas desarrollado en España, tarea en la que el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente viene trabajando desde 1991, tras la unificación de competencias en grandes infraestructuras en un sólo Ministerio.

En un esfuerzo de integración y vertebración territorial, el Plan Director de

Infraestructuras pretende aportar un marco de referencia que dé coherencia a las distintas políticas sectoriales de inversión y permita asegurar su continuidad en el tiempo, al margen de las alternativas de la vida pública. Desde esta óptica, el Plan se concibe como un instrumento de planificación dinámica, de carácter flexible, adaptable en el tiempo a la evolución económica y tecnológica de la sociedad. Su finalidad no es programar un conjunto de actuaciones sectoriales, sino diseñar un marco estratégico coherente para el desarrollo de la política de infraestructuras, lo cual contribuirá a ordenar y facilitar el debate presupuestario anual en esta materia.

AMBICIOSOS OBJETIVOS DE INVERSIÓN

El volumen global de inversión previsto, hasta el año 2007, asciende a 18,7 billones de pesetas, lo que implica una inversión media anual del orden de 1,25 billones de pesetas. Aproximadamente el 70% de la inversión total deberá ser financiada con cargo a los presupuestos del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, lo cual significa mantener el esfuerzo inversor del MOPTMA en los niveles máximos alcanzados en los últimos años (alrededor del 1,2% del PIB), contribuyendo así a sostener el conjunto de la inversión pública en torno al 5% del PIB.

Esta apuesta por una elevada inversión en una coyuntura económica de fuerte recesión a nivel internacional, dentro de un contexto presupuestario dominado por la necesidad de reducir el déficit público, es un objetivo que presenta ciertas dificultades, y que necesariamente debe ser asumido por la sociedad en su conjunto. Constituye, además, la expresión de una opción política de gran valor estratégico, que pretende evitar el caer en la tentación de reducir la inversión en infraestructuras en épocas de recesión o estancamiento económico, hecho frecuente en España que ha tenido efectos muy negativos sobre la base infraestructural y, en definitiva, sobre la competitividad del país.

Es evidente, por otro lado, que el sostenimiento de un alto ritmo inversor en

infraestructuras tendrá efectos favorables en el corto plazo para la estabilidad de la producción y el empleo en el sector de la construcción, sector cuya incidencia en la economía española ha sido históricamente muy importante, dado su elevado peso en el conjunto de la actividad económica y su acusado efecto de arrastre sobre el resto de los sectores productivos y en especial el sector servicios. El PDI puede desempeñar, por ello, un papel reactivador muy beneficioso para la actual coyuntura económica y establecer un marco de competitividad a largo plazo en el contexto de la UE.

RESPUESTA A LOS RETOS Y EXIGENCIAS DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA A MEDIO Y LARGO PLAZO

La importancia de las actuaciones públicas en materia de infraestructuras durante estos últimos años ha permitido superar, en gran parte, las carencias que amenazaban con transformarse en factores limitadores de los procesos de desarrollo, eliminando los principales estrangulamientos, corrigiendo los déficit de capacidad más evidentes y absorbiendo el rápido crecimiento de la demanda provocado por el comportamiento expansivo de la economía en la segunda mitad de la década de los ochenta.

El planteamiento que se incorpora en el PDI mantiene esta línea de actuación, dirigida a la mejora de la dotación infraestructural. Pero, además, el PDI pretende dar respuesta asimismo a una serie de retos y exigencias que se plantean a medio y largo plazo:

- La necesaria mejora de la capacidad y de la eficiencia de los sistemas de infraestructuras de transportes, que se configuran como elementos sustanciales del desarrollo y de la competitividad del sistema productivo en el contexto de la Europa unida. En esta línea se inscribe la mejora de las prestaciones de transporte (velocidad, fiabilidad) y la reducción de sus costes externos (accidentes, congestión).

- La competitividad territorial que plantea la convergencia con Europa. Dentro de un

escenario a medio plazo definido por la consolidación de un espacio europeo único, la contribución de las infraestructuras a la mejora de los potenciales de cada ámbito territorial constituye un objetivo invariante de la política de infraestructuras.

- El desarrollo de infraestructuras y equipamientos de carácter ambiental (saneamiento y depuración de aguas, gestión de residuos), como condicionantes de la calidad ambiental y del desarrollo sostenible, implica sustanciales cambios en la orientación y en el desarrollo operativo de la política de infraestructuras.

- El desarrollo de la equidad espacial y social, orientado a reducir diferencias interregionales y entre espacios urbanos y rurales.

- El abastecimiento de recursos hídricos en calidad y cantidad constituye uno de los aspectos más limitativos de nuestras perspectivas de desarrollo.

- La conservación de los espacios naturales en los que España presenta clara ventaja en relación con los países de nuestro entorno.

ESTRATEGIA TERRITORIAL

La estrategia territorial adoptada en esta 2ª versión del Plan, cuya formulación ha experimentado una mejora sustancial en relación al documento inicial presentado en marzo de 1993, establece cuatro grandes líneas para orientar el conjunto de las actuaciones en infraestructuras:

- Para el sistema de infraestructuras de transporte, la satisfacción en forma equilibrada de las demandas de movilidad.

- Para las actuaciones en las ciudades, el impulso de su desarrollo y la creación de las condiciones necesarias para estimular la inversión privada.

- Para la política hidráulica, asegurar la dotación equilibrada de recursos, y resolver los problemas de calidad de aguas existentes.

- Para mejorar la calidad ambiental, implantar las infraestructuras precisas para corregir las deseconomías generadas en fases anteriores de desarrollo.

- Para potenciar el desarrollo rural, equilibrar el territorio, conservar el medio

natural y poner en valor económico los espacios naturales.

Estas líneas de actuación se instrumentan en torno a tres planos operativos, la mejora de la eficiencia y la competitividad, el desarrollo de la equidad espacial y social, y la contribución a la conservación y puesta en valor del medio natural y del patrimonio. Se subraya, en todo caso, que las acciones a desarrollar en materia de dotación infraestructural deben complementarse con medidas de carácter sectorial y horizontal que requieren la coordinación de las Administraciones Públicas, especialmente en materia de política urbanística y de vivienda, protección de espacios naturales, formación profesional y empresarial, y desarrollo de potenciales endógenos.

PRINCIPALES ACTUACIONES

Las infraestructuras de transporte constituyen el capítulo de actuaciones más importante, con cerca de 14.2 billones de pesetas, absorben más del 75% de la inversión total prevista en el Plan, correspondiendo 10,7 billones a las infraestructuras de transporte interurbano y 3,4 billones a las infraestructuras de transporte en medio urbano.

Los mayores esfuerzos se concentran en las infraestructuras viarias, al ser la carretera la espina dorsal del sistema de transporte en España. Sin embargo, en los restantes modos, el PDI incorpora criterios de especialización y potencia su participación en aquellos ámbitos y relaciones para los que resultan más eficaces, dentro de una concepción intermodal del sistema de transportes. Junto a ello, la seguridad en el transporte y la preservación en buenas condiciones del patrimonio público constituyen dos de las principales preocupaciones del PDI en materia de infraestructuras de transporte.

En el ámbito urbano, y particularmente en las grandes ciudades o áreas metropolitanas, el PDI propone Planes Intermodales de transporte que potencian el transporte colectivo e incorpora los aspectos medioambientales como uno de los más

importantes condicionantes de la problemática urbana actual.

Las obras hidráulicas relacionadas con el abastecimiento de aguas constituyen el segundo gran capítulo inversor del Plan, con 2,2 billones. Las actuaciones previstas se enmarcan dentro del Plan Hidrológico Nacional y apuestan por una gestión integrada y eficiente de los recursos hídricos en todo el territorio nacional, potenciando las infraestructuras que tiendan a incrementar la disponibilidad del agua, su reutilización directa y la corrección de los desequilibrios espaciales.

Las infraestructuras ambientales aparecen en esta segunda edición del Plan como un capítulo independiente con cerca de 1,9 billones de inversión, dentro del cual se incluyen las actuaciones en materia de calidad de aguas (que en la edición inicial estaban incluidas en el capítulo de obras hidráulicas), la gestión de residuos y los sistemas de vigilancia y control de la contaminación. La reciente elaboración de un inventario de aguas residuales y residuos sólidos ha posibilitado la inclusión en el PDI de estas actuaciones ambientales que no estaban recogidas en la edición inicial de marzo de 1993.

Las actuaciones en costas, dirigidas fundamentalmente a la mejora y regeneración de playas y otros espacios litorales, constituyen el principal exponente de un conjunto de programas destinados a conservar los espacios naturales. Además de las costas, se incorporan programas de tratamiento de riberas, de mantenimiento de caudales mínimos, de reforestación, y de recuperación de infraestructuras lineales en desuso susceptibles de aplicaciones alternativas como pueden ser la creación de una red pasillos verdes.

El plan incluye también, por último, un capítulo específico de investigación y desarrollo en tecnologías relacionadas con el transporte y las infraestructuras.

RECURSO A FUENTES DE FINANCIACIÓN EXTRAPRESUPUESTARIA

Una de las novedades del PDI, que pretende ser también una de sus aportaciones básicas,

es que las inversiones anteriores no deberán ser financiadas íntegramente con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. Teniendo en cuenta la necesidad de compatibilizar el mantenimiento de un elevado ritmo inversor con la aplicación de una política rigurosa en materia de déficit público, se ha diseñado para el PDI un marco financiero que no se basa exclusivamente en las consignaciones presupuestarias generales, sino que se encuentra abierto a la utilización de nuevas fuentes y fórmulas de financiación que permitan complementar aquéllas y anticipar, en su caso, los fondos necesarios para evitar el retraso de actuaciones prioritarias.

En total, los recursos presupuestarios necesarios se estiman en casi 13,2 billones de pesetas, un 70% del total, correspondiendo el 30% restante a distintas fuentes de financiación extrapresupuestaria. Ejemplos destacados de actuaciones incluidas en este tipo de financiación no presupuestaria son las infraestructuras portuarias y aeroportuarias, parte de la red ferroviaria de alta velocidad, algunas actuaciones concertadas en ciudades y una parte sustancial de las actuaciones en materia de calidad de aguas.

CARRETERAS INTERURBANAS

Con un volumen de inversión de más de 5,4 billones de pesetas, las actuaciones de mejora y ampliación de la red vial constituyen el programa más importante del PDI (casi el 30% de la inversión total). Contempla 3 subprogramas diferenciados: vías de gran capacidad, acondicionamientos, y conservación y explotación, en línea con la estructura ya adoptada para el Plan de Carreteras 84-91.

El subprograma de vías de gran capacidad, sin duda el más espectacular, incluye la realización de uno 5.300 km de nuevas autopistas y autovías, y 1.400 km de vías de conexión.

La mejora de la accesibilidad en todo el territorio del Estado, la potenciación de las conexiones viarias a las regiones menos favorecidas, el mallado de la red y el desarrollo de las conexiones internacionales constituyen tres de las estrategias básicas que orientan las actuaciones propuestas.

FERROCARRILES

El programa de ferrocarriles contempla una inversión de 3,2 billones de pesetas, de los que algo más de la mitad se dedican a la consolidación de una red de alta velocidad y su conexión con la red europea, a través de la línea Madrid-Barcelona-Frontera, la Y vasca y el corredor Navarro. En esta segunda edición se ha incluido asimismo dentro de la red de alta velocidad una nueva línea que une Madrid con Valencia y Albacete, actuación que aparecía sólo como una alternativa en estudio en la edición inicial del Plan.

Mención especial merecen también, dentro de las inversiones ferroviarias, las actuaciones tendentes a potenciar las cercanías en las grandes ciudades, las duplicaciones y mejoras de trazado en los itinerarios de mayor tráfico y la mejora de las condiciones de explotación en el conjunto de la red.

PUERTOS Y AEROPUERTOS

Estos dos programas, con volúmenes de inversión similares, 0,8 y 1 billones respectivamente, pretenden optimizar el funcionamiento de los sistemas portuario y aeroportuario, y su mejor integración con las redes de transporte terrestre. Esto incluye algunas actuaciones de gran envergadura, como la ampliación del aeropuerto de Barajas.

PLANES INTERMODALES DE TRANSPORTE EN ÁREAS METROPOLITANAS

Todas las actuaciones en infraestructuras de transporte en grandes áreas metropolitanas se han integrado dentro de Planes Intermodales específicos para cada una de ellas, por entender que la complejidad de los problemas de transporte en los ámbitos urbanos y metropolitanos requería un análisis integrado de cada caso. Los Planes Intermodales afectan a un total de 18 áreas metropolitanas y suponen una inversión de 2,2 billones de pesetas.

ACTUACIONES SECTORIALES EN MEDIO URBANO

Es el equivalente de los Planes Intermodales para ciudades medias y pequeñas. La mayor parte de sus actuaciones se concentran en carreteras de acceso o circunvalación. La inversión total asciende a 1,1 billones de pesetas.

ADECUACIÓN DE LA CALIDAD DEL AGUA

Es el programa más importante dentro del capítulo de infraestructuras ambientales, con una inversión de 1,5 billones de pesetas. Su objetivo es asegurar la disponibilidad de los recursos hídricos en las condiciones de calidad adecuadas para cada uso y proteger los ecosistemas ligados al agua. Con ello se pretende garantizar el total cumplimiento de la normativa comunitaria en la materia.

INCREMENTO DE LOS RECURSOS HIDRÁULICOS

Pretende asegurar las disponibilidades de recursos hídricos suficientes para que éstos no se conviertan en un factor limitador del desarrollo de determinadas áreas. Comprende un conjunto diverso de actuaciones que van desde el incremento de la capacidad de regulación dentro de cada cuenca o las grandes transferencias intercuenas, hasta actuaciones de reutilización y de desalación de agua de mar, con una inversión total del 0,9 billones.

GESTIÓN DE RESIDUOS

La gestión y eliminación de residuos se incorpora por primera vez en el PDI proporcionando carácter de política estatal a un tema de competencia municipal. El problema de la gestión de residuos ha adquirido tal gravedad en los últimos años que requiere un marco de actuación interadministrativo para la adopción de soluciones eficaces.

El PDI introduce un diagnóstico de la situación en España y propone unos objetivos de actuación no solamente en lo que se refiere a la creación de infraestructuras de tratamiento y eliminación de los residuos, sino también relacionados con los hábitos de generación y gestión.

El planeamiento integrado de las políticas estatales en esta materia establece un marco de concertación entre las diferentes administraciones competentes imprescindible para resolver este tipo de problemas relacionado con la calidad ambiental.

CONSERVACIÓN DE ESPACIOS NATURALES

La mejora de la calidad de las playas constituye el programa más importante de las actuaciones en costas, con una inversión de casi 0,3 billones. Su objetivo es la protección y regeneración de playas en regresión, así como la creación de nuevas playas.

La defensa contra inundaciones, con una inversión de 0,4 billones, incluye la realización de embalses de laminación, obras localizadas de defensa y la extensión del SAIH (Sistema Automático de Información Hidrológica).

El tratamiento de riberas y márgenes en cuencas, la reforestación y otras actuaciones de carácter ambiental, como la recuperación de infraestructuras abandonadas para usos alternativos, constituyen una serie de programas destinados a mejorar los espacios naturales e introducir el concepto de puesta en valor de los mismos, con el fin de potenciar la creación de empleo y la fijación de población en el medio rural.

CONSIDERACIONES AMBIENTALES

Cabe destacar la creciente importancia de las infraestructuras y de la calidad ambiental, que tienden a convertirse, en el factor clave de diferenciación y competitividad en el contexto de la Unión Europea. El dilema infraestructura contra calidad ambiental adapta al marco operativo del PDI el debate más amplio entre protección

de la naturaleza y desarrollo económico, y establece en consecuencia, la necesidad de incorporar los condicionantes ambientales en las políticas de transportes.

La integración de todas las actuaciones en materia de infraestructuras de transporte, en un marco territorial estructurado a nivel local, regional, estatal, y comunitario, establece las condiciones adecuadas para incorporar los criterios ambientales en la planificación de infraestructuras, y por tanto el Plan Director de Infraestructuras como documento abierto de planificación del sistema de transportes constituye el instrumento integrador de las políticas de transporte y las políticas ambientales.

Las actuaciones previstas en el PDI mantienen la política de creación de infraestructuras iniciada en España durante la década pasada, en base a una serie de criterios y prioridades de carácter social y económica, que inevitablemente influirán en la toma de decisiones, pero incorpora por primera vez un serie de criterios básicos de carácter ambiental en el proceso de selección de corredores y modos de transportes alternativos, introduciendo una nueva valoración de los espacios naturales como elemento de competitividad económica y territorial.

A medio plazo y a medida que se vayan corrigiendo los desequilibrios estructurales y adaptando el modelo económico hacia sistemas más estables, la política de creación de infraestructuras prevé una inversión en los criterios de valoración de las prioridades, adquiriendo la variable ambiental un carácter predominante de forma más generalizada, como elemento insustituible del desarrollo sostenido.

En definitiva el planeamiento integrado en materia de infraestructuras de transporte, unido al conocimiento y sensibilidad adquirido en los últimos años en relación a los valores ambientales y al desarrollo de normativas y procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental, permiten, en la actualidad, establecer un marco adecuado para incorporar el factor ambiental en la valoración de alternativas.

Por su parte el PDI en base a su perspectiva globalizadora, constituye el elemento fundamental de incorporación de

las políticas ambientales en materia de obras públicas, que hace posible continuar el proceso de mejora de nuestras infraestructuras dentro de un contexto respetuoso con el medio ambiente.

CONCLUSIONES

Como instrumento de planificación integrada de infraestructuras, el PDI permite:

- Valorar adecuadamente las necesidades a largo plazo de infraestructuras en función de la demanda, con objeto de mejorar la movilidad interna, el aprovechamiento de los recursos hídricos y corregir desequilibrios territoriales.
- Establecer criterios de ordenación del territorio en función de sus posibilidades en el contexto europeo y de las demandas de recursos naturales, suelo, subsuelo, aire, agua, energía, flora, fauna.. con especial valoración de los espacios naturales y del patrimonio histórico y cultural.
- Establecer un marco de concertación entre las diferentes administraciones y demás agentes implicados para resolver conjuntamente los grandes retos planteados desde las infraestructuras de transportes, el aprovechamiento de los recurso hídricos y la calidad ambiental.
- Seleccionar las alternativas de infraestructuras más adecuadas en función de la disponibilidad de recursos, rentabilidad social y económica, equidad territorial, degradación ambiental..
- Establecer mecanismos de decisión sobre Impacto Ambiental, que permitan optimizar alternativas e introducir medidas correctoras para disminuir impactos negativos producidos por las infraestructuras.
- Adecuar las necesidades de financiación de las actuaciones con los recursos disponibles.