

# LAS INFRAESTRUCTURAS ESPAÑOLAS ANTE EL MERCADO UNICO EUROPEO

José FOLGADO BLANCO

## INTRODUCCION

**E**l concepto de infraestructuras es muy amplio, y abarca las modificaciones que el hombre hace en la naturaleza para satisfacer sus necesidades con afán de que perduren.

El desarrollo económico se apoya en unas adecuadas infraestructuras de todo tipo: desde las carreteras, ferrocarriles, obras hidráulicas, puertos y aeropuertos, pasando por las comunicaciones y la energía, hasta los equipamientos básicos urbanos, educativos, sanitarios, asistenciales, culturales y recreativos.

Históricamente, España se ha visto privada de planes continuados de infraestructuras, lo que ha supuesto un retraso patente, especialmente en algunos de los ámbitos mencionados, con respecto a nuestros vecinos y ha ocasionado estrangulamientos a nuestro desarrollo económico. Curiosamente, en aquellas experiencias en las que se ha abordado con decisión, aunque sólo fuera parcialmente, la inversión en creación de infraestructura, el éxito ha sido rotundo y duradero.

La larga crisis iniciada en 1974 tuvo consecuencias negativas para la inversión. Se paralizó la elaboración de nuevos planes e incluso faltó financiación para el adecuado mantenimiento del patrimonio existente.

En la actualidad, es patente una gran preocupación por el problema de las infraestructuras. No en vano las demandas existentes a escala mundial en los últimos cincuenta años han sido superiores a las existentes en la anterior historia de la humanidad.

La sociedad española participa de

esta corriente, y ha ido adquiriendo conciencia de la función tan trascendente que representa el patrimonio de infraestructuras y capital social.

A la vez, esta misma sociedad es consciente de su desventaja en relación con los países de nuestro entorno europeo, y demanda, cada día con mayor énfasis, ante los poderes públicos que asuman con urgencia sus responsabilidades en este terreno, como consecuencia de dos circunstancias importantes:

- Por un lado, la recuperación sostenida de la actividad económica ha venido a poner en evidencia con más intensidad la insuficiencia de infraestructuras y los estrangulamientos que produce en los procesos de producción y distribución de bienes y servicios; así como también ha producido una demanda de mayor calidad de vida en materias hospitalaria, asistencial, cultural, recreativa, etcétera.

- Por otro, una vez que España se ha incorporado a la CEE y asume plenamente el reto del mercado único comunitario proyectado a partir de 1993, es imprescindible disponer de los elementos básicos de competitividad, entre los que sobresalen las infraestructuras y los equipamientos colectivos, como generadores de economías externas para las empresas.

La dotación española de infraestructuras está muy por detrás de las europeas. Tomando como baremos los habitantes y Km<sup>2</sup>, nuestros índices, en relación con la Europa de los doce (Grecia, Portugal, Irlanda y la propia España incluidas), se encuentran al 70 por 100 en carreteras, 62 por 100 en ferrocarriles, 54 por 100 en camas hospitalarias, 71 por 100 en teléfonos, etc. Son también desfavorables nuestros índices com-

parativos sobre dotaciones de agua urbana, contaminación de ríos y costas, degradación del medio ambiente y restantes aspectos cualitativos, por lo que puede deducirse que nuestras dotaciones quizá se encuentran por debajo del 50 por 100 de las de la Europa de los ocho, la más desarrollada.

La necesidad de aproximar las infraestructuras españolas a las comunitarias requiere un esfuerzo inversor, que más tarde se analizará, inmediato y generoso. Bien es verdad que el favorable proceso económico iniciado en 1985 dio lugar a la sensibilización gubernativa a la hora de dotar presupuestos significativamente crecientes, y que los volúmenes destinados a construcción han sido ciertamente muy importantes en estos últimos años.

La incorporación de España a la CEE ha supuesto, además de esa toma de conciencia cualitativa, una nueva fuente financiera, con la canalización hacia España de cantidades importantes de recursos con fines inversores procedentes de los fondos estructurales comunitarios.

Estos fondos están registrando, y continuarán haciéndolo en los próximos años, una notable expansión, jugando un papel fundamental en la «vertebración» 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. *España tiene a este respecto todas sus regiones con niveles de renta inferiores a la media europea, siendo, por consiguiente, susceptibles de verse favorecidas por el apoyo financiero comunitario.* Resulta importantísimo para ello disponer de proyectos de infraestructuras y equipamientos debidamente evaluados, y con auténtica visión de futuro.

Ahora bien, las ayudas europeas, por su propia naturaleza, vienen destinadas al objetivo de integración con criterios supranacionales. Es preciso recalcar entonces el sesgo en que se incurriría, desde el punto de vista nacional, al aplicar esas ayudas com-

plementarias a proyectos o finalidades de interés europeo, marginando de la inversión zonas o regiones cuyo interés sea más específicamente nacional. Resulta imprescindible, por tanto, que las dotaciones presupuestarias suplidas por las ayudas comunitarias se destinen a proyectos alternativos de infraestructuras en esas zonas, de interés preferentemente nacional, con el fin de atenuar (e incluso eliminar en lo posible) los desequilibrios regionales, consolidando también la vertebración nacional en lo que respecta a las infraestructuras, y elevando la calidad de vida de todas las regiones del país.

Los países europeos son los más sensibles a estos problemas de infraestructuras, puesto que, aparte de su crecimiento cuantitativo, se encuentran con el problema adicional de que han de reconvertir las redes viarias, diseñadas para doce países, en una sola red europea. Y esto partiendo de que las distintas redes están proyectadas con conceptos tecnológicos diferentes y, en muchos casos, poco compatibles y de difícil integración.

La Comisión Europea, a su vez, ha encargado una serie de estudios que, en gran parte, fueron concluidos en 1990, pues es consciente de que el problema de la Europa unida no sólo es de supresión de fronteras, sino de compatibilización de los distintos sistemas que la integran.

Por lo que respecta a España, en el aspecto de la planificación, se nota una falta de planteamiento del sistema global. Los grandes planes se hacen, a veces, como integración de proyectos parciales preexistentes y, muchas veces, las decisiones se toman en función de circunstancias o sucesos no deseados (se habla de carreteras después de los accidentes de Semana Santa, de planes hidráulicos después de la sequía veraniega o de eventuales inundaciones, de la degradación del medio ambiente, pésimas comunicaciones y especulación del suelo cuando el turismo se retira, etc.). Está claro que si los países más avanzados tienen una preocupación importante en estos temas, para España es un problema

de ser o no ser de cara a las próximas décadas.

Una vez clarificada la importancia del problema, es preciso dar paso a una consideración de los diversos aspectos a tener en cuenta en la planificación de infraestructuras. En los últimos años, se han dado en Europa importantes avances en esta planificación.

En primer lugar, se ha pasado del concepto de eslabón al concepto de red. Hace años se pensaba que el problema consistía en averiguar, para cada red nacional, qué actuaciones eran necesarias para unir las a la del país vecino a base de reforzar los eslabones que faltaban. Hoy se piensa que debe estudiarse, de forma sistemática, toda una zona para dotarla de una red coherente con las dos redes a partir de las cuales se desarrolla.

Además hay que pensar que, normalmente, el diseño de una red en sí es insuficiente, pues hay que considerar la influencia que su desarrollo puede tener en otras redes que se superponen (carreteras, autopistas, ferrocarriles, espacio aéreo, etc.); es decir, que toda solución válida implica estudios multimodales como consecuencia de la superposición de distintas redes y de las necesidades de su interconexión, como por ejemplo la posibilidad de los transportes combinados.

Finalmente, hay que pensar que en la concepción y diseño de una infraestructura son varios los aspectos a considerar. No basta con proyectar la infraestructura desde un punto de vista físico y prever la forma de financiarla. Son muchos los aspectos que tienen relación con su buen funcionamiento: informático, de gestión, logístico, etc.; sin olvidar uno de creciente interés, cual es el impacto en el medio ambiente.

En el caso español, la propia idiosincrasia no tiende a aceptar programaciones a desarrollar en tiempo largo, ni planificaciones con cierto grado de rigidez, para la solución de los problemas. En este sentido, las autoridades, ya sean del mundo de

la política o de la Administración, suelen adolecer de los mismos defectos.

Se observa con frecuencia en nuestro país que, muchas veces, planes importantes, y algunos con desarrollo a largo plazo, quedan modificados como consecuencia de un cambio de gobierno y, a veces, de un simple cambio de ministro dentro del mismo gobierno.

La política de infraestructuras tiene consecuencias a largo plazo y, por lo tanto, hay que buscar unos mecanismos para que no esté supeditada a los cambios de gobierno o a las modas pasajeras.

## CARRETERAS

La red actual de carreteras se revela insuficiente si se compara con la europea. Las carreteras españolas tan sólo llegan al 70 por 100 de las europeas en el doble baremo de comparación por superficie y población, como se ha dicho, y sólo al 63 por 100 si se compara con los países más desarrollados (excluidos Grecia, Irlanda, Portugal, España y, por sus especiales características, Luxemburgo).

Este déficit se ha venido produciendo a lo largo del tiempo, ya que la inversión en carreteras en España, en comparación con la de Europa, ha sido notablemente inferior, tanto en relación a la formación bruta de capital fijo (en la que fuimos el país de menor inversión durante el período 1970-1980) como en relación al PIB (tasa anual promedio: 0,6 por 100 PIB, frente al 1,5 por 100 EUR). Esta situación se prolongó hasta 1985.

Para paliar este profundo déficit, se instrumentó el Plan General de Carreteras 1984-1991, que afecta a la red estatal. Una prueba de la tradicional lentitud administrativa española es el hecho de que el Plan, elaborado, como su propio título indica, para que diera comienzo precisamente en 1984, fue aprobado en el Consejo de Ministros de 11 de diciembre de 1985 y en el Pleno del Congreso de los Diputados de 20 de

marzo de 1986. Con este retraso de inicio, no es de extrañar que, de los 3.250 Km. de autovía previstos, y a punto de finalizarse el Plan, tan sólo estén en servicio 1.800 Km., y ya reconocen sus responsables que no estará finalizado hasta 1994.

Es de justicia, no obstante, reconocer que desde 1986 se ha realizado un importante esfuerzo inversor, hasta el punto de que a mediados de 1988 se aprobó un crédito extraordinario de medio billón de pesetas con el fin de agilizar las obras y dotarlas de más calidad. Aquellas autovías iniciales cada vez se parecían más a auténticas autopistas. Sin embargo, se perdió la oportunidad histórica de construir una red de nuevas autopistas que soportara los tráficos de largas distancias con elevados niveles de seguridad, dejando las carreteras convencionales para los tráficos de servicio en las distancias cortas, evitando así la confluencia de tráfico en las actuales autovías, construidas las más de las veces por simple desdoblamiento de calzadas de la carretera originaria, y en las que concurren los tráficos rápidos de largas distancias con las furgonetas de reparto locales, e incluso con tractores y maquinaria agrícola lentos y voluminosos.

Como queda dicho, el Plan de Carreteras parece que se prolongará hasta 1992 y, en todo caso, con un coste muy superior al inicialmente previsto. Por otra parte, el recorte de recursos presupuestarios como consecuencia de la recesión económica originada por la reciente guerra del Golfo está obligando a un replanteamiento del nuevo Plan (1993-2000), para el que existía el compromiso de que estuviese redactado este verano y del que se ha dicho que ya no verá la luz en el año en curso (aspecto en el que, probablemente, también tiene algo que ver el cambio de titular del Departamento, como no podía dejar de ocurrir).

El nuevo Plan no debe incurrir en los errores del anterior, y debería tener en cuenta los siguientes objetivos:

a) Necesidad de corredores Nor-

te-Sur y Este-Oeste que no dejen aislada a ninguna región española y aseguren su correcta intercomunicación, descongestionando además la centralidad actual.

b) Enlaces por autopista con la Comunidad Europea. La red viaria básica continental debe tener, evidentemente, una calidad homogénea en toda su extensión.

En este sentido, el Consejo de Europa ha recalcado que la seguridad vial, y la rentabilidad y productividad de las comunicaciones, exigen la uniformidad absoluta de las redes continentales de la Europa de los doce.

c) Corregir las discontinuidades viarias, con objeto, asimismo, de homogeneizar la red nacional.

d) Mejora de los accesos a los grandes núcleos de población, junto con vías de circunvalación para permitir descongestionar el tráfico urbano y conseguir la utilización racional de las vías existentes.

e) Dotación de las inversiones necesarias para afrontar las necesidades de conservación y rehabilitación de firmes. Un estudio aún reciente cifraba tales inversiones en unos 500.000 millones de pesetas a realizar de forma urgente (tres años). De ellos, deberá destinarse un 25 por 100 a la red de interés general del Estado (RIGE), otro 25 por 100 a las de las corporaciones locales, y el 50 por 100 restante a las de las comunidades autónomas. Es importante consignar que el beneficio social anual generado por tales inversiones se calcula, en el citado estudio, en el triple de la inversión en la RIGE, y en el doble en las comunidades autónomas y en las locales (ahorros en siniestralidad, tiempo, combustible, neumáticos, pérdidas y deterioros, etcétera).

## FERROCARRILES

En el año 1987, las redes de ferrocarriles sumaban 12.686 Km. Dos años antes eran 15.877, y hace más de veinte años eran 18.126. Se han

suprimido, pues, 5.440 Km. de las líneas primitivas, que equivalen al 30 por 100 de éstas. Aunque se debe suponer que esta política ha sido adecuada, hay que decir que, sin embargo, a todos los efectos, la red actual se sitúa muy por debajo de la de cualquier otro país europeo: su extensión no alcanza sino los 326 Km. por millón de habitantes, cuando la media de EUR-12 es de 382 Km. (EUR-7: 395); igualmente, su densidad en función de la extensión del país es de 25 Km. por 1.000 Km<sup>2</sup>, frente a los 55 de media en la CEE y 71 en EUR-7. Si se considera como indicador la media europea, tanto respecto a la población a la que tiene que servir como al área que tiene que cubrir, nos encontramos que la red española equivale al 62 por 100 del índice medio del conjunto europeo (EUR-7: 54 por 100).

Hay que tener en cuenta, por otra parte, el hecho de que la geografía ibérica, mucho más tortuosa y fraccionada, requiere, lógicamente, muchos más kilómetros para obtener eficiencia similar. Y que tampoco las carreteras, como se ha visto, apoyan una mayor intercomunicación, careciéndose además del importante complemento fluvial existente en el resto de Europa.

Por otra parte, en la CEE se está diseñando en la actualidad una alternativa viaria cuyos objetivos son tanto ahorrar tiempos como mejorar notablemente la calidad del servicio, para poder concurrir en adecuadas condiciones de competitividad con los restantes medios de transporte, incluso con el aéreo. Esta es la auténtica concepción de la «gran velocidad», que trasciende de la rapidez o de la mera capacidad de transportar: la frecuencia del servicio, la agregación de otros servicios adicionales, la insistencia en el confort y la potenciación del transporte combinado de mercancías.

Se pretende, además, integrar las redes actuales nacionales existentes en una red «vertebral» europea de TAV —«la hora de los nacionalismos ferroviarios ha caducado»—, en cuyos proyectos se han integrado tam-

bién los aspectos sociológicos, económicos y financieros ligados a las nuevas actuaciones, así como la optimización de los gastos de conservación y entretenimiento del material rodante e instalaciones fijas. Un objetivo adicional europeo muy importante, que apoyará esta concepción, es el de la eliminación de las paradas aduaneras en las fronteras de los estados.

Si Europa se muestra tan decidida por el ferrocarril es porque la tecnología moderna permite el desarrollo de estas altas prestaciones, unidas, desde luego, a una importante mejora de la calidad del servicio (ruidos, vibraciones, conservación y cuidado de mercaderías). Y con ello se van a cumplir objetivos de mucho interés en la actualidad, tales como la reducción de la contaminación; el muy inferior consumo de energía por unidad de tráfico; el reducido consumo de espacio; el muy superior nivel de seguridad ante accidentes y siniestros, y la máxima integración de los pueblos y regiones.

En 1987, el gobierno aprobó el Plan de Transporte Ferroviario (PTF), que prácticamente murió antes de ser puesto en práctica. A principios de 1988, se aprobó la construcción del tren de alta velocidad (TAV) Madrid-Sevilla. A finales de 1988, se aprobó el cambio del ancho de vía actual al europeo, en principio sólo para las líneas de alta velocidad, con las inversiones correspondientes. El gobierno encargó a RENFE un estudio sobre la conveniencia y viabilidad de extender dicho cambio al resto de la red, estudio que debería estar ultimado en 1989; se desconoce si ha sido realizado, así como sus posibilidades actuales.

Si en el Plan de Carreteras hubo errores, retrasos, imprevistos, etc., en el Plan de Ferrocarriles se han superado todas las cotas de ineficacia y contradicción posibles.

El primitivo PTF, pese a excluir todo el Oeste y Noroeste de la Península, era un programa, pero no llegó ni a iniciar su desarrollo.

Se elige, quizá por la fuerza de las

circunstancias, el itinerario Madrid-Sevilla para el TAV; cuando lo lógico hubiera sido el Madrid-Barcelona, enlazando en la frontera con la red transpirenaica. El presupuesto inicial de 170.000 millones de pesetas alcanza ya los 400.000 millones, y de la precipitación con que se está materializando da idea el que no se haya realizado un estudio geológico previo, con la consecuencia de hundimientos y derrumbes que han retrasado y encarecido notablemente la obra. Además, se han contratado 24 trenes completos de alta velocidad cuando el itinerario no admite, en las condiciones más optimistas, ni siquiera la mitad. Menos mal que últimamente parece que se ha logrado modificar el contrato, reduciendo el pacto de compra a 16 trenes.

La decisión del cambio de ancho de vía, en un principio considerada urgente, necesaria y total, registra ahora un letargo de ignorado alcance, al percatarse nuestros mandatarios de sus problemas logísticos, así como de su elevado coste.

La línea Madrid-Barcelona-frontera francesa, que debería ser el segundo tramo de TAV, no parece gozar de perspectivas viables a corto plazo debido a la aceleración que experimenta la evaluación de sus costes.

En resumen, que se ha gastado mucho y mal, con el agravante de que el extracoste deberá, a la fuerza, detraerse de otros destinos.

Como consecuencia, debe quedar reflejado que la cuota de mercado de los ferrocarriles en el total del transporte nacional se sitúa, tanto en viajeros como en mercancías, en torno al 8 por 100, que no sólo es la más baja de todos los países europeos, sino que además mantiene una constante disminución desde hace años.

Para complicar las perspectivas del ferrocarril, recientemente se detecta una generalizada pérdida de interés por su desarrollo, debido a su elevado coste, a la marginalidad geográfica de España y a la carencia de flexibilidad.

Se centra ahora su interés en las líneas de cercanías, para descongestionar el acceso a las grandes ciudades y en los largos recorridos rentables.

La disminución constante de los tráficos y el también constante incremento de los déficit son sus principales causas, junto con los costes, inabordable, que requiere su modernización.

## MEDIO AMBIENTE

Dentro de este apartado, se recogen aquellos bienes necesarios que a lo largo de la historia se han considerado inagotables, pero que en estos momentos están al borde de la escasez en muchos casos.

### El agua

La mejora de las infraestructuras de carreteras y ferrocarriles obtiene de inmediato el beneplácito de la sociedad, pero existe otro nivel de infraestructuras en las cuales la inversión, aunque no tan reconocida, es igualmente necesaria, o más aún, como son las *obras hidráulicas*. Sus carencias o deficiencias son, con el tiempo, más duramente sentidas y criticadas, y con frecuencia son origen de litigios de mayor alcance.

Se ha afirmado que el problema del agua se plantearía a finales de este siglo en términos tan difíciles como aquéllos en los que se planteó el de la energía en las dos décadas anteriores; pero, indudablemente, mucho más angustiosos. Se ha reconocido igualmente desde instancias oficiales que *el agua constituye el más delicado y grave reto que tiene nuestro país en materia de infraestructuras*.

A este respecto, España, aunque no tenga diferencia pluviométrica media apreciable con el resto de Europa, presenta un ciclo altamente irregular y una gran descompensación inter-cuencas. No existe, por otra parte, un *plan hidrológico de*

*carácter nacional, resultando imprescindible su materialización inmediata.*

Ello requiere una política muy ambiciosa de nuevas captaciones, embalses plurianuales, corrección de torrentes y protección de avenidas. El problema de la descompensación va a exigir, además, un notable esfuerzo de *solidaridad interregional, por plantear inevitablemente la necesidad de los trasvases.*

La política hidráulica debe, por otra parte, completarse con el adecuado tratamiento de las aguas utilizadas, tanto si su objeto es el reciclaje como si es el vertido final. A este respecto, cabe puntualizar que la protección del medio ambiente carece de sentido sin la oportuna *depuración de vertidos y descontaminación de ríos y costas.*

De acuerdo con tales principios, debe iniciarse urgentemente un programa a largo plazo, con dotaciones anuales públicas —según recientes estudios— no inferiores a 250.000 millones de pesetas, única forma de evitar los graves problemas de abastecimiento de aguas, vertidos y saneamientos, protección de avenidas y sequías, etc. A ello cabe añadir el convertir en realidad el potencial hidroeléctrico, aún muy importante, cuestión de alta prioridad para disminuir nuestra elevada dependencia energética exterior; campo éste en el que la iniciativa privada ha tenido un papel fundamental, y deberá seguir teniéndolo en el futuro.

En consecuencia, se propone:

- Ejecución de nuevas obras de regulación.
- Máxima prioridad a la desaparición de las «alertas rojas» utilizando todos los recursos hidráulicos actuales y multiplicando la prospección de otros nuevos.
- Construcción de embalses de laminación de avenidas.
- Prioridad en la ejecución de obras de defensa, encauzamiento y desvío de cauces correspondientes a los puntos negros inventariados.
- Puesta a punto del plan SAIH

(Sistema Automático de Información Hidrológica).

- Establecimiento de estaciones depuradoras para el tratamiento de vertidos, con la finalidad de evitar la contaminación de las aguas, tanto de las que se vierten directamente al mar como de las que se almacenan en los embalses para su ulterior reutilización.

- Desalación de las aguas salobres mediante la construcción de instalaciones adecuadas, principalmente en las Islas Canarias.

- Corrección del desequilibrio intercuenas, trasvasando caudales sobrantes en las cuencas excedentarias a las que presentan déficit, estableciendo las compensaciones adecuadas y sin renuncia a la reversibilidad.

- Prosecución de la política de regadíos y su complemento con nuevos programas.

- Dotación específica para la adecuación de los espacios verdes próximos a ríos y embalses, y acondicionamiento de márgenes.

- Potenciación de los recursos hidroeléctricos.

### **El suelo**

La formación de suelo para la agricultura es un proceso geológico de millones de años; por tanto, en tiempo histórico, su dotación no es renovable. En nuestro país, las miles de toneladas de suelo que se van normalmente al mar son la pérdida de un activo irrecuperable. En Europa, existe preocupación por el medio ambiente y, sobre todo, por los problemas de la lluvia ácida en los bosques. En España, aunque un tercio de su superficie boscosa padece ese problema, es más importante la pérdida de la capa vegetal y el proceso de desertización a que estamos abocados.

### **El aire**

Cada vez se está tomando más conciencia del peligro que para la

atmósfera representa la civilización moderna. La incineración de desechos, las centrales térmicas, los actuales sistemas de motorización, los conglomerados urbanos, etc., pueden plantear problemas irreversibles si no se toman medidas a tiempo.

Recientemente, se está planteando un nuevo problema, apenas esbozado dentro del tema general del medio ambiente, y que tendrá importancia creciente en los próximos años. Se trata de la eliminación de desechos inservibles, sobre todo los de naturaleza radiactiva y biológica, y concierne a las soluciones precarias para el almacenamiento de desechos nucleares, a los programas de eliminación de ciertos tipos de armamento con componentes radiactivos o biológicos, a los residuos hospitalarios procedentes de la medicina nuclear, al desmontaje de las centrales nucleares que vayan cumpliendo el período de vida técnica para el que están diseñadas, etc. Se trata de unos temas cada vez más importantes y de mayor magnitud, cuya solución no está prevista suficientemente, y para los que haría falta, en el futuro, gran número de especialistas. Acaso sea necesario crear una nueva ingeniería experta en el desmontaje de lo que hemos fabricado en los últimos años y estamos fabricando hoy.

### **Equipamiento urbano y ordenación del territorio**

Por lo que respecta al *equipamiento urbano*, España presenta un índice de *viviendas* cifrado en 398 por cada 1.000 habitantes, frente a las 397 de la CEE (EUR-7: 415). Este dato, que podría hacer pensar en una aparente suficiencia de nuestro patrimonio, es ciertamente engañoso, al no considerar que una parte importante se destina a población extranjera residente con carácter permanente, estacional o flotante, y que, además, agrega una masa de patrimonio rural que dudosamente cabe considerar útil, y menos de cara al futuro, dado que la población activa

en el área rural tendrá que seguir disminuyendo. Tales circunstancias concurren, ciertamente, en otros países de la CEE, pero son más importantes en el nuestro, y rebajan a unas 300 viviendas por 1.000 habitantes las auténticamente operativas, según estimación del propio MOPU en su Plan Cuatrienal 1984/1987, dato que da una medida plausible del déficit real español de viviendas.

Teniendo en cuenta las actuales carencias de vivienda principal, cercanas a las 500.000, y de acuerdo con los cerca de dos millones de viviendas que, según el CEOTMA (Centro de Estudios de Orientación del Territorio y Medio Ambiente), es necesario reponer hasta el año 2000 y con los 2,5 millones de viviendas que faltan por rehabilitar, se deduce que las cifras previstas en el anterior plan cuatrienal —230.000 viviendas nuevas y 30.000 de rehabilitación financiadas por el MOPU— deberían mantenerse; dichas cifras, incluyendo las promociones turísticas y para la población extranjera, se aproximan, pues, a las 300.000 viviendas/año.

Los programas residenciales aludidos deben afrontarse desde una óptica general que tenga en cuenta que se refieren no sólo a *vivienda principal*, y que las cifras de nuevas viviendas iniciadas deben comprender, en un porcentaje ya significativo, las destinadas a segundas residencias, viviendas turísticas, viviendas para población extranjera (permanente, temporal, etc.). Objetivos, todos ellos, que habrán de tenerse en cuenta porque es la única manera de asignar el correcto equilibrio entre la oferta que se planea y la demanda efectuada.

En lo que respecta *más concretamente a la vivienda principal para la población nacional*, y teniendo en cuenta la distribución de la renta de la sociedad española y el precio de las viviendas —con el desmesurado aumento del coste del suelo urbano—, la atención a su necesidad debe ser abordada en el marco de un programa ambicioso, uno de cuyos pilares básicos ha de ser la recuperación del protagonismo de las viviendas de protección oficial.

Estas *viviendas de protección oficial deberán continuar dentro del campo de la promoción privada*, única que se ha revelado auténticamente eficaz, habiendo puesto en el mercado, en toda la historia de nuestro país, más del 90 por 100 de todas las viviendas construidas. En todo caso, si lo que se desea es favorecer la satisfacción de demandas de insuficiente capacidad adquisitiva mediante ayudas diferenciadas en función de la distinta situación de los hogares (nivel de renta, composición familiar, edad, etc.), no tiene sentido establecer una discriminación de promotores basada en ayudas muy especiales, que restringen, o incluso impiden, a los promotores privados acometer ese tipo de viviendas.

La solución a los problemas de la vivienda principal es muy difícil y compleja en la actualidad. El desmesurado aumento del coste del suelo urbano, antes aludido, y las condiciones de los préstamos hipotecarios están originando, efectivamente, la imposibilidad de atender durante varios años a la población, además de propiciar la aparición de una crisis peor que la vivida hace diez años. Cabe añadir, además, otros problemas adicionales:

- Aumento continuo y poco racional de la fiscalidad, que afecta a todo el fenómeno inmobiliario encareciendo aún más tanto el precio de adquisición de la vivienda como el importe del préstamo hipotecario a ella aparejado, y dificultando la posibilidad de su devolución.

- Insuficiente abanico de ayudas públicas directas que puedan permitir el acceso de importantes segmentos de población a la propiedad o disfrute de una vivienda. Tales ayudas, ciertamente, están concebidas exclusivamente para esa parte de la población que ni siquiera con ellas puede acceder a la propiedad de una vivienda.

Dentro del cambio de enfoque que requiere la política sobre la vivienda principal, conviene precisar los siguientes criterios:

a) Sustituir el concepto de «una

vivienda para toda la vida» por «la vivienda que en cada momento necesita la familia»; es decir, adecuar las características de la vivienda a las necesidades reales de la familia, cambiantes en el tiempo.

b) Facilitar la posibilidad de cambio de la vivienda que la familia ocupa en un determinado momento por otra que se adecue mejor a sus necesidades, diferentes con el tiempo; lo que requiere, obviamente, mitigar o atenuar la fiscalidad en todos sus ámbitos.

Estos dos criterios, además de producir probablemente un mayor grado de satisfacción social, presentan otras ventajas, desde un enfoque meramente económico, que es preciso señalar:

- En primer lugar, la movilidad del factor trabajo. En efecto, la propiedad de la vivienda ocupada es un factor de arraigo a la vecindad excesivamente fuerte, lo que dificulta la movilidad de los trabajadores, tan necesaria en un país en proceso de modernización y desarrollo de sus estructuras económicas, tanto agrícolas como industriales y de servicios.

- Paralelamente, la facilidad del cambio de vivienda, en función de las necesidades que en cada momento tenga la familia, permitiría, de un lado, mejorar la calidad de vida de sus componentes (evitarían, por ejemplo, dedicar una parte importante de la jornada diaria al transporte entre domicilio y centro de trabajo) y, de otro, aliviaría la carga a la que están sometidas las infraestructuras de comunicaciones, permitiendo una mejor asignación de los recursos públicos.

Una política residencial global pasa, obligatoriamente, por un proceso de *ordenación del territorio*, basado en los siguientes puntos:

- En primer lugar, la creación de nuevas áreas o focos de centralidad capaces de descongestionar los centros históricos de las ciudades, con sus nocivos efectos de círculos concéntricos alejados del núcleo, que provocan la saturación de las infraes-

estructuras y la degradación de la calidad de vida y del medio ambiente.

- Dichos focos de centralidad deberían contar con las infraestructuras y equipamientos sociales básicos necesarios para fomentar el asentamiento —comunicaciones, escuelas, centros de salud y asistenciales, zonas comerciales, zonas de ocio, etcétera—, de forma que, haciendo atractivo vivir en ellos, permitieran acercar el lugar de trabajo al lugar de residencia.

- El elemento básico de todo ello es, por consiguiente, la puesta continua en mercado de nuevo suelo urbano planificado. Sólo aumentando de forma importante la oferta del suelo urbano dotado adecuadamente, y asegurando que esta oferta efectiva será permanentemente superior a la demanda potencial, será posible atenuar su coste y eliminar su retención y la especulación; situación que no resuelve la actual Ley del Suelo.

En otras palabras, ha de olvidarse el esquema actual de dedicación preferente de recursos crecientes a la satisfacción de necesidades de los actuales centros urbanos —que, a su vez, vuelve a generar demanda adicional de infraestructuras y equipamientos, en una espiral viciosa de aumento de los costes marginales, que crecen de forma muy acelerada por el agotamiento del espacio disponible— y crear en su lugar nuevos focos de centralidad, lo que requiere la introducción de nuevo capital social, pero menos voluminoso y, por tanto, menos costoso, aunque cumpla igualmente, o mejor, su función de satisfacción de la demanda social.

## TELECOMUNICACIONES

El reto de las infraestructuras en materia de telecomunicaciones tiene un significado especial, ya que las innovaciones tecnológicas en este campo se desarrollan en la actualidad en progresión geométrica, de tal manera que puede hablarse de una verdadera revolución en la que las barreras tradicionales de distancia se

están viendo pulverizadas continuamente por las nuevas tecnologías.

La expansión de la demanda interna durante los próximos años habrá de ser muy importante en España. En primer lugar, se parte de equipamientos muy por debajo de los de nuestros homólogos europeos. Además, la reactivación económica trae consigo la exigencia de mayores necesidades en las redes de comunicación, tanto en cantidad como en calidad. También es preciso recordar que acontecimientos previstos para 1992 —como los Juegos Olímpicos o la Exposición Universal— comportan no sólo unas mayores necesidades físicas, sino también un reflejo de modernidad intrínseco en su propia concepción.

Según estimaciones de la CEE, la participación de las telecomunicaciones en el PIB comunitario pasará del 2 por 100 actual al 7 por 100 en el año 2000. Las inversiones totales hasta ese mismo año rondarán los 70 billones de pesetas. España deberá contribuir a ese impulso en varios frentes, y su meta debe ser la plena integración europea, en 1995, en *Integrated Broadband Communication (IBC)*, realizada sobre la base de la implantación de:

- Red digital de servicios integrados.
- Redes de banda ancha.
- Islas de fibra óptica.
- Redes de televisión por cable.
- Telepuertos.

Estos aspectos de carácter general deberán ser completados con actuaciones concretas en:

### Puertos

En el momento actual, los puertos españoles carecen de infraestructura telemática propia, lo que origina mayor tiempo de operaciones y, como consecuencia, mayores costes, cuestiones que originan inferioridad de condiciones en la competencia con otros puertos mejor dotados. Estas dotaciones, unidas a una sensible

mejoría de la red viaria, harán más atractivos nuestros puertos, con el consiguiente desarrollo de su zona de influencia.

### Aeropuertos

Al igual que los puertos, están tecnológicamente infradotados. Se aprecia, además, que la tecnología está superpuesta al proyecto de obra civil. El objetivo debe ser un proyecto común integrado en el que la tecnología de vanguardia sea considerada, desde el inicio, inseparable, y no adjetiva, de la infraestructura de construcción.

### Carreteras y ferrocarriles

Están en igual situación de deficiencia tecnológica. Es imprescindible la creación de redes de información cuya finalidad, además de optimizar el uso de la infraestructura disponible, sea el control de acceso a los grandes núcleos urbanos, al mismo tiempo que contribuyan a incrementar la seguridad viaria.

### Radio-comunicaciones

Deberá ampliarse notablemente la telefonía móvil y la radiotelefonía de grupo cerrado.

El monto de inversión propuesto, de casi 20 billones de pesetas actuales para el período 1990-2000, representa cerca de 1,8 billones de pesetas anuales.

La distribución se sintetiza en la forma siguiente:

	Porcentaje
Informática .....	32
Telecomunicaciones .....	30
Tecnología en industria y edificación .....	20
Investigación y desarrollo .....	10
Tecnología de sanidad .....	2
Infraestructura viaria .....	2
Puertos y aeropuertos .....	1,5
Otros .....	2,5

## VIABILIDAD FINANCIERA DE LOS OBJETIVOS DE INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURAS Y EQUIPAMIENTOS

Los objetivos establecidos para las diferentes áreas de la construcción de infraestructura y equipamientos, expuestos en los apartados anteriores, y que han quedado enmarcados en el criterio general de acercarnos sensiblemente a los niveles medios comunitarios en el horizonte del año 2000, tienen, como es lógico, un coste voluminoso.

Su financiación constituye, pues, un tema de extrema importancia dentro del contexto nacional, y debe ser convenientemente estudiada tratando de responder a dos cuestiones básicas:

- Estimación de la cuantía global de recursos financieros susceptibles de adscribirse a los objetivos propuestos e hipótesis sobre las que descansa esa proyección de recursos.
- Fuentes financieras propuestas, dado que se parte de la base de que no parece posible, ni es conveniente, que los Presupuestos públicos cubran la totalidad de las necesidades.

### Estimación de los recursos financieros

La estimación de los recursos financieros que se expone a continuación es la evaluada por la CEOE a principios de 1990. Acontecimientos acaecidos en el transcurso de ese año han repercutido significativamente tanto en la economía mundial como en la española, de tal manera que los objetivos planteados parecen hoy más difíciles de conseguir.

En todo caso, la postura de la CEOE en relación con las infraestructuras es firme: *mantener el dinamismo inversor público de los últimos años.*

La necesidad de mantener el volumen de inversión pública y, en concreto, el de infraestructuras, como porcentaje del PIB en los niveles ac-

tuales (aproximadamente 5,5 y 3,8 por 100, respectivamente), justifica el alargamiento en el tiempo, más allá del año 1993, del plazo límite para la eliminación del déficit público que propugnan la Comisión Mixta Congreso-Senado, la CEE y el Fondo Monetario Internacional.

Se ha procedido a estimar el monto global de recursos susceptibles de aplicarse a estos fines durante el período de diez años 1991-2000 en valores constantes del año base, es decir, 1990. Este es el único sistema lógico de efectuar proyecciones al margen de cuáles sean los avatares que registre la inflación. La periodificación de los recursos en valores constantes se actualizará con la inflación que realmente se registre cada año.

Con las hipótesis que más adelante se explicitarán, se ha estimado que la generación potencial de producción de construcción y equipamiento tecnológico, sin forzar el sistema económico y sin constreñir la evolución de los restantes sectores de la actividad, puede, manteniendo un crecimiento del 6 por 100 anual acumulativo, llegar a unos 100 billones de pesetas. Este monto se reparte estimativamente en un 80 por 100 para construcción propiamente dicha y un 20 por 100 para equipamiento tecnológico.

Para llegar a esa proyección cuantificada de recursos financieros para el sector de la construcción durante los años noventa, se han formulado las siguientes hipótesis:

1) Se ha previsto un crecimiento medio anual del PIB del 4 por 100 en el período 1990-2000. Este ritmo de crecimiento es inferior en 7 décimas al alcanzado como media en el período 1986-1989. Ha parecido conveniente revisar a la baja estas previsiones, dado que el mencionado ritmo de expansión en la segunda mitad de los ochenta ha desembocado en una serie de desequilibrios, especialmente en materia de precios y balanza de pagos por cuenta corriente, que impiden prever su mantenimiento a medio y largo plazo. Sin embargo, se ha considerado que el

4 por 100 es alcanzable, entre otros, por los siguientes motivos:

a) El enorme crecimiento de las inversiones en equipo e instalaciones durante los últimos cinco años (+ 14,1 por 100 de media anual en volumen) significa una mejora y ampliación de la oferta; es decir, del potencial de crecimiento de la economía a medio plazo.

b) Las disponibilidades del factor trabajo, ateniéndonos a las estadísticas especiales de población activa y paro. El desafío más importante en este terreno es el de implementar planes eficaces de formación y cualificación profesionales, por un lado, e introducir algunas medidas tendentes a incrementar la movilidad geográfica y funcional, por otro.

La población española potencialmente activa —la comprendida entre 15 y 64 años— aumentará, según el INE, en cerca de un millón de personas entre 1989 y 2000 (de 25.870,0 a 26.820,0 miles). La tasa de actividad, hoy en día en el 57 por 100, se aproximará en mayor medida a los términos europeos. Ello está ya ocurriendo en la actualidad por la creciente incorporación de la mujer al mercado de trabajo, y cabe suponer que se puedan ganar unos 5 ó 6 puntos porcentuales, llegándose potencialmente al 62 por 100 en estos diez años (EUR: 69 por 100). El incremento de la oferta laboral —es decir, de la población activa— desde los 14.900 miles actuales sería de unos 1.700 miles de personas, llegando a unos 16.600 miles en total. A estos 1,7 millones de nuevos puestos de trabajo habrá que agregar los que se requieren para reducir en términos apreciables nuestros coeficientes de desempleo. Por lo que, y aun contando con eventuales tasas de fraude (elevadas en la actualidad) a este respecto, cabe estimar que se requerirán, cuanto menos, otros 400.000 puestos de trabajo adicionales. De tales 2,1 millones de puestos adicionales que deberán crearse para llegar a unos 14,5 millones de personas ocupadas reales, la construcción requeriría aproximadamente el 25 por 100 (+ 53 miles anuales),

llegando a situarse en el año 2000 en torno a los 1,7 millones de población laboral ocupada, el 11,7 por 100 de la población nacional total ocupada de tal año (9,5 en la actualidad). Se supone que la productividad aparente en el sector crece muy moderadamente (2,3 por 100 anual acumulativo). En el caso más favorable, la absorción de población laboral por las actividades constructoras sería inferior. Pero ello podría suponer también, por otra parte, un problema de paro nacional más agudo.

c) La creciente integración internacional y la confianza que viene depositando en la economía española el inversor extranjero —con vocación de continuidad, como lo pone de manifiesto el registro de caja de inversiones extranjeras a largo plazo— es otro factor para hacer posible ese crecimiento previsto del PIB.

2) La segunda hipótesis que se formula está relacionada con la proyección de crecimiento de la formación bruta de capital fijo (FBCF), que se estima algo superior al del PIB: el 4,5 por 100 acumulativo anual. Esto hace que la participación de la FBCF en el PIB pase desde el 24,0 por 100 en 1989 hasta el 25,3 por 100 en el año 2000. Es un porcentaje realmente prudente ya en 1990, de manera que la meta consistirá en mantener esa participación en el PIB. Por otra parte, este porcentaje ya fue superado en otros momentos históricos, llegando a alcanzar el 27,6 por 100 en 1974.

3) El sector construcción, en términos de valor de la producción industrial, representa, en 1989, el 46,2 por 100 de la FBCF, lo que es equivalente al 11,1 del PIB. Las proyecciones realizadas se basan en un creciente protagonismo de la construcción en la economía, pasando a representar en el año 2000 el 53,5 por 100 de la inversión total y el 13,5 por 100 del PIB. La razón de este mayor crecimiento de la construcción durante los años noventa, respecto de las otras dos variables, radica en que las infraestructuras (transportes y comunicaciones, accesos a grandes núcleos de pobla-

ción) y otros muchos equipamientos sociales se encuentran en un nivel absolutamente impropio del grado de desarrollo general de España, lo que se presenta como una de las principales limitaciones del potencial de crecimiento de la economía española.

La viabilidad de estos *ratios* parece asegurada, teniendo en cuenta que se alcanzaron ya cotas del 54,2 y del 14,1 por 100, respectivamente, como promedio, en el período 1970-1974.

Estas premisas parecen suficientemente consistentes y permiten deducir, en consecuencia, un monto total de recursos susceptibles de dedicarse a I+E en construcción de alrededor de 80 billones de pesetas, a los que se han de agregar los casi 20 de telecomunicaciones, llegándose a un total de unos 100 billones de pesetas.

Por consiguiente, cabe esperar a finales de la década un recorte importante del tamaño del déficit acumulado y un acercamiento sensible a los niveles de dotación de EUR-89.

### **Fuentes financieras propuestas**

La conciencia social y política que existe de este problema ha favorecido la asignación creciente de recursos públicos para construcción, de manera que el total de inversiones públicas en el conjunto de las AA.PP. es de alrededor del 4 por 100 del PIB, que es la cifra más alta conocida históricamente. Las perspectivas de los acontecimientos a vivir en España en 1992 y el desafío del mercado único a partir de 1993 planean sobre la elaboración de sucesivos programas de inversiones públicas, al mismo tiempo que las inversiones en construcción se van a ver potenciadas por los crecientes recursos de los fondos estructurales comunitarios. Menor precisión se puede hacer para la segunda mitad de los años noventa, aunque los programas en elaboración en materia hidráulica, ferrocarriles, carreteras de vertebración regional, y los tan necesarios de equipamientos colectivos se verán realizados precisamente en ese ho-

rizante, lo cual dota de continuidad prácticamente garantizada a la expansión de la inversión pública de la primera mitad de la década.

No obstante, desde el punto de vista financiero, resulta dudoso que los Presupuestos públicos puedan librar recursos suficientes para hacer frente al monto expuesto en párrafos anteriores, teniendo en cuenta la necesidad de contener el gasto a un ritmo de crecimiento no superior al del PIB, para evitar otras graves consecuencias, y que la presión social y la propia pirámide de la población obligarán a dotar crecientes recursos para determinados programas sociales (pensiones, sanidad...). Sí parece posible que la cuota de construcción dentro de la total de FBCF de las AA.PP. —situada en 1983-1988 en torno al 60 por 100— pueda ser superior en la nueva década. De hecho, en 1990, a la luz de la licitación oficial de 1989, es posible que se acerque al 75 por 100, muy similar ya a la de comienzos de la década de los setenta. Pero, de todas maneras, y aun teniendo en cuenta la importante aportación que, de acuerdo con esto, cabe esperar, parece que será necesario arbitrar fórmulas financieras que potencien la entrada de la iniciativa privada, a fin de asegurar que los compromisos sociales de los fondos públicos, previsiblemente crecientes, no obstaculicen en modo alguno tan importantes y urgentes objetivos nacionales en materia de equipamientos colectivos. Experiencias de nuestro propio pasado indican que ello es perfectamente factible (lo mismo que otras experiencias actuales en otros países). Esta entrada de la iniciativa privada puede cubrir varios frentes, y no sólo el de autopistas o el hidroeléctrico, o los tradicionales de la vivienda y el urbanismo, sino también los ámbitos del ferrocarril, abastecimiento y saneamiento de agua, equipamientos sociales (docentes, sanitarios, asistenciales, etc.). Lo que resulta importante es asegurar la coordinación de todos los programas de construcción pública (a todos los niveles: central, autonómico y local) y privada, evitando todo tipo de duplicidades o, por el contrario, de falta de complementariedad.

Finalmente, hay otro tipo de economías externas concretas y perfectamente cuantificables. Por ejemplo, si una empresa privada construye una autopista, cada peseta que se invierte en la construcción induce facturación en otros sectores ligados a la construcción equivalente a 1,15 pesetas, como consecuencia del efecto multiplicador de la inversión, según se ha estudiado reiteradamente. A su vez, en estas 2,15 pesetas están incluidos conceptos como impuestos (IVA, IS, etc.), cargas sociales de la mano de obra empleada, impuestos indirectos de esta misma mano de obra, posibles ahorros en el seguro de desempleo. El conjunto de estas partidas puede representar casi el 25 por 100 de la facturación total (las 2,15 pesetas), lo cual indica que, al final, de cada peseta empleada, cincuenta céntimos van en beneficio del Estado, sin que, en principio, haya aportado nada a la financiación del proyecto.