

# INFORME SOBRE EL PLAN DIRECTOR DE INFRAESTRUCTURAS

1993 - 2007

## 1. Introducción:

### 1.1. Antecedentes.

El 22 de diciembre de 1994 el Presidente del Consejo Económico y Social (CES) fue llamado a comparecer, el día 12 de enero de 1995, en el Congreso de los Diputados, ante la Ponencia encargada del estudio del Plan Director de Infraestructuras (PDI), creada en el seno de la Comisión de Infraestructuras y Medio Ambiente, para informar con relación a las infraestructuras y actividad económica, y en particular, sobre los efectos macroeconómicos, regionales y sobre la competitividad.

Durante esta comparecencia el Presidente informó a dicha Ponencia de que en ningún momento de la tramitación o elaboración previa del PDI anterior a su aprobación en Consejo de Ministros, el 4 de marzo de 1994, había sido sometido dicho documento a la consideración, informe o dictamen del CES. No obstante, ello no suponía infracción alguna del ordenamiento jurídico ni ignoraba competencias atribuidas legalmente al Consejo.

A pesar de lo anterior, declaró el Presidente que sí hubiera sido aconsejable la consulta al CES en relación con los contenidos del PDI, antes de su aprobación oficial por acuerdo del Consejo de Ministros. O, al menos, su remisión formal al Consejo, para su consideración, debate y elevación de sugerencias, tras dicha aprobación.

A continuación indicó que existía la posibilidad de que el CES se pronunciara en un plazo relativamente breve sobre el PDI aprobando la elaboración de un informe de iniciativa propia.

En consecuencia, la Ponencia pidió la opinión del CES elevando el ruego unánime de que el Consejo emitiese un Informe a iniciativa propia sobre el PDI.

El Pleno del CES del 19 de enero de 1995 decidió aprobar dicha propuesta de elaboración de Informe, encomendando a la Comisión de Trabajo de Mercado Único, Desarrollo Regional y Cooperación al Desarrollo su redacción.

Como parte del proceso de preparación del Informe, en la sesión extraordinaria del Pleno del 2 de febrero de 1995 compareció el Excmo. Sr. Secretario de Estado de Política Territorial y Obras Públicas, D. José Alberto Zaragoza Rameu, que informó

acerca del contenido del PDI. El Secretario de Estado declaró el interés que tenía el Gobierno en conocer la opinión y las valoraciones del CES acerca del PDI, declaración que se ha producido con posterioridad a la decisión de elaborar un informe por iniciativa propia y, casi un año después de haberse aprobado en Consejo de Ministros, y no antes. Este interés tardío contrasta con la afirmación que aparece en la introducción del PDI y que dice: "Es oportuno dejar constancia de que el Plan ha estado sometido al examen de la sociedad española. Han sido múltiples los análisis, críticas, comentarios y tomas de posición respecto al mismo, desde las más diversas disciplinas profesionales, planteamientos políticos e intereses sectoriales y regionales".

## **1.2. El Plan Director de Infraestructuras. Contenido.**

El Plan Director de Infraestructuras (PDI) es el documento básico de Planificación elaborado por el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente (MOPTMA) como marco de referencia para el desarrollo de la mayor parte de infraestructuras de competencia estatal. Dentro del PDI se engloban distintos Planes Nacionales tales como el de carreteras, el de depuración de aguas residuales o el hidrológico, entre otros.

Los tres grandes objetivos de actuación del PDI contemplan:

Superar los condicionamientos que impone tanto la orografía española como su situación periférica en la Unión Europea (UE). Con este fin se pretende desarrollar un sistema integrado de infraestructuras de transporte (aeropuertos, red viaria, red ferroviaria y estructura portuaria) alcanzable de manera dinámica y mediante actuaciones sucesivas.

Consolidar un sistema de ciudades atractivas para vivir y realizar actividades económicas eficientes, integradas en un sistema global correctamente articulado de ciudades de tamaño medio con perspectivas de futuro equilibradas.

Promover una correcta utilización de los recursos ambientales, enmarcando también las líneas de la política hidráulica.

Durante el período contemplado por el PDI se pretenden invertir 18,7 billones de pesetas (pesetas constantes de 1992), 1,2 billones de pesetas en términos anuales, previsión que se sustenta en unas previsiones de crecimiento medio del PIB del 2,5% anual hasta el año 2.007. De esta cantidad 10,7 billones se destinarán a infraestructuras de transporte interurbano, 3,5 billones a transporte urbano, 2,2 billones a obras hidráulicas y 0,5 billones al resto.

Es necesario resaltar que su financiación se producirá a través de recursos presupuestarios y extrapresupuestarios. Por fondos presupuestarios se entienden los recursos contenidos en los Presupuestos Generales del Estado, incluidos los Fondos Estructurales y Fondos de Cohesión. Su cuantía total asciende a 13,2 billones pesetas, es decir un 70% de los recursos destinados al PDI. El resto (5,6 billones) tiene procedencia extrapresupuestaria proveniente de Comunidades Autónomas, Entes Locales y recursos privados. El PDI prevé la participación activa de las Comunidades Autónomas en la financiación de actuaciones dentro del marco de los Planes de Desarrollo Regional.

De la inversión total en transporte interurbano, 5,4 billones se destinarán a carreteras, de los que el 95% será capital público y el resto privado, especialmente vía autopistas de peaje. El ferrocarril absorberá 3,2 billones de inversión, concentrada en los modos como la alta velocidad y en rutas como el corredor Madrid - Barcelona, las conexiones con Levante y Francia y la modernización de los trenes de cercanías en las grandes ciudades. Los aeropuertos y los puertos absorberán una inversión de 1,8 billones de pesetas.

El resto de actuaciones del PDI se destinarán al transporte urbano, a actuaciones encaminadas a mejorar las condiciones medioambientales en las ciudades, y en general a mejorar la calidad de vida en el medio urbano, donde la apuesta por el transporte público es apreciable. El resto de dinero se invertirá en mejoras de la red de suministro de agua y obras hidráulicas (2,2 billones), infraestructuras para defensa del medio ambiente (1,8 billones), y actuaciones en costas (0,5 billones).

Las previsiones del PDI acerca del empleo que se creará en el sector privado dedicado a la construcción de estas infraestructuras asciende a 150.000 puestos de trabajo estable de media anual, unos 2.000.000 hasta el 2.007.

El PDI es un extenso documento en el que se detallan las razones de orden económico y social que recomiendan llevar a cabo las actuaciones que presenta, así como los criterios de selección y de intervención pública y, finalmente, los proyectos elegidos. La descripción de los mismos es completa y detallada aunque no se especifica la cronología y las prioridades de las intervenciones. El documento incluye también unas previsiones financieras para las inversiones basadas en una serie de supuestos acerca de la evolución de las cuentas del Estado, del crecimiento del PIB y del flujo de fondos de origen comunitario de los que se dispondrá.

## **2. Valoración General.**

El PDI constituye un esfuerzo por dotar de orientación y sentido al conjunto de políticas de equipamiento de infraestructuras. Esta es la primera ocasión en que el Gobierno plantea en un documento, con el horizonte del largo plazo, la sistematización del conjunto de medidas y proyectos a ejecutar con el objetivo de

reducir el déficit secular de España en este tipo de recursos. Como tal, este esfuerzo no puede merecer otra cosa que la aprobación general.

No obstante, el PDI no es tanto un producto acabado, sino el primer escalón de la política de infraestructuras, que se verá completada con la discusión y aprobación de los planes sectoriales.

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, ambientales, etc... Por ello dicha referencia es insuficiente porque se echan de menos debates previos o paralelos ligados a las infraestructuras: Qué sistemas de transporte, qué política territorial, qué política energética, qué política ambiental, etc... son las más adecuadas para nuestro país. Desde este enfoque las infraestructuras se convierten en una variable dependiente de formas de desarrollo y crecimiento determinadas, que deberían tender hacia la solución de los problemas estructurales de la economía española y hacia actuaciones en contra de los actuales desequilibrios inter e intra regionales.

#### **Definición de infraestructura.**

Se pueden distinguir dos grandes categorías de infraestructuras, las económicas y las sociales. Las económicas son aquellas que apoyan directamente las actividades productivas, mientras que las sociales están vinculadas con el bienestar de los ciudadanos.

En general la provisión de ambos tipos de infraestructuras beneficia a usuarios y productores y por ello su construcción debe cumplir y satisfacer las necesidades de ambos colectivos de la manera más eficiente posible. No en vano, afectan directamente a la calidad de vida de los primeros, e implican mejoras en su productividad y la creación de nuevas posibilidades de actividad para los segundos. Toda la actividad económica y social se articula en torno a las infraestructuras existentes. Las infraestructuras condicionan la eficacia económica y la cohesión a largo plazo de la sociedad.

La definición de infraestructuras que adopta el PDI es la que figura como tal en los Presupuestos Generales del Estado, y que hace referencia a una serie de actuaciones todas ellas competencia del MOPTMA. La política de infraestructuras comprende el conjunto de actividades públicas destinadas a la prestación de servicios en los que la cuantía del capital físico necesario, materializado preferentemente en obra civil, supone una parte sustancial del coste de la política. En la misma se integran la construcción por parte del Estado de las infraestructuras de transporte (tanto terrestre como marítimo y aéreo), obras hidráulicas (para abastecimiento de poblaciones, regadíos y usos industriales) y costeras (defensa, regeneración y mejora del medio litoral). Sin duda, caben consideraciones más amplias acerca del concepto de infraestructura, referida tanto a "obras" como a "servicios", y acentuando su contenido económico o social. De

ambas definiciones, económicas y sociales, se deriva la importancia de planes como el PDI aunque éste, sin embargo, no contemple a las de carácter social. Puede ser deseable que estudios o planes posteriores analicen otras necesidades en ámbitos diferentes, estableciendo una visión más general de las actuaciones e inversiones públicas referidas a las infraestructuras en sentido amplio. Sin embargo, ello no supone un obstáculo a la concepción del PDI que se restringe a un conjunto previamente definido de actuaciones y competencias administrativas.

En cualquier caso hubiese sido deseable presentar en el PDI todas las infraestructuras definidas como tales, lo cual hubiese permitido un tratamiento más integrado así como un control más efectivo del 5% del PIB que se dice se va a destinar a inversión pública en los próximos años. El concepto de infraestructura queda algo limitado en el PDI al concretarse preferentemente en infraestructuras viarias (carreteras, ferrocarriles, puertos y aeropuertos), por otra parte demasiado concentradas en las carreteras, con el complemento del Plan Hidrológico Nacional (PHN) y de las actuaciones en costas. Se echan en falta otro tipo de infraestructuras como las de telecomunicaciones, energía, residuos industriales y urbanos, emisiones atmosféricas y repoblación y reforestación. En particular, el sector de las telecomunicaciones, es uno de los que presenta mayor potencial de crecimiento y creación de empleo, y por ello falta un planteamiento que aclare la posición real del Gobierno. Los criterios que se están siguiendo para privatizar empresas públicas de este ramo y la multiplicidad de empresas que operan en el mismo son los dos factores principales que condicionan el funcionamiento de este sector en la actualidad, sin que por ahora exista un esquema claro de futuro para el mismo. Además, dejar en manos de empresas públicas o semipúblicas el desarrollo de las infraestructuras de telecomunicaciones o de energía, segundas grandes olvidadas, en pleno desarrollo de la problemática de las grandes redes transeuropeas de comunicaciones y de los mercados eléctrico y gasista, implica, no sólo reconocer el hecho de que dichas inversiones, por ser rentables, pueden ser planificadas y acometidas por el sector privado con criterios económicos, sino asumir el que las mismas van a ser efectivamente rentabilizadas. Dejar totalmente en manos del sector privado el desarrollo y explotación de estos tipos de infraestructuras no sólo supone este riesgo, fatalmente cumplido en el caso de las concesionarias de autopistas hace no tantos años, sino que puede estar injustificado si se entiende que dichas inversiones son y serán recuperadas por esas compañías por la vía de precios administrados y tarifas sujetas a la aprobación del Gobierno. Hubiera sido importante dejar constancia en el PDI de los proyectos y prioridades políticas respecto a estas redes de infraestructuras, por la importancia estratégica que presentan.

Las repercusiones económicas y sociales de las infraestructuras y su importante proyección a largo plazo recomiendan una mayor participación de los agentes sociales en la determinación de las líneas esenciales de actuación en este campo.

#### **Carácter Global del PDI y su relación con otros Planes.**

El CES reconoce el interés de planes como el PDI en el que se enmarcan e integran actuaciones muy importantes en materia de infraestructuras, especialmente en materia de transporte. Hasta ahora no existía un marco integrado de actuaciones, por lo que en ciertos momentos se habían seguido políticas contradictorias, erráticas y poco coherentes. Al mismo tiempo, el PDI provoca un debate inédito e indispensable en nuestro país acerca de un apartado de política estratégica tan importante como éste.

A la hora de valorar en su conjunto el PDI, conviene examinar su solidez como tal. Las posibilidades de que el PDI permanezca en el horizonte temporal que lo contempla como guía general depende, por una parte, del grado de compromiso político y económico que pueda suponer para los sucesivos gobiernos ligado al presente debate sobre el mismo y, por otra, del grado de acierto de los juicios que contiene respecto a los factores técnicos que lo condicionan como son el nivel de la tecnología o las condiciones medioambientales. Por estas razones, es aceptable y realista considerar que el PDI, aunque esté y deba estar consensuado al máximo, necesitará revisiones futuras en la medida en que su aplicación se torne insatisfactoria debido a la evolución de factores tomados como variables exógenas en su elaboración. Además, es importante que el PDI no se vea sometido a los cambios en el panorama político que puedan tener lugar, objetivo plenamente asequible desde un acuerdo general lo más amplio y técnico posible. El PDI ha de ser, ante todo, un elemento estable. La experiencia demuestra el valor que representa contar con elementos de referencia que perduren en este tipo de actuaciones.

Se debe tomar conciencia de la importancia de armonizar y coordinar los objetivos de las Administraciones Central, Autonómicas y Locales con vistas a la aplicación progresiva del PDI para poder extraer todos los efectos beneficiosos del mismo.

El carácter de inventario de necesidades del PDI no es su menor virtud. No obstante, su desarrollo posterior deberá ser objeto de numerosas actualizaciones. El PDI es un plan estratégico, a largo plazo (15 años), radicalmente distinto de un programa de actuaciones concretas, porque su función es perfilar un marco formado por la previsiones del conjunto de las infraestructuras básicas del país. Este enfoque no es exclusivo de España, en otros países se están discutiendo planes similares (Países Bajos, Francia y Alemania), con límites temporales similares, que son por otra parte el tipo de herramientas de planificación que recomienda la UE. Por ello, no se debe confundir el PDI con planes sectoriales como el Plan General de Carreteras, el Plan de Transporte Ferroviario, el Plan de Costas o el Plan Hidrológico Nacional.

### **Reflexión sobre el sentido de la planificación económica y el PDI.**

El PDI ha optado por un nivel suficiente y razonable de planificación de las actuaciones previstas, compatible con el largo plazo contemplado, el nivel de

flexibilidad requerido, el régimen competencial descentralizado de la Administración española y la incertidumbre aneja a los factores que intervienen.

El PDI nace con la vocación de identificar necesidades en las infraestructuras básicas, al tiempo que propone a largo plazo un conjunto de actuaciones que permitirán la adecuada satisfacción de dichas necesidades. El horizonte temporal elegido, 15 años, no es exagerado porque este tipo de inversión absorbe recursos muy cuantiosos y su utilización y amortización comprende períodos de tiempo dilatados. En el escalón inferior de la planificación, sin embargo, deberá producirse un mayor grado de concreción y compromiso, lógicamente en armonía con las líneas generales definidas en el PDI. A pesar de ello, es necesario definir más concretamente las prioridades para dotar al PDI de una mayor dimensión temporal, más próxima a la programación que el documento actual, para eliminar gran parte de la incertidumbre que rodea a las futuras intervenciones. El grado de aplicación del PDI no puede quedar al juicio de sucesivos Ministerios (MOPTMA) aplicando recortes presupuestarios según su criterio. La programación económica ha sido un valor que se debe suscribir por su utilidad y eficacia a la hora de definir y alcanzar objetivos de política económica. Sin embargo, el esquema por el que opta el PDI tampoco está exento de virtudes porque permite la evolución dinámica de las actuaciones incluidas en el mismo, al tiempo que facilita adecuar el ritmo de construcción de las infraestructuras al de la tendencia coyuntural. De la misma manera, se deberían remarcar las actuaciones de carácter estratégico, tanto a nivel territorial como de rama, de tal manera que apareciesen en el PDI con garantía absoluta de ejecución. Estas actuaciones estratégicas deberían ser reafirmadas mediante la fijación de unos invariantes presupuestarios que asegurasen la correcta puesta en marcha de estas actuaciones.

### **Filosofía del Principio de Cooperación y PDI.**

Parte del PDI será financiado por los Fondos Estructurales Europeos enmarcados en diferentes planes plurianuales. La normativa comunitaria en relación con los Fondos Estructurales consagra como principio fundamental el de cooperación. Este principio, según el texto original aprobado por el Consejo de la Unión Europea del 20 de julio de 1993, artículo 4 del Reglamento 2081/1993 (Reglamento marco), exige que la actuación comunitaria se produzca mediante estrecha concertación entre la Comisión, el Estado miembro interesado y las autoridades y organismos competentes (incluidos, en el marco de las modalidades ofrecidas por las normas institucionales y las prácticas vigentes propias de cada Estado miembro, los interlocutores económicos y sociales). La cooperación abarca la preparación y financiación, así como la apreciación previa, el seguimiento y la evaluación posterior de las acciones.

En definitiva, puesto que parte de las actuaciones incluidas en el PDI serán financiadas por los Fondos Estructurales Europeos, el principio de cooperación no se habría cumplido tal y como demanda el Reglamento 2081/1993 antes mencionado.

### **Posición que el CES ha adoptado en temas similares con anterioridad.**

El CES mostró su preocupación en el Dictamen 6/1994, sobre la Actualización del Programa de Convergencia, al observar que el Gobierno no revalidaba en el mismo su compromiso de mantener como referencia a seguir para la inversión pública la cifra del 5% del PIB. Este porcentaje se conseguiría gracias a la suma de varios componentes, de los que la inversión pública responsabilidad del MOPTMA oscilaría entre el 1% y el 1,2% del PIB.

### **3. Efectos del PDI.**

La construcción de infraestructuras adecuadas es una condición necesaria para el crecimiento económico y para el desarrollo, que sin embargo requiere la colaboración de otros factores para permitir que efectivamente se logren.

Su provisión potencia el crecimiento de la productividad, estimula la inversión privada y la acumulación de capital de este género, y fomenta y facilita el desarrollo y el crecimiento de las regiones menos favorecidas.

A corto plazo, su construcción afecta directamente a la evolución macroeconómica del ejercicio de actuación, por el gasto que se realiza y sus consecuencias sobre la demanda agregada, y por los sectores que participan en la misma y que lógicamente producen más durante su construcción. A más largo plazo, los efectos positivos de las infraestructuras son los que se reflejan en la evolución de variables de carácter microeconómico como la productividad, y en consecuencia la competitividad.

La renovación constante del equipamiento subraya el importante papel que la inversión pública y los servicios públicos desempeñan en la actividad económica general y en el crecimiento de nuestra economía en su sentido más global y amplio posible.

Una buena infraestructura eleva la productividad y reduce los costes de producción. Al mismo tiempo favorece la diversificación de la producción, la expansión del comercio y la reducción del desempleo. Cierta tipo de infraestructuras son también beneficiosas para el medio ambiente.

En un contexto económico marcado por la integración económica en la Unión Europea y la apertura de nuestros mercados también frente al resto del mundo - en particular desde la firma de los acuerdos del GATT de 1994 - las infraestructuras se han convertido en un factor fundamental para el éxito económico. Sin el adecuado equipamiento en infraestructuras no se podrá alcanzar un crecimiento económico sostenido basado en el éxito competitivo de nuestras empresas, ni un crecimiento económico generalizado y equilibrado en todas nuestras regiones. Al mismo

tiempo, se está produciendo un proceso acelerado de cambios en las especificaciones técnicas de todos los tipos de equipamientos - como las telecomunicaciones o el transporte - y en la sensibilidad acerca de cuestiones como el medio ambiente o la gestión de los recursos hidráulicos que requieren actuaciones eficaces, como debe ser el PDI.

Desde el principio de los años ochenta las economías desarrolladas han experimentado un descenso en el ritmo de crecimiento de su productividad. Esta relación tiene componentes macroeconómicos y microeconómicos claros.

### **3.1. Macroeconómicos.**

La construcción de infraestructuras tiene importantes efectos sobre la economía en su conjunto en un sentido macroeconómico. La inversión pública, como parte de la demanda agregada, repercute en el producto final vía demanda. Su efectos se expanden por el resto de la actividad económica creando empleo por medio del mecanismo del multiplicador. Según estimaciones de la Dirección General de Planificación del Ministerio de Economía, un aumento de la inversión pública del 1% del PIB produce un crecimiento entre el 0,6 y el 0,8% del PIB y de entre un 0,5 y 0,7% del empleo.

La inversión en infraestructuras activa el ritmo económico, colabora en el proceso de generación de empleo y contribuye, en un sentido keynesiano básico, a superar más fácilmente las fases recesivas del ciclo económico dada la gran capacidad que tiene el sector de la construcción para crear empleo y usar recursos. La falta de infraestructuras condiciona el desarrollo productivo y limita todas las actividades de consumo de un país. El problema del déficit público y el carácter cada vez más escaso de los recursos financieros públicos complica el análisis de los efectos de estas inversiones, así como el proceso y las pautas de selección y determinación de las más eficientes y necesarias. Como las infraestructuras son difíciles de cuantificar es muy difícil valorar sus efectos. Las mediciones físicas - kilómetros de carretera, número de líneas de teléfono,... -, o las estrictamente monetarias como el porcentaje del PIB que el Estado invierte cada año en su construcción, no son fáciles de interpolar en los modelos económicos tradicionales.

En términos amplios, existe la suficiente evidencia empírica que relaciona conceptos como el gasto público y sus componentes -transferencias, consumo e inversión- con la tasa de crecimiento del PIB o, sobre partidas más concretas como el stock de capital humano, la tasa de fertilidad o la productividad global de la economía o de un sector determinado. Los principales estudios encuentran evidencia de que, de todos los componentes del gasto público, el que mayor impacto positivo tiene sobre la productividad de los factores y el crecimiento es el que se dedica a infraestructuras.

En relación a las previsiones que incluye el PDI, sin negar validez al modelo MOISEES, hubiese sido interesante comprobar también los efectos de este Plan de

manera más desagregada por sectores. Otra cuestión que se deja abierta es el análisis de los efectos que las inversiones previstas en el PDI generarán sobre la evolución de la balanza de pagos de nuestro país.

### **Relación entre la inversión prevista por el PDI y creación de empleo.**

En relación a las previsiones que el PDI incorpora relativas a la creación de empleo, la ausencia de una periodificación obliga a mantener ciertas cautelas ante las previsiones del Plan, puesto que dicha creación depende del número de obras que se realicen de manera simultánea (efecto directo, hay que tener en cuenta que la duración media de una obra es de 24 meses), y del grado de intervención de la industria nacional en el diseño de las mismas (efecto inducido). El análisis debería considerar entonces la duración esperada del empleo generado. De la misma manera, al margen de los efectos directo e inducido, se necesita conocer con mayor alcance y detalle las consecuencias y mecanismos de funcionamiento y transmisión de otros efectos y vías de generación de empleo que se dan cuando se realizan planes como el PDI, como el efecto desarrollo que produce empleo por el aumento de actividad económica que se registra en las áreas a las que sirven las nuevas infraestructuras, o el efecto actividad que lo genera debido al empleo que se necesita para utilizar las nuevas infraestructuras y mantenerlas. En general, se estima que por cada empleo directo creado se genera otro inducido. Al ser el sector de la construcción relativamente más intensivo en mano de obra y menos intensivo en capital que la mayor parte de los sectores, los efectos sobre el empleo pueden estimarse más altos que para otras inversiones alternativas, aunque el tipo de obras que son más intensas en empleo, como la construcción de viviendas o la renovación de las redes de abastecimiento de agua, no protagonizan este plan.

Al plantearse inversiones aproximadamente constantes a lo largo del tiempo de vida del Plan, el PDI generará empleo adicional en la medida en la que tal inversión suponga un exceso respecto de la inversión media reciente del MOPTMA. Ese nivel medio de empleo se mantendrá a lo largo del período de duración del PDI siempre y cuando se mantenga el volumen de inversión. Todo el empleo adicional dependerá de la magnitud de la inversión capaz de superar la media de los últimos años.

A pesar de lo anterior, el PDI, en uno de sus apartados, analiza las relaciones entre la creación de empleo y la obra pública. En este apartado se exageran los efectos de este tipo de inversión sobre el empleo, dando a entender que el PDI puede llegar a crear un puesto de trabajo por cada 4,5 millones de pesetas invertidos (lo que generaría 4 millones de empleos para los 18 billones de inversión). La base de este análisis se centra sólo en las infraestructuras de transporte previstas.

El efecto generador de empleo a corto plazo de algunos proyectos, no puede obviar otras consideraciones como que la realización de otras obras puede afianzar el empleo cualificado a largo plazo en España, como las telecomunicaciones o el desarrollo de la tecnología ferroviaria de alta velocidad. El retraso en el trabajo en

estos ámbitos puede suponer que el tiempo no utilizado deba cubrirse más adelante con la importación de trabajo de alta cualificación importado e incorporado a los productos o diseños. Las actuaciones deben favorecer la creación de puestos de trabajo de alta cualificación en nuestro país.

Aunque el objetivo central del PDI no es la creación de empleo sino la provisión de infraestructuras, es necesario analizar con más rigor y precisión los efectos que el PDI pueda tener sobre el conjunto de la actividad económica y especialmente sobre el mercado de trabajo. El análisis debe concentrarse en la determinación del volumen de empleo que generará y de su calidad, cuantitativa y cualitativamente, así como en la búsqueda de la relación entre inversión en las infraestructuras propuestas y empleo, considerando los efectos de posibles correcciones en el PDI.

### **3.2. Microeconómicos.**

Un adecuado sistema de infraestructuras eleva la productividad del sistema económico general y rebaja los costes de producción, mejorando la competitividad, pero ha de ampliarse con la rapidez suficiente para poder adaptarse al ritmo de crecimiento y evitar la presencia de estrangulamientos en el proceso de desarrollo.

La dotación de infraestructuras promueve significativos incrementos en la productividad. Por una parte el producto crece por unidad de trabajo o de capital en la medida en que se realizan las obras y no se considera el tercer factor a remunerar, el capital público, pero por otra parte existe un incremento de la productividad en las líneas de producción del resto de actividades económicas, en la medida en que se dispone de comunicaciones, transportes y telecomunicaciones mejores y más baratas, materias primas como el agua más limpias, mayor gama de fuentes de energía entre las que poder elegir para adaptarlas a las necesidades productivas, etc. A los efectos que aquí interesan, no resulta relevante el hablar de mejoras de competitividad vía reducción de costes en lugar de vía aumentos de la productividad. La relación valor de la productividad-costes de los factores puede no ser una igualdad, pero sí lo es que existe una relación estable negativa entre los dos conceptos, y que, sea como fuere, como producto de la inversión en infraestructuras económicas, la competitividad aumenta. Estas afirmaciones han sido contrastadas empíricamente en diversas ocasiones, aunque tampoco puede considerarse la dotación de infraestructuras de un país como indicador significativo del nivel de competitividad de su economía. Este depende de otros factores como el marco institucional, organizativo y de gestión empresarial, de formación, y otros.

Los sectores productivos, y lógicamente las empresas, se benefician de la inversión en infraestructuras de dos maneras. Por una parte de manera directa e inmediata cuando participan en su construcción, diseño, planificación o mantenimiento. Por otra, aprovechan el ahorro en sus costes que se comenta en el párrafo anterior. Este segundo efecto es el más importante para la economía española desde una perspectiva sectorial, porque al fin y al cabo no es sino una inyección de competitividad que, si se aprovecha correctamente en el marco de una política

industrial más amplia racional y coherente, aplicada de manera paralela al PDI, debe favorecer el saneamiento y consolidación de nuestro tejido industrial. No en vano, en muchos sentidos, la crisis de 1992 fue una crisis de productividad.

### **3.3. Regionales.**

El PDI afirma correctamente que los cuatro determinantes principales del potencial de desarrollo de una región son: la situación geográfica, la infraestructura, la aglomeración y la estructura sectorial. La primera no puede cambiarse, las dos siguientes dependen completamente de las intervenciones de las Administraciones en materia de infraestructuras y equipamientos, la última se puede afectar construyendo infraestructuras.

La dotación de infraestructuras tiene una considerable influencia sobre los agregados macroeconómicos regionales. Las dotaciones de infraestructuras son un elemento clave en la explicación de las diferencias regionales, en particular de la renta neta per cápita, sobre el PIB por empleado, sobre el PIB per cápita y sobre la renta personal disponible. De todas las infraestructuras, las de transporte y telecomunicaciones son las que mayor correlación presentan con los indicadores de renta y ocupación. A pesar de todo, reconociendo el importante papel de las mismas, no sería correcto exagerar el protagonismo que una actuación de política económica podría tener en este ámbito. La relación infraestructuras-renta es bidireccional y no justifica por sí sola la provisión masiva de infraestructuras a las regiones menos ricas. El desarrollo regional es un proceso complejo en el que se precisa la concurrencia selectiva de otros factores desencadenantes de riqueza y prosperidad, capaces de atraer al capital privado y que incidan en las estructuras socioeconómicas, y cuya coincidencia en el tiempo va más allá del propio ámbito al que el PDI puede hacer referencia, y que además requieren un desarrollo equilibrado de otras políticas complementarias.

En Europa, las mejores infraestructuras corresponden a regiones altamente desarrolladas, densamente pobladas y céntricamente situadas, que contrastan claramente con la periferia. En España, por diversas razones, disponemos de un nivel de infraestructuras inferior e insuficiente en comparación con la media de la Unión Europea.

A nivel comunitario, la convergencia económica y social pasa por alcanzar niveles de equipamiento similares con el resto de miembros de la Unión Europea en materia de infraestructuras. La cohesión social exige infraestructuras sociales como las de sanidad, educación, medio ambiente y seguridad que estén equilibradas entre las regiones. El principio y objetivo de cohesión económica aspira a que las regiones alcancen niveles de desarrollo similares, que las dote de la capacidad de generar la renta suficiente por sí mismas para poder eludir en el largo plazo los mecanismos financieros de compensación que existen en la actualidad. Hasta entonces, el desarrollo económico de numerosas regiones sería imposible sin la dotación de las infraestructuras que las habilite para poder

competir con las regiones más favorecidas, más desarrolladas o mejor situadas geográficamente.

A nivel nacional, la dotación de capital público de nuestras Comunidades Autónomas revela todavía importantes diferencias a pesar del gran esfuerzo inversor realizado en los últimos años. Según el estudio de Cutanda y Aparicio (1992) las mayores disparidades se encuentran en las infraestructuras económicas en partidas como las dotaciones de oferta de energía o de agua, entre las regiones históricamente más desarrolladas y las menos. Estas diferencias se acentúan a medida que se avanza hacia el sur y hacia el oeste de la geografía peninsular, al tiempo que existen también importantes carencias en los dos archipiélagos españoles. Las dotaciones sociales sin embargo están mejor distribuidas que las económicas, lo que demuestra la importante labor redistributiva que desempeñan las políticas desarrolladas a partir de los presupuestos del conjunto de las Administraciones Públicas.

Todavía existen importantes diferencias entre las regiones españolas. Durante los últimos 30 años la tasa de crecimiento de la renta per cápita de las regiones más pobres ha sido superior a la de las regiones ricas. Sin embargo, cuando la convergencia se produce al ritmo más alto posible éste no supera el 2% anual. Por ello se necesitarán décadas para corregir sustancialmente los desequilibrios.

La principal parte de las infraestructuras previstas por el PDI, responden al concepto de infraestructuras de impulsión, capaces de generar efectos que induzcan el desarrollo en determinadas regiones y áreas menos favorecidas. El resto de las infraestructuras a implantar se ajustan al modelo de infraestructuras de acompañamiento, que son aquellas cuya ausencia podría traducirse en graves estrangulamientos de los niveles de desarrollo ya alcanzados, generando altos costes por su congestión e ineficiencia.

En cuanto a las diferencias de productividad de los factores entre regiones, aunque la influencia de las infraestructuras sea en ocasiones limitada en cuanto al crecimiento de la productividad de una región, sí lo es y además de carácter determinante en relación a los diferenciales de crecimiento que se registran entre regiones. En términos de flujos, la inversión pública siempre precede a la privada, sirviendo la inversión en infraestructuras como un instrumento de política regional destinado a atraer inversión privada. En general, cuanto más y mejores sean las infraestructuras más alta será la productividad potencial y mayor el atractivo de esas regiones para el capital y la mano de obra.

En cualquier caso, en España existen múltiples mecanismos financieros y de política regional que operan simultáneamente, que dificultan la cuantificación del efecto total de las mismas. El funcionamiento simultáneo del Fondo de Compensación Interterritorial, de las ayudas enmarcadas en los mecanismos de la Política Regional y Social Comunitaria y del Fondo de Cohesión, y la participación de cuatro niveles administrativos diferentes complica en gran manera la evaluación

de los resultados de estas políticas. Son imprescindibles herramientas de coordinación, cooperación y consenso para articular mejor dichos mecanismos.

Se debe asegurar la transparencia en el proceso de selección de proyectos de equipamiento, al tiempo que se escogen aquellos más eficientes, desde el punto de vista del desarrollo regional y desde la perspectiva financiera de su financiación, teniendo en cuenta el grave problema del déficit público.

### **Vertebración del territorio.**

Prácticamente el 70% de la actividad económica de nuestro país se concentra en apenas el 2,5% del territorio. Es evidente que el PDI va a tener un gran impacto en la vertebración del territorio, persiguiendo una distribución más adecuada y eficiente, evitando congestiones, de las actividades económicas por la geografía española. En particular el PDI define una estrategia como marco de actuación para servir como esquema director a los diferentes agentes y administraciones competentes. La metodología de actuaciones que presenta el PDI se caracteriza por su coherencia, dentro de un sistema en el que los programas y las políticas sectoriales están interrelacionadas y cuyos objetivos coinciden desde el punto de vista territorial y socioeconómico. Se diseña un sistema jerarquizado de ciudades que organizan el territorio y que absorben gran parte del esfuerzo inversor, interconectadas por una red de transporte interurbana muy potente, y que en general son las áreas tradicionales de más desarrollo salvo la ahora en declive cornisa cantábrica. El reparto de los presupuestos apuesta abiertamente por la concentración del crecimiento en zonas muy concretas del territorio, corredor del Ebro, arco mediterráneo y las grandes áreas metropolitanas, y por una organización espacial muy impactante.

También es cierto que en determinados aspectos las actuaciones del PDI se concentran en las áreas más ricas, con mayor densidad de población y con una industria y servicios de mayor calidad, dejando a un lado las áreas de montaña, zonas despobladas y desertizadas y con menor dinamismo económico. De este modo va a continuar el desequilibrio entre áreas rurales y urbanas, continuando con el esquema de crecimiento desarrollista de los años sesenta y con los problemas socioculturales que se derivan del mismo. Las concentraciones urbanas van a seguir congestionadas y degradadas, al margen de elementos que agudizarán esta situación y que en el PDI se empeora como el uso del automóvil. Las áreas rurales seguirán deteriorándose si no se consigue mantener la escasa población existente que trabaja en la agricultura y en actividades complementarias.

Entre las circunstancias que ha de tener en cuenta el PDI está la nueva configuración espacial y poblacional en relación a la Unión Europea. La influencia de estas circunstancias en las relaciones con Europa a través de la frontera francesa, ha sido recogida suficientemente en la propuesta inicial del PDI, pero no ha sido así en el caso de la fachada atlántica, donde con la desaparición de las fronteras económicas se crea una nueva realidad que, abarcando una densidad

poblacional y potencialidad de desarrollo evidentes, sitúan a este territorio en una posición privilegiada, incluso en comparación con las restantes áreas de la costa atlántica continental. Pensemos que en el oeste peninsular se están configurando regiones metropolitanas que abarcan a ciudades, puertos, aeropuertos y concentraciones industriales de España y Portugal, lo que conlleva la necesidad de comunicaciones internas y externas adecuadas.

Se puede afirmar que es preciso fomentar un desarrollo más equilibrado que minimice las externalidades del modelo y situación actual. Por ello sería interesante dejar de estimular el crecimiento poblacional de las áreas metropolitanas actuales en favor de un desarrollo socioeconómico más equilibrado a nivel territorial. Todas las políticas de infraestructuras, vivienda, servicios o equipamientos deberán apoyar este objetivo. Además, es preciso orientar el concepto de infraestructura hacia parámetros menos polarizados por lo vial, más respetuosos por los condicionamientos medioambientales y entre los que pesen más que lo que lo hacen ahora los proyectos de dimensión menor pero de elevada rentabilidad social, a pesar de su menor valor simbólico político.

#### **4. El PDI y los transportes.**

Los problemas que evidencia el PDI para los sistemas de transporte, tanto urbano como interurbano, aparecen correctamente sintetizados. Los principales supuestos que contempla el PDI de actuación sobre las infraestructuras viarias, ferroviarias, de puertos y aeropuertos, así como los criterios que definen el carácter de las intervenciones constituyen diagnósticos correctos. En general la implantación de criterios de equilibrio financiero, la disminución de los costes ambientales y por accidentes, la integración modal del transporte y el ajuste racional entre la oferta y la demanda de transporte en las grandes ciudades, constituyen los principales problemas de nuestro sistema de transporte e infraestructuras a los que el PDI intenta buscar una solución adecuada.

El PDI hace una apuesta intermodal, pero se queda en lo plurimodal. En referencia al Libro Blanco de Transportes de la UE, dicho documento plantea dos líneas básicas de actuación que el PDI no satisface:

*La apuesta por la intermodalidad real.* Teniendo en cuenta que las infraestructuras de transporte deben atender los servicios que puedan demandar los potenciales usuarios, el PDI aparece más como una superposición de Planes modales que como un verdadero Plan intermodal. Se podrían generar a partir del mismo insuficiencias y sobrecapacidades que no se han considerado por no plantear actuaciones por corredores. El PDI parte de un punto de vista concurrencial que no complementario del sistema de transporte.

*Definición e internalización de costes externos.* El sistema de transporte debería tender a minimizar, en la medida posible, los costes externos, que en este sector son elevados. Esta idea debe presidir el proceso de decisión que determine el modelo a elegir que tenga en cuenta los costes sociales, ambientales, etc, generados por el sistema de transporte. Se debería tender a la internalización de los costes externos vía precios.

Es fundamental un debate previo sobre el papel del ferrocarril convencional en el sistema de transporte, especialmente en mercancías. Algo similar ocurre con el transporte marítimo en un país con costas tan extensas. Es por lo tanto necesario equilibrar tendencialmente un reparto modal excesivamente basado en la carretera hacia los transportes ferroviarios y marítimos.

En relación al transporte urbano, el transporte colectivo es la única forma efectiva de acometer los problemas de congestión y falta de accesibilidad actuales. Un transporte colectivo ágil y eficaz contribuiría a resolver los problemas de congestión y accesibilidad en las ciudades. Esta filosofía y planteamiento impactan frontalmente con el porcentaje de los fondos previstos en el PDI para la construcción de carreteras de la red de interés general.

La distribución competencial existente sigue ocasionando problemas y provoca una concentración de las actuaciones del Estado hacia la red de carreteras de interés general, en detrimento de los medios vinculados a las Comunidades Autónomas como es generalmente el transporte colectivo. Los graves problemas financieros de estas administraciones agudizan aun más las dudas que la formulación del PDI ofrece a este respecto. Por esas razones es necesario un esfuerzo de concertación entre Estado y Comunidades Autónomas, más fuerte y entre todos los regímenes competenciales de las Administraciones responsables.

Desde el punto de vista del usuario, la mejora de la accesibilidad, el ahorro de tiempo por la mayor velocidad y el mejor trazado y calidad de las redes viarias interurbanas sólo puede ser aplaudido. En cuanto a otros modos, no es muy racional que en algunos corredores se prevean conexiones por autopista, avión y tren de alta velocidad, concurrencia que perjudicará al ferrocarril, el más adecuado por ser el medio más ecológico. En cuanto al transporte urbano, se debe acabar definitivamente con el modelo que promueve la construcción de plazas de aparcamiento sin que se desarrollen realmente los trenes de cercanías ni las formas de transporte intermodal. De esta manera no sólo mejoraría la vida de los habitantes de las grandes ciudades, sino también la productividad de los trabajadores, todos beneficiados por un entorno amistoso de transporte público rápido, menor contaminación acústica y del aire. La potenciación de cualquier fórmula de transporte público debe primar siempre las fórmulas más ecológicas.

## **5. El PDI y la política hidráulica.**

Debido a las características hidrológicas de España, la disponibilidad de agua constituye un factor que limita el desarrollo de amplias zonas del país: su carencia estrangula la aparición de actividades productivas y condiciona la conservación del medio ambiente.

Por ello, la regulación y planificación del uso del agua, como instrumentos que permiten satisfacer demandas económicas y sociales reales, constituye el más delicado y grave reto que tiene nuestro país en materia de infraestructuras.

La realidad muestra cómo la demanda ha crecido significativamente, estimulada por una política económica que ha obviado factores de ahorro. Al mismo tiempo, la oferta de recursos se ha visto afectada en los últimos años por razones naturales, la sequía, o artificiales, como la contaminación. Se debe, entonces, desarrollar una política que consiga una reordenación de la política hidrológica general enfocada hacia actividades y actitudes de menor consumo, menos contaminantes y de menor impacto medioambiental.

Es necesario aprovechar mejor los recursos disponibles y corregir las alteraciones del poder autodepurador natural, para poder satisfacer la demanda. Hay que mejorar y ampliar las infraestructuras hidráulicas para permitir disponer de los recursos hidráulicos necesarios, tanto cuantitativamente como cualitativamente, para que no sean nunca un factor limitativo de las posibilidades de desarrollo económico y humano en los diferentes sectores geográficos, económicos y sociales de nuestro país. Esta filosofía se aplicaría a las actuaciones hidráulicas previstas en seis grandes grupos o áreas diferenciadas de actuación: Infraestructuras de recursos hidráulicos, infraestructuras urbanas, regadíos, desarrollo del potencial hidroeléctrico y protección contra inundaciones, sosteniendo siempre el desarrollo del sector industrial y el de los servicios. En este sentido, la aprobación del Plan Hidrológico Nacional (PHN) como instrumento del PDI, que está siendo retrasada sistemáticamente, resulta imprescindible y urgente puesto que permitiría una superior ordenación y coordinación del conjunto de la planificación hidrológica a través de las soluciones a los problemas que exceden el ámbito de las diferentes cuencas hidrográficas.

En nuestro país, sin una adecuada y racional gestión de los recursos hídricos no se puede avanzar en la cohesión territorial ni alcanzar un desarrollo sostenible y respetuoso con el medio ambiente. Por ello, junto con la aprobación y aplicación del PHN parece oportuno establecer una política de desarrollo rural en todo el territorio nacional.

El PHN debe asegurar que las necesidades presentes y futuras de las cuencas cedentes queden plenamente garantizadas mediante el aprovechamiento de sus propios recursos, y en los casos que sea aconsejable, también de las transferencias desde otras cuencas. Todo ello, requiere la inmediata puesta en marcha de una ambiciosa política de nuevas infraestructuras para corregir el actual desequilibrio de recursos hídricos entre las diferentes cuencas hidrográficas, lo que va a exigir un

notable esfuerzo de solidaridad para afrontar la inevitable necesidad de los trasvases.

No obstante es necesario tener en cuenta que, además, un aspecto fundamental del PHN debe residir en conseguir un uso racional del agua que permita alcanzar un mayor nivel de ahorro del recurso. Así, en el caso de los regadíos (cuyo consumo representa aproximadamente el 80% del total), su consumo se podría reducir notablemente a través de determinadas actuaciones de mejora y modernización de infraestructuras inadecuadas o mal conservadas, sistemas de gestión y explotación obsoletos, etc. La necesidad de ahorro de agua es extensible al resto de los usos.

Además de garantizar la creación de las 600.000 nuevas Has. de regadío que contempla el PDI, resulta imprescindible establecer como objetivo prioritario la modernización y mejora de los regadíos ya existentes.

El papel estratégico de la agricultura como garante de una necesidad básica, la alimentación, y como actividad empresarial que tiene que adaptarse a las exigencias del mercado, resulta viable con el regadío y queda totalmente en precario con el secano. De ahí que los planes de regadío tengan una importancia estratégica que trasciende más allá de la situación coyuntural de la agricultura.

La transformación de nuevos regadíos no debe perseguir como objetivo prioritario el asentar colonos ni aumentar la oferta de productos agrarios, sino establecer las condiciones para disponer de una agricultura sostenible que sirva de base y contribuya al desarrollo del mundo rural en las zonas a transformar. Se trataría, en definitiva, de que los Planes de futuros regadíos, además de las consideraciones técnicas, incluyeran una estrategia para el desarrollo rural de la zona.

Las islas Canarias merecen un tratamiento particular, isla por isla.

Igualmente, la política hidráulica debe contemplar además el adecuado tratamiento de las aguas residuales, persiguiendo la depuración de los vertidos y la descontaminación de ríos y costas.

Por lo que se refiere a la financiación, es preciso tener en cuenta que la participación privada en la misma no debe representar dificultades añadidas para el desarrollo de actividades económicas. En tal sentido, las tarificaciones que sean procedentes no deberían estar ajustadas al coste real exclusivamente, sino que a la hora de establecerlas tendría que considerarse, además, la incidencia que tales tarifas tendrían sobre la competitividad de determinadas producciones en los mercados internacionales, en los que tendrían que competir con producciones de otros países donde el coste del factor agua es muy inferior o prácticamente nulo.

## **6. Medio ambiente y actuaciones en costas.**

A pesar de que el PDI hace un reconocimiento generalizado de la problemática medioambiental generada por la gestión actual de los recursos hídricos (contaminación de acuíferos, sobreexplotación de los recursos subterráneos,..), y que hace lo mismo en relación a la política de transportes, los programas de actuación propuestos olvidan rápidamente los diagnósticos alarmantes para volver a reincidir en los mismos problemas.

El mal uso de los sistemas de recursos hídricos en nuestro país es la causa de grandes impactos medioambientales. Tanto el PDI como el PHN deben contemplar varios criterios que aseguren que el desarrollo económico respete el medio ambiente y preserve los recursos naturales. Algunos problemas que merecen un atención especial son la calidad de las aguas, el mantenimiento de un caudal ecológico mínimo en los ríos, la descontaminación de las aguas contaminadas por nitratos y los impactos sobre el medio natural de los embalses. La contaminación, generada por diferentes causas como el uso inadecuado de elementos químicos y pesticidas en la agricultura, los vertidos industriales y los vertidos de las ciudades, ha desatado un proceso generalizado de pérdida de la calidad del agua y de degradación de los ríos y de la vida animal y vegetal en este medio. La protección y la recuperación de los acuíferos, como las aguas subterráneas, constituye también una prioridad esencial en materia medio ambiental. En cierta manera, el modelo defendido por el PDI no parece tener en cuenta estos factores, proponiendo incluso un planteamiento más agresivo todavía como la construcción de nuevas presas y embalses y la explotación de las aguas subterráneas. Se necesita entonces invertir la tendencia actual partiendo del principio de que la demanda no puede crecer indefinidamente, y que por ello debe reorientarse hacia actividades de menor consumo y menos contaminantes.

El transporte por carretera, prioridad del PDI, es por varias circunstancias el que más desencadena una serie de disfuncionalidades a nivel local, regional e incluso global. En particular debido a la emisión de gases contaminantes como el CO<sub>2</sub>, que provocan el calentamiento de la atmósfera y el efecto invernadero, o emisiones tóxicas de plomo y de gases venenosos como los óxidos de nitrógeno y de azufre. Así mismo se consume y agotan combustibles no renovables. Al margen de las consecuencias para la salud de estas emisiones, el transporte por carretera es el de más elevada siniestralidad. Sin duda se debería llegar más lejos de lo que hace el PDI en el intento de reducir la participación del transporte por carretera en el transporte total de mercancías y personas. Esta preocupación hace que se deba insistir todavía más de lo que lo hace el PDI en la competitividad del ferrocarril. El PDI debería considerar cuestiones como el estudio de nuevos combustibles, y carburantes, la potenciación del consumo de gases licuados (GLP, butano y propano) más eficientes energéticamente y más limpios que ningún otro combustible salvo el gas natural, e incluso estudiar los efectos de la imposición fiscal sobre estos gases. En nuestro país el uso en el transporte del gas natural y de los gases antes mencionados es menor que en el resto de países de la UE. Todas

estas materias, contenidas en el Plan Energético Nacional 1991-2000, se echan en falta en el PDI.

Por todas estas razones el balance global medioambiental del PDI podría mejorarse. El PDI no parece dotado del carácter conservacionista necesario para superar ciertos déficits producidos por impactos degradadores, razón por la que la política medioambiental aparece como algo residual. Precisamente los porcentajes de gasto en medidas medioambientales de las partidas destinadas a las actuaciones de mayor impacto ecológico, como las carreteras, son los menores de todas las actuaciones incluidas en el PDI (un 1,2% para las carreteras frente a un 55,3% en las infraestructuras hídricas o un 95,3% en las actuaciones en costas). Sería necesario acompañar al PDI de su correspondiente Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), hasta ahora el único medio legal de salvaguardar el medioambiente, y no con referencia a los EIA parciales sino a uno global de todo el plan. Ello permitiría comprobar si el PDI va a ser capaz de corregir o potenciar los efectos externos de las infraestructuras que plantea. La variable "ecología" debe integrarse como parte fundamental del debate, como elemento transversal indispensable para la reflexión y la actuación sobre la totalidad del sistema económico.

#### **Actuaciones en costas.**

El litoral español está muy marcado por la erosión, la degradación paisajística, urbanística y ecológica, así como por un importante proceso de contaminación que tendrá consecuencias muy graves para el futuro económico de esta zona (problemas sanitarios, pesca o turismo).

Ante estos problemas, aunque las propuestas del PDI tienen unos objetivos metodológicos en principio positivos, que intentan gestionar y planificar de manera integrada el conjunto del litoral, sin embargo las actuaciones sectoriales no parecen ser globales, sino que aparentemente priorizan la potenciación de un determinado tipo de turismo masivo de difícil compatibilización con la mejora de la calidad de nuestras playas o el mantenimiento tradicional de la pesca.

#### **7. Marco económico y financiero.**

Como ya se ha señalado anteriormente, el CES considera que es de vital importancia que se mantenga el objetivo de que la inversión pública persiga la referencia del 5% del PIB. En la Actualización del Programa de Convergencia se observa con preocupación que el Gobierno no ha revalidado su compromiso de mantener este objetivo para la inversión pública. Este porcentaje se conseguiría gracias a la suma de las aportaciones de inversión pública de todas las Administraciones, de las que la responsabilidad del MOPTMA rondaría entre el 1% y el 1,2% del PIB. Es de una importancia capital que se mantengan estos porcentajes, en momentos de graves restricciones financieras para todas las

Administraciones Públicas y ante la incógnita que representa el 30% de financiación del PDI con cargo a fondos privados.

Por otra parte, también merece ser destacado el hecho de que el volumen total de inversión previsto por el PDI está condicionado por la consecución de un ritmo de crecimiento medio del PIB durante los próximos años en torno al 3%, condición que si no se alcanza pondría en peligro la consecución de todos los objetivos de inversión previstos por el Plan.

Aunque el objetivo del Plan es sentar un marco de referencia capaz de sostener las principales actuaciones en materia de infraestructuras durante los próximos 15 años, al compás de las valoraciones que se han hecho sobre el concepto de planificación, la inexistencia de cualquier rastro de periodificación en el PDI, aunque tan solo fuera de referencia, aporta grandes dosis de incertidumbre acerca de su viabilidad.

En cuanto a las partidas financieras públicas previstas en el PDI, la subdivisión que aparece en relación al origen de ellas, ya sea Estatal, Autonómica o Local y provincial, tampoco ofrece toda la rigurosidad que el tamaño de las cifras recomendaría. Tampoco se profundiza lo suficiente en relación a la importancia que desempeñarán los Fondos de Cohesión como instrumento financiero, y en que medida complementarán a recursos nacionales en las partidas financiadas por los Presupuestos Generales del Estado. En cuanto al papel que va a desempeñar el sector privado en el PDI, tan sólo se determina el porcentaje que será financiado con fondos extra presupuestarios, una tercera parte, de manera excesivamente vaga y resultando de ello una incógnita. Tampoco se orienta sobre las pautas que debería seguir el ahorro privado nacional para poder financiar inversiones tan voluminosas.

Las posibles políticas de establecimiento de una participación de los usuarios y beneficiarios en la financiación de las infraestructuras quedan esbozadas sin la definición necesaria. La utilización temporal de capital privado y la posterior recuperación del mismo a través del sistema de peaje o incluso, tal y como afirma el PDI, la conveniencia de implantar un sistema general de explotación con peaje blando en la red de gran capacidad o un sistema de imposición por el uso de la red viaria, son decisiones importantes que necesitan una urgente clarificación a la vista de la rentabilidad marginal de las inversiones a realizar, la imprescindible colaboración pública en los proyectos por la razón anterior, los riesgos e incertidumbres inherentes a este tipo de inversiones, la ausencia de una normativa legal que defina el marco de actuación de las partes intervinientes y las confusiones creadas en torno al enfoque actual excesivamente ideologizado. El debate acerca de los modos alternativos de financiación, como los peajes blandos o las ecotasas, instrumentos nuevos y que permiten internalizar costes, sigue abierto y muy poco definido, situación en la que lleva ya demasiado tiempo. El PDI debería haber abierto el debate acerca de las vías alternativas de financiación.

En definitiva, el marco financiero del PDI es el que más preocupa al usuario. En primer lugar, en tiempos de elevado déficit público, se debe reconocer que el volumen de recursos destinados a la generación de infraestructuras físicas supone un esfuerzo inversor notable. Dichas inversiones simplemente responden a las necesidades del país. Se puede afirmar que un déficit del tamaño que sea es sostenible en la medida en la que la inversión pública lo supere en términos de porcentaje sobre PIB. Si es así, no preocupan las cantidades destinadas a inversión pública; en cambio, si los recortes presupuestarios merman la formación bruta de capital, ello constituye un problema distorsionador de la vocación de permanencia del PDI, mientras que, otras partidas no comprometidas y no sociales, permanecen intocables.

## **8. Investigación y desarrollo.**

La sistematización y descripción en el PDI de los instrumentos legales y de las partidas presupuestarias que se destinarán a I+D es sin duda un acierto. Sin embargo, sería importante asegurar de alguna manera que esta actividad se realizase en nuestro país, frente a la negativa tradición de importarla o de hacer lo mismo con diseños tecnológicos.

El PDI no concede excesiva relevancia a este apartado, hecho que se manifiesta en la reducida dotación de recursos de los Presupuestos Generales del Estado para la Investigación y Experimentación de Obras Públicas, tan solo el 0,25% del total de gastos presupuestados para I+D. Al margen de los recortes presupuestarios de los últimos años en todas las partidas de I+D y de la escasa vertebración que existe entre las Administraciones Públicas y las empresas públicas, hay que subrayar que las seculares carencias de la economía española en este capítulo y los elevados niveles de dependencia tecnológica, deberían haber inducido un análisis más detallado de los recursos necesarios para desarrollar tecnologías propias y útiles, que por otra parte son intensivas en mano de obra de alta cualificación.

## **9. El contexto comunitario.**

En un marco de integración económica cada vez más amplio y más abierto a la competencia, las regiones se enfrentan a cambios muy importantes en todos los mercados, de tal manera que las mismas pueden resultar ganadoras o perdedoras en este proceso. Como el PDI afirma, la nueva perspectiva de un espacio económico único desplaza la noción clásica de competitividad entre economías nacionales, basada esencialmente en las ventajas comparativas, hacia el concepto de competitividad entre los espacios físicos que sirven de soporte a la actividad económica y social.

Las disparidades estructurales regionales son la causa de que las tasas de crecimiento, productividad, renta y empleo sean distintas. La existencia de

economías de escala, curvas de aprendizaje y externalidades en numerosos mercados provoca un desarrollo regional dispar y desequilibrado cuando se integran distintas áreas en un mismo mercado. Para evitar el desplome del tejido productivo de las regiones periféricas, para evitar el recurso a la emigración por sus graves repercusiones sociales, y para potenciar la creación de renta y empleo en estas regiones, la coordinación del PDI con estos objetivos y con los instrumentos comunitarios es muy importante.

Los instrumentos financieros comunitarios exigían un marco nacional de actuaciones claro, nítido y concreto, como el PDI, que sea capaz de guiar las inversiones comunitarias y que asesore a los órganos comunitarios sobre las prioridades a considerar desde un punto de vista nacional. Las actuaciones del Fondo de Cohesión y de los instrumentos estructurales, en especial el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria - sección Orientación (FEOGA Orientación) y Fondo Social Europeo (FSE), aunque se haya aprobado el PDI con posterioridad a los Marcos Comunitarios de Apoyo vigentes hasta 1999, se van a beneficiar de la existencia de un PDI lo suficientemente amplio y realista como para poder servir de referencia directa a las inversiones en esta materia durante los próximos 15 años (hasta el 2007), y que recoge la intención comunitaria de que los fondos se destinen cada vez más a programas de duración media (5 años). En este sentido el horizonte marcado por el PDI parece el adecuado.

A partir del diagnóstico de la crisis de competitividad y empleo en Europa, la Unión Europea ha aprobado una serie de medidas encaminadas a servir como catalizador de la actividad económica, potenciando la competitividad para poder competir satisfactoriamente en los mercados internacionales. El "Libro Blanco para el crecimiento, la competitividad y el empleo", presentado por el Presidente de la Comisión de las Comunidades Europeas, Jacques Delors en 1993, insiste en la importancia de las inversiones en equipamiento para el crecimiento y el bienestar y como premisa para conseguir una economía más competitiva. En particular, el establecimiento de las redes transeuropeas de infraestructuras permitirá circular mejor y de manera más barata por todo el territorio, se ordenará todo el Espacio Económico Europeo y se establecerá un puente con Europa del Este. El Libro Blanco prevé definir los principales proyectos de infraestructuras y redes transeuropeas sobre la base de los PDI aprobados a nivel nacional y sobre los que se deben definir todavía en el campo de la energía. Los proyectos previstos en el Libro Blanco buscan la maximización de los efectos del mercado interior en todas las regiones con el fin de eliminar los cuellos de botella que limitan y frenan el crecimiento económico por debajo de su potencial y causan el mismo efecto en la creación de empleo. Las propuestas están orientadas hacia el mercado y fomentan la participación y la financiación del sector privado. Las actuaciones respetan en su concepción el principio de subsidiariedad. Por esta razón se puede considerar muy apropiada la formulación de un PDI elaborado desde una perspectiva nacional. El principal problema es el de la financiación, por ello hay que seleccionar no solo los proyectos de mayor interés comunitario sino aquellos que faciliten la financiación

privada. Se debe dar prioridad a los que se puedan llevar a la práctica en el menor plazo posible y que además tengan mayores repercusiones en términos de empleo y de crecimiento para la industria, sin olvidar el impacto que presenten contra el medio ambiente.

Las grandes líneas de actuación propuestas en el Libro Blanco se han ido delimitando y definiendo gracias al trabajo del "Grupo de Christophersen". Entre los principales proyectos que afectan a España se encuentran los trenes de alta velocidad, Madrid-Barcelona-Perpignan y Madrid-Vitoria-Dax, la autopista Valladolid-Lisboa, así como las interconexiones de las redes de gasoductos y tendidos eléctricos entre España y Portugal. Todos estos proyectos tienen el carácter de prioritarios y por ello se insta a todas las Administraciones implicadas en su construcción a potenciar y acelerar su creación, considerando inmediatamente todas las cuestiones relacionadas con los mismos, en particular la financiera. Por las mismas razones que se declaraban antes, el PDI, abona correctamente el terreno para simplificar la realización rápida y adecuada de todos los proyectos susceptibles de ser construidos.

Para maximizar el efecto de estas políticas, se debe garantizar el principio de adicionalidad por parte de las distintas administraciones encargadas de gestionar los Marcos de Apoyo Comunitario, de manera que se utilice el conjunto de recursos comunitarios asignados al Estado español, y realmente se produzca un efecto amplificador del volumen global de inversión.

La UE canaliza a España cantidades muy importantes de recursos con fines inversores procedentes de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión. Estos fondos contribuyen a la vertebración de la integración europea. Tales recursos, cuya finalidad es la reducción de las diferencias regionales en la Europa Comunitaria, deben aprovecharse al máximo y con la mayor eficacia. Prácticamente todas las regiones españolas tienen una renta menor a la media comunitaria, siendo susceptibles de verse favorecidas por el apoyo financiero comunitario; ahora bien, las ayudas vienen condicionadas por el objetivo último de integración con criterios supranacionales. En ningún caso se debe sesgar el destino de esas ayuda hacia las regiones de mayor interés europeo pero que desde el punto de vista nacional no las necesiten tanto como las menos favorecidas, de acuerdo con el principio de subsidiariedad. Las dotaciones presupuestarias suplidas por la UE se deben destinar a proyectos de interés nacional con el fin de atenuar los desequilibrios regionales, consolidando también la vertebración nacional y asegurando la adicionalidad de las actuaciones.

## **10. Conclusiones.**

Los criterios valorativos del Consejo Económico y Social sobre el Plan Director de Infraestructuras están desarrollados a lo largo del texto del presente Informe, no obstante se sintetizan las siguientes conclusiones,

**Primera.-** El PDI constituye un esfuerzo por dotar de orientación y sentido al conjunto de políticas de equipamiento de infraestructuras. Esta es la primera ocasión que el Gobierno plantea en un documento, con el horizonte del largo plazo, la sistematización del conjunto de medidas y proyectos a ejecutar con el objetivo de reducir el déficit secular de España en este tipo de recursos. Como tal, este esfuerzo no puede merecer otra cosa que la aprobación general.

No obstante, el PDI no es tanto un producto acabado, sino el primer escalón de la política de infraestructuras, que se verá completada con la discusión y aprobación de los Planes sectoriales.

**Segunda.-** Las repercusiones económicas y sociales de las infraestructuras y su importante proyección a largo plazo recomiendan una mayor participación de los agentes sociales en la determinación de las líneas esenciales de actuación en este campo.

**Tercera.-** Se debe tomar conciencia de la importancia de armonizar y coordinar los objetivos de las Administraciones Central, Autonómicas y Locales con vistas a la aplicación progresiva del PDI para poder extraer todos los efectos beneficiosos del mismo.

**Cuarta.-** La construcción de infraestructuras adecuadas es una condición necesaria para el crecimiento económico y para el desarrollo, que sin embargo requiere la colaboración de otros factores para permitir que efectivamente se logren.

**Quinta.-** El objetivo central del PDI no es la creación de empleo sino la provisión de infraestructuras. En consecuencia, es necesario analizar con más rigor y precisión los efectos que el PDI pueda tener sobre el conjunto de la actividad económica y especialmente sobre el mercado de trabajo. El análisis debe concentrarse en la determinación del volumen de empleo que generará y de su calidad, cuantitativa y cualitativamente, así como en la búsqueda de la relación entre inversión en las infraestructuras propuestas y empleo, considerando los efectos de posibles correcciones en el PDI.

**Sexta.-** La dotación de infraestructuras tiene una considerable influencia sobre los agregados macroeconómicos regionales. Sin embargo, reconociendo el importante papel de las mismas no sería correcto exagerar el protagonismo que esta actuación de política económica podría tener en dicho ámbito.

**Séptima.-** Prácticamente el 70% de la actividad económica de nuestro país se concentra en apenas el 2,5% del territorio, por lo que es preciso fomentar un desarrollo más equilibrado que minimice las externalidades del modelo y situación actual. Por ello sería conveniente cambiar la tendencia actual del crecimiento poblacional de las áreas metropolitanas en favor de un desarrollo socioeconómico más equilibrado a nivel territorial. Todas las políticas de infraestructuras, vivienda,

servicios o equipamientos deberán apoyar este objetivo. Además, es preciso orientar el concepto de infraestructura hacia parámetros menos polarizados por lo vial, más respetuosos por los condicionamientos medioambientales y entre los que pesen más de lo que lo hacen ahora los proyectos de dimensión menor pero de elevada rentabilidad social, a pesar de su menor valor simbólico político.

**Octava.-** Los problemas que evidencia el PDI para los sistemas de transporte, tanto urbano como interurbano, aparecen correctamente sintetizados y los principales supuestos que contempla sobre las infraestructuras viarias, ferroviarias, de puertos y aeropuertos, así como los criterios que definen el carácter de las intervenciones, constituyen en general diagnósticos correctos.

**Novena.-** El PDI hace una apuesta por la intermodalidad, de acuerdo con el Libro Blanco de Transportes de la UE. Sin embargo parece no alcanzar ese objetivo quedando más como una superposición de planes modales, que como un verdadero plan intermodal.

**Décima.-** El sistema de transportes debería intentar minimizar en lo posible los costes externos. Debiendo presidir esta idea el proceso de decisión que determine el modelo a elegir que tenga en cuenta los costes sociales, ambientales, etc, generados por el sistema de transporte.

**Undécima.-** La regulación y planificación del uso del agua, constituye el más delicado y grave reto de nuestro país, en materia de infraestructuras, porque la disponibilidad de agua constituye un factor que limita el desarrollo de amplias zonas del país debido a las características hidrológicas de España. Su carencia estrangula la aparición de actividades productivas y condiciona la conservación del medio ambiente.

**Decimosegunda.-** El PHN debe asegurar que las necesidades presentes y futuras de las cuencas cedentes queden plenamente garantizadas mediante el aprovechamiento de sus propios recursos, y en los casos que sea aconsejable, también de las transferencias desde otras cuencas. Al mismo tiempo se requiere corregir el actual desequilibrio de recursos hídricos entre las diferentes cuencas hidrográficas, mediante la inmediata puesta en marcha de una ambiciosa política de nuevas infraestructuras, que va a exigir un notable esfuerzo de solidaridad para afrontar la inevitable necesidad de los trasvases.

**Decimotercera.-** La transformación de nuevos regadíos debe perseguir como objetivo no el asentar colonos ni aumentar la oferta de productos agrarios, sino el establecimiento de las condiciones necesarias para disponer de una agricultura sostenible, que sirva de base y contribuya al desarrollo del mundo rural en las zonas a transformar.

**Decimocuarta.-** El balance global medioambiental del PDI podría mejorarse. El PDI no parece dotado del carácter conservacionista necesario para superar ciertos

déficit producidos por impactos degradadores, razón por la que la política medioambiental aparece como algo residual. Sería necesario acompañar al PDI de su correspondiente Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) global. La variable "ecología" debe integrarse como parte fundamental del debate, como elemento transversal indispensable para la reflexión y la actuación sobre la totalidad del sistema económico.

**Decimoquinta.-** La sistematización y descripción en el PDI de los instrumentos legales y de las partidas presupuestarias que se destinarán a I+D es sin duda un acierto. Sin embargo, el PDI no concede excesiva relevancia a este apartado, hecho que se manifiesta en la reducida dotación de recursos de los Presupuestos Generales del Estado para la Investigación y Experimentación de Obras Públicas.

**Decimosexta.-** El CES mostró su preocupación en el Dictamen 6/1994, sobre la Actualización del Programa de Convergencia, al observar que el Gobierno no revalidaba en el mismo su compromiso de mantener como referencia a seguir para la inversión pública la cifra del 5% del PIB. Este porcentaje se conseguiría gracias a la suma de varios componentes, de los que la inversión pública responsabilidad del MOPTMA oscilaría entre el 1% y el 1,2% del PIB.

**Decimoséptima.-** La inexistencia de cualquier intento de periodificación en el esfuerzo inversor del PDI, aunque tan solo fuera de referencia, aporta grandes dosis de incertidumbre acerca de su aplicación.

El hecho de que el volumen total de inversión previsto por el PDI esté sujeto a la consecución de un ritmo de crecimiento medio del PIB durante los próximos años en torno al 3%, condiciona el alcance de todos los objetivos de inversión previstos por el Plan.

En cuanto al papel que va a desempeñar el sector privado en el PDI, tan sólo se determina el porcentaje que será financiado con fondos extrapresupuestarios, una tercera parte, afirmación demasiado vaga que resulta una incógnita.

Todas estas consideraciones marcan una incertidumbre acerca de la viabilidad global financiera del PDI.

**Decimooctava.-** El debate acerca de los modos alternativos de financiación, como los peajes blandos, las ecotasas o las tasas de infraestructura, instrumentos nuevos y que permiten internalizar costes, sigue abierto y muy poco definido, situación en la que lleva ya demasiado tiempo. El PDI debería haber abierto el debate acerca de las vías alternativas de financiación.

**Decimonovena.-** Las dotaciones presupuestarias cofinanciadas por la UE se deben destinar a proyectos de interés nacional con el fin de atenuar los desequilibrios regionales, consolidando también la vertebración nacional y asegurando la

adicionalidad de las actuaciones, y también la consecución de la mayor eficacia en su aplicación.

Madrid, 22 de marzo de 1995

El Secretario General

Vº Bº  
El Presidente

Angel Rodríguez Castedo

Federico Durán López

# **INFORME SOBRE EL PLAN DIRECTOR DE INFRAESTRUCTURAS (PDI)**

## **INDICE**

### **1. Introducción.**

1.1. Antecedentes

1.2. El Plan Director de Infraestructuras. Contenido.

### **2. Valoración General.**

Definición de infraestructura.

Carácter Global del PDI y su relación con otros Planes.

Reflexión sobre el sentido de la planificación económica y el PDI.

Filosofía del Principio de Cooperación y PDI.

Posición que el CES ha adoptado en temas similares con anterioridad.

### **3. Efectos del PDI.**

3.1. Macroeconómicos.

Relación entre la inversión prevista por el PDI y creación de empleo.

3.2. Microeconómicos.

3.3. Regionales.

Vertebración del territorio.

### **4. El PDI y los transportes.**

### **5. El PDI y la política hidráulica.**

### **6. Medio ambiente y actuaciones en costas.**

**7. Marco económico y financiero.**

**8. Investigación y desarrollo.**

**9. El contexto comunitario.**

**10. Conclusiones.**