

# NOTAS A UN PASADO P.D.I. DEL TRANSPORTE PARA UN FUTURO

José Javier Díez González.

Dr. Ingeniero de Caminos, Canles y Puertos.

Director del Dpto. de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente.

## RESUMEN

*Se realiza una crítica del Plan de Infraestructuras del Transporte de 1993. Se plantea la falta de correspondencia entre la retórica de sus principios y la práctica de sus propuestas; la inadecuada e hipócrita contemplación del Medio Ambiente; la renuncia a su empleo como elemento de integración, vertebración y reequilibrio territoriales. Se muestra, sin embargo, la necesidad de la planificación en este asunto en la línea de los puntos anteriores, no como consecuencia de un planteamiento progresista, sino como consecuencia de los mismos fundamentos del liberalismo económico y del "postkeynesianismo ambientalista" del futuro inmediato.*

## ABSTRACT

*The 1993 Plan of Transport Infrastructures is quote critized for the lack of coherence between its aims and its materialization, as well as for the scant attention it pays to the environment and the absence of any conception of the Plan as an element of territorial restructuring. The absence of any global consideration of the whole peninsula (including Portugal) is shown, as well as its necessity. These issues, however, do require adequate planning, not only for reasons of modernity but as a consequence of the fundamentals of economic liberalism and of the "environmental post-Keynes policy" of the immediate future.*

## INTRODUCCIÓN

Se ordenan estas notas para su publicación muy "a toro pasado", cuando casi se ha olvidado la única acción importante para desarrollar las muchas infraestructuras que aún constituyen asignatura pendiente en el proceso de modernización del país. La "defección" de aquel Plan se produjo sobre todo por los "temporales generados por las aguas", pero en mi opinión eran sus infraestructuras de transportes su flanco más débil, y donde daba más muestras de precipitación y de inmadurez en sus objetivos finales. Pero se escribieron las ideas esenciales y las acotaciones concretas

de este artículo antes e inmediatamente después de la publicación del PDI; tanto antes que los datos manejados en la comprobación de algunas tesis, como en concreto las referentes al sistema portuario de interés general, proceden de un estudio de 1988 y afectan a la década 1976-86; ello no constituye óbice, sin embargo, porque los de la década siguiente los corroboran acentuadamente.

Seguramente un Plan de su alcance y de aquellas características requería de elaboración en organismo de visión más global que la mera Secretaría de Infraestructuras, como pudo haber sido la futurible de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente que malnació, en criterio del autor, con

ser remitidos a la  
Redacción de la ROP  
antes del 30 de  
julio de 1997.

Recibido en ROP:  
marzo de 1997

el nombre y contenido de Aguas y Medio Ambiente, y cuyo mayor contenido económico "actual" supuso postergar su contenido planificador. Es bien sabido que las necesidades inmediatas y los compromisos urgentes del día a día son difícilmente compaginables con una planificación de largo alcance, sobre todo en un país tan deficitario y desequilibrado territorialmente como es España y tan sometido a tensiones centrífugas no siempre solidarias; y en además una cosa es un plan de Gobierno con horizonte de entre una y dos legislaturas y otra un plan estratégico como el que España todavía requiere. Me temo que la situación organizativa actual no facilite, sino al contrario, la tan esencial acción planificadora. En cualquier caso el autor se ha decidido a explicitar sus criterios y sus críticas al abandonado Plan sólo para adelantarse al futuro, pero restringiéndose, eso sí, a las infraestructuras del transporte; su acción sobre el territorio depende casi exclusivamente de su implantación en él y son por tanto más interactivas; las hidráulicas están más condicionadas geográficamente, y su capacidad reequilibradora sobre el territorio depende de las acciones de intercambio y contraprestación.

## CONSIDERACIONES GENERALES

La primera y general impresión que a uno le queda cuando termina de revisar el P.D.I. 1993-2007 es su fundamental ausencia de concreciones, aunque en grado distinto según los campos de actuación. Se comprende que las necesidades de flexibilidad para un plazo tan largo impiden una entrada en detalles concretos para todas las actuaciones del plan, pero ello no puede empezar para que se entre a abordar las primeras de ellas en el tiempo y para que se definan claramente las jerarquías, las prioridades iniciales y las metodologías y procedimientos de implantación de las sucesivas, como debiera y debía hacer el referido Plan.

No obstante ello, se percibe en segundo lugar una tendencia casi absoluta, y en esto ya en referencia estricta a las infraestructuras de transporte, al seguimiento de criterios anticongestivos y de acompañamiento más que al de los de impulsión. Merece este punto un cierto detenimiento (sin perjuicio de que se vuelva sobre él). Hay demandas de infraestructuras que se originan en situaciones congestivas y que evidencian un cierto retraso en la evolución de la implantación de las mismas respecto de las estructuras socio-económicas. Hay otras demandas impuestas por la necesidad de incentivar, precisamente, el desarrollo de determinadas áreas geográficas. Es común que las primeras se antepongan y dominen sobre las últimas, aunque no siempre es acertado. En un territorio con economía integrada es evidente desde Adam Smith que el equilibrio es la primera condición para el desarrollo de todas y cada una de sus áreas geográficas, y que sólo es posible en forma sostenida el de cada una cuando simultáneamente se produce el de las demás. Más recientemente se ha evidencia-

do que la dimensión del territorio funcionalmente integrado es una tercera condición positiva para dicho desarrollo, de donde la expansión de las áreas geográficas integradas en superestructuras territoriales con la incorporación de nuevos países en ellas ha pasado a ser objetivo principal en todas partes en forma expresa y programática (Mercado Común Europeo y su expansión, NAFTA, Cono Sur Suramericano...).

En esas circunstancias la prioridad estratégica de las infraestructuras impulsoras ha pasado a evidenciarse desde el punto de vista de las propias necesidades de crecimiento de las áreas más desarrolladas, y no sólo desde el punto de vista social y de mera solidaridad interregional. De hecho, todos los documentos de planificación infraestructural de nuestro país, desde 1.982, recogen este criterio en sus programas y motivaciones aunque no lo hayan seguido hasta ahora en las realizaciones concretas, al menos con las necesarias decisión y magnitud. A este respecto, el P.D.I. que se comenta fue algo más ambiguo o difuso en los planteamientos, y tanto o más incoherente en cuanto a las realizaciones propuestas; todo ello dentro de la inconcreción puesta de manifiesto en el párrafo anterior.

## CONSIDERACIONES SOBRE LA CARACTERIZACIÓN EN PDI

Tomando como referencia el documento original, La caracterización que se realiza del territorio tiene defectos que a mi entender son preconceptuales; por ejemplo,

a) Los niveles de dotación de infraestructuras (fig.9, pag.49) pierden su capacidad significativa, precisamente, por su distribución provincial. No tiene ningún sentido desde la perspectiva de una unidad europea una caracterización basada en la provincia, por lo demás totalmente arbitraria. Pero si tienen alguna significación es la de mostrar la correspondencia de la máxima jerarquía dotacional con las provincias donde se ubican, precisamente, por ejemplo, los puertos con mayor actividad de la península y, más significativamente aún, los dos puertos (Barcelona y Valencia; Algeciras no es un puerto de contenedores en sentido estricto, sino un transbordador para ellos) que casi absorben el total del tráfico de contenedores con destino / origen en la Península. Se demuestra así la desigualdad y el desequilibrio radicales de partida en el territorio, en cuanto a dotaciones infraestructurales de transportes terrestres y de puertos se refiere, y su relación con los desequilibrios y desigualdades del desarrollo económico.

b) Y aunque más significación tienen los flujos, que prueban también el fuerte desequilibrio territorial (fig.10, pag. 50), se representan en la forma genérica y de escasa definición que permitiera vestir bien cualquier Plan aunque éste no se aplicara con determinación a la corrección de las in-

suficiencias infraestructurales concretas de un territorio. Obsérvese a pesar de ello que en los últimos niveles están los flujos que afectan a todo el Oeste Peninsular, tanto dentro de sí como con otras áreas peninsulares (pág. 48). Este desequilibrio concuerda con el diagnóstico de la página 43 que establece en el triángulo Nordeste-Litoral Mediterráneo-Madrid los ejes de crecimiento (incluso se explicitan en la página 44 sus regiones como las más competitivas), y en el resto del territorio, incluidas áreas antes consideradas dinámicas como algunas cantábricas, el estancamiento.

c) Los indicadores de dotaciones territoriales usados no son siempre adecuados y, a veces, en la Península, son muy equívocos; el kilómetro de vía por unidad de población, de superficie, o de producción, da valores muy elevados en provincias centrales, casi desertizadas por la emigración y dejadas de la inversión; su significado en el Plan es muy distinto del que tienen atribuido en la teoría, sobre todo cuando los kilómetros no corresponden a la red de distribución sino a líneas de paso y conexión entre otras provincias. Una forma de resolver esta ambigüedad es complementar o combinar este indicador con algún otro que mida tráfico de mercancías en destino (en estas notas se propone la recepción y expedición de contenedores, por razones obvias; suplementariamente el propio tráfico de contenedores en paso sirve para un análisis supraprovincial y suprarregional, que es más apropiado para la detección de desequilibrios y disfunciones).

d) Se hechan de menos las notas caracterizadoras derivadas del sistema portuario, disponibles en los sucesivos estudios "Análisis, Previsiones y Contraste de Tráfico en el Sistema Portuario español, Informe de Síntesis". En el de 1988, referido a los Análisis Estadísticos de la década 1976-86 se señalan como conclusiones de las proyecciones de sus series temporales que "La distribución del tráfico total entre las distintas fachadas ha ido modificándose en el último decenio, de forma que, en general *las fachadas atlánticas han perdido participación frente a las mediterráneas*, aunque en los últimos años la distribución parece haberse estabilizado. En 1976 las fachadas atlánticas (Norte, Galicia, Suratlántica y Canarias) recibían un 51% del tráfico total de mercancías; este porcentaje descendió hasta un 46% en 1980, para luego subir ligeramente hasta un 47% en 1985. Esta evolución es debida al mayor crecimiento de la carga seca en la fachada mediterránea, puesto que mientras el porcentaje de graneles líquidos que se reciben en las fachadas atlánticas ha sido de un 42% en todo el decenio, el porcentaje de carga seca en ellas ha pasado del 63% en 1976 al 53% en 1985. *El crecimiento tanto de los graneles*

**En este Plan, concretamente, los ámbitos y ejes potenciales del desarrollo indican la consolidación y acentuación del desequilibrio territorial ya existente**

*sólidos como de la mercancía general ha sido mucho más importante en las fachadas mediterráneas que en las atlánticas*. En muchas fachadas se produce un fenómeno de concentración de tráfico en un número reducido de puertos. Este fenómeno es debido en buena parte a la existencia de puertos con refinerías que generan un importante volumen de tráfico. *Pero cuando se consideran sólo los tráficos de mercancía general* (especialmente si se excluyen los de productos siderúrgicos) se observa que también *hay un grado apreciable de concentración en un puerto de la fachada y que tiende a aumentar*. Este hecho parece estar ligado a la existencia de líneas regulares que tocan en un número reducido de puertos para aprovecharse de la mayor frecuencia de las líneas. En los graneles sólidos, el grado de concentración en el puerto con mayor tráfico se ha reducido a lo largo del decenio, excepto en la fachada Nor-

te". (Los subrayados son del autor). Y esas conclusiones siguen siendo válidas diez años después; todo lo cual muestra los desequilibrios territoriales y su tendencia a perpetuarse, a pesar de su incidencia negativa en el sistema general y en cada una de sus partes.

Consecuentemente puede suceder que el planeamiento no acuda a las necesidades principales del sistema aunque resuelva otras necesidades más locales o sectoriales pero mejor sustentadas por tácticas políticas o de otra naturaleza ajenas a los objetivos primordiales de todo planeamiento. En este Plan, concretamente, los ámbitos y ejes potenciales del desarrollo (fig. 12, pág. 53) indican la consolidación y acentuación del desequilibrio

territorial ya existente, cuyo pésimo relativo afecta a todo el occidente español, aunque muy especialmente al entorno de la frontera con Portugal (véase la referencia a la Ruta de la Plata, punto 7 del epígrafe 2.4.7., pág. 55).

## CONSIDERACIONES SOBRE LA ESTRATEGIA

(Tomando también como referencia el documento original) los defectos de la caracterización expuestos afectan a la estrategia desde su planteamiento, y así se recoge un *objetivo fundamental* (Nº 1 del 3.3, pág. 58) referente al deseable equilibrio territorial y otros dos que afectan a la mejora y a la preservación del mismo. Obviamente estos dos grupos de objetivos constituyen ("son") uno mismo, con independencia de que a veces los árboles impidan ver el bosque. El mero enunciado de ambos por separado indica que el Plan no ha sabido percibirlo; que participa de la visión de un medio hostil al que se degrada si se eleva la calidad de vida humana. Ciertamente

esa posición no corresponde a la síntesis necesaria. La calidad de vida es inseparable de la preservación y uso racional del entorno. Los condicionantes medioambientales deben dejar de ser restricciones al problema para ser propuestas y objetivos del mismo. Este posicionamiento frente al problema del desarrollo marca la diferencia absolutamente. Y el Plan mantiene el arcaico y conflictivo dilema entre desarrollo y calidad ambiental. Ya sólo eso lo debiera cuestionar en conjunto. Dejando sin embargo para unas últimas consideraciones este aspecto esencial del problema se entra ahora en la estrategia sectorial

### **DESARROLLO DE LAS INFRAESTRUCTURAS DEL TRANSPORTE TERRESTRE EN EL PDI**

Abordando primeramente el análisis, la prospección y las propuestas respecto de la *red de corredores del transporte*, tanto la suatión establecida en el diagnóstico como la prevista para el año horizonte (fig.15, pág. 65), que parece consagrarla, se corresponden con una de desequilibrio radical: entre el Este y el Oeste y, algo menos acusadamente, entre el Norte-Nordeste y el Sur-Suroeste peninsulares. Como además se parte de un desequilibrio también radical a favor del triángulo Bilbao-Barcelona-Valencia, hay que atribuir a falta de madurez de objetivos la mayor parte de las insuficiencias del Plan, ya que en otra hipótesis aparecería algún factor de corrección. Por otra parte los puntos prioritarios que aparecen en la referida figura muestran un esquema aparentemente equilibrado, pero no tienen ninguna significación al no existir correspondencia alguna entre dicho esquema y las acciones que después se describen en el Plan. A este respecto se avanza ya que la perspectiva portuaria que se analiza más adelante se corresponde con la de los corredores.

Y en la página 72 (del punto 3.4.5) se establecen como prioritarios los dos corredores estratégicos principales: Mediterráneo y Ebro. Además el trío secundario convergente en Madrid desde Levante, Andalucía y País Vasco. Lo que definitivamente esclerotiza un territorio radicalmente desequilibrado. El texto que sigue en el documento del Plan constituye un paradigma de incongruencia con los objetivos y pareciera redactado con una gran dosis de frivolidad o de precipitación. Lo que a la postre y en el criterio del autor queda patente es que, más que una planificación de red de corredores (pág. 146) que vertebrase un territorio integrado de forma que se configure en base a él una auténtica planificación u ordenación territorial, lo que se ha producido es una planificación parcial de aquellas "rutas del transporte" que se han considerado con mayor gra-

do de congestión. Por ello, y a pesar de ser un factor programático utilizado con frecuencia en la retórica de los documentos de planificación, la concreción de acciones y prioridades sobre los corredores del transporte, en la medida que se produce, se dirige más a los objetivos anticongestivos que a los incentivos y de reequilibrio territorial.

En el documento se reconocen determinadas áreas congestivas que coinciden con las denominadas expansivas y, consecuentemente de acción prioritaria; son los casos de los denominados Arco Mediterráneo y Eje del Ebro. Consecuentemente se menciona como Comunidades Autónomas competitivas el País Vasco, Navarra, Aragón, Cataluña y Valencia, obviamente los que configuran el Arco y el Eje citados. Y a ellos

se dedica el mayor esfuerzo inversor en el P.D.I. de Transportes. Hay áreas que se consideran regresivas, como el resto de la cornisa cantábrica, cuya heterogeneidad no queda analizada en el documento y a su auxilio se acude en el Plan con criterios anticongestivos exclusivos, localizándolo en los tramos de actividad económica histórica más potente, y en los que quizás los procesos congestivos fueron los que, precisamente, condujeron a la regresión; pero se olvidan casi los tramos de economía y actividad más laxa y de congestión menos patente, precisamente causadas por la insuficiencia de infraestructuras del transporte respecto del umbral de "incentivación"; el caso más patente de esto es el de la Galicia cantábrica y las Asturias occidentales, pero se corresponden con otros muchos más flagrantes: a destacar entre ellos el del norte/noroeste cismontano peninsular y el del

amplísimo corredor norte-sur del occidente interior que en su día vertebró el eje de la Plata; la observación de la figura 3.2 (pág. 144) del documento del Plan, en el que se hace exposición de la red de gran capacidad, permite percibir en el mismo, expuesto en rojo como propuestas, el gran déficit infraestructural respecto de los transportes interiores de toda la franja norte-sur occidental.

En este último caso es patente además el olvido de las potenciales interacciones con Portugal, a cuyo respecto debe tenerse presente que la solución o mejora de algunos pasos puntuales, más conduce a establecer la continuidad de los ejes europeos y a resolver nudos previamente congestivos que a contemplar la regeneración de la auténtica malla que a la medida de cada época existió antes de la formación, a partir del siglo XII, de la auténtica barrera que ha sido la crecientemente eficaz frontera luso-española. Esta frontera ha sido la más eficiente entre las europeas en el aislamiento y eliminación de flujos comerciales con significado económico. Es este un problema histórico que proviene de la estrategia tan bien urdida entonces por el ministro santo del rey inglés y por el pa-

**Lo que a la postre y en el criterio del autor queda patente es que, más que una planificación de red de corredores que vertebrase un territorio se ha producido una planificación parcial de aquellas "rutas del transporte" con mayor grado de congestión**

pado, pero que ningún gobierno español posterior supo corregir, ni siquiera el de Felipe II que fue quien únicamente lo intentó en verdad. Desafortunadamente para Portugal ese país ha sufrido tanto esta constricción como España. Toda planificación que excluya Portugal está amputada, tanto desde la perspectiva peninsular completa como desde la particular de cada Estado.

Concretando algo más en la línea expuesta, cuando se aborda en el documento, por ejemplo en la figura 3.1 (pág. 143), el esquema de la red de gran capacidad a largo plazo, quedan para estudio (y por tanto para actuaciones posteriores al Plan o, al menos postreras del mismo) dos corredores claves para el reequilibrio real, ambos según la dirección de los paralelos (Burgos-León y Badajoz-Mediterráneo); en concordancia con ello y con lo expuesto al final del párrafo anterior, las conexiones con Portugal expuestas en ese esquema parecen prescindir de la planificación del país vecino, lo que es índice de manifiesto desinterés por una auténtica vertebración integrada de todo el occidente peninsular, necesaria para su adecuado desarrollo.

## **SOBRE EL DESARROLLO DE LAS INFRAESTRUCTURAS DEL SISTEMA PORTUARIO EN EL PDI**

Pasando en segundo término al *desarrollo portuario*, y abordando en concreto las referencias del PDI a los puertos que constituyen el *Ente Puertos del Estado*, no se puede dejar de apuntar algunas y significativas observaciones.

Si bien la importancia del tráfico portuario como motor de desarrollo se evidencia en la figura 1.10 (pág. 113), donde se refleja su papel clave sobre todo en las importaciones, son varias las evidencias de la falta de sentido reequilibrador y de la consagración y radicalización de los desequilibrios territoriales:

a) El plan de actuaciones en los puertos de interés general que constituyen el actual Ente Nacional de *Puertos del Estado* se aborda en el capítulo 3.3 de la sección III. En una exposición no bien sistematizada se reconoce la pertenencia de todos y cada uno de los puertos a un sistema general de transportes y la conveniencia de analizar las disfunciones y faltas de integración, y propone una cierta selectividad y especificidad individual a la vez que una extensión de los servicios portuarios del conjunto del sistema.

a,1) Pero se olvida, o al menos no se explicita, el papel del sistema portuario en el equilibrio y racionalidad del conjunto del sistema de los transportes, que aparece así como incoherente; en efecto, la ineludible interrelación entre el desarrollo portuario y el de la red de transportes terrestres es claramente dialéctica, de modo que las actuaciones correctoras son susceptibles de iniciarse por

cualquiera de los sectores del sistema, y en concreto por el portuario.

a,2) Además, no se ve ninguna correlación expresa entre dicha exposición, que se pudiera considerar "de motivos" y la enumeración de acciones en los puertos. Esta misma enumeración es bastante inconcreta, sobre todo si se tiene en cuenta el carácter de una gran parte de las inversiones portuarias; en efecto, por la relativa extensión temporal de las actuaciones éstas nunca pueden ser coyunturales, sino que deben obedecer a un plan estratégico de largo alcance, de flexibilidad también estratégica, y ello con independencia de que formen parte de un determinado P.D.I. o no; esto es, las inversiones portuarias, por su naturaleza y condiciones de materialización exigen en cualquier caso una planificación de un alcance como el del Plan que se comenta, como mínimo; la presente situación administrativa del Ente sólo mejora las condiciones de su flexibilidad en la ejecución; pero no exime de una concreción suficiente, muy superior a la que se refleja en el P.D.I. de referencia.

a,3) En cualquier caso, lo que sí se manifiesta incluso explícitamente (p. 158) es la concentración de las grandes inversiones infraestructurales en los puertos que, precisamente, o bien corresponden a la parte más desarrollada y activa del sistema de transporte y de la economía (ejes Mediterráneo y Ebro: Bilbao, Barcelona, Tarragona y Valencia) o bien son sobre todo puertos de transbordo o al margen del sistema general del transporte, por su carácter insular estricto (Sta. Cruz y Las Palmas) o por su aislamiento infraestructural (Algeciras). Y no se concreta claramente en el PDI, ni en plazo ni en forma, el modo de establecer la ya necesaria incorporación del puerto de Algeciras al sistema general de los transportes terrestres peninsulares.

b) Las inversiones en puertos se adscriben claramente a financiaciones extrapresupuestarias en la sección VIII, marco económico y financiero, de acuerdo con un pretendido programa de autofinanciación. Pero el planteamiento de conjunto de la exposición general y la falta de concreción sobre las actuaciones en cada puerto permiten temer un plan de inversiones conducente a incrementar los desequilibrios, tanto en el sistema portuario propiamente dicho como, por el papel de los puertos en el mismo, en el conjunto del sistema de transporte.

b,1) Esta autofinanciación es discutible en razón de la ausencia de valoraciones contrastadas previas de los fondos acumulados, por lo que cabe considerar objetivo como insuficientemente justificado en su viabilidad. Pero además por la falta de especificación sobre el grado de correspondencia entre los estados de origen y las aplicaciones de los fondos de inversión. De los desequilibrios "de salida" hay que presumir flujos desde determinados

puertos hacia otros, y ese flujo está ausente de explicación en el Plan.

b,2) En contrapartida se vuelve a exponer en esta sección del P.D.I que las "principales actuaciones (p. 352) se concentran en los puertos de Barcelona, Valencia, Algeciras, Bilbao, Las Palmas, Sta. Cruz de Tenerife y Tarragona", esto es, I) en el triángulo Ebro-Mediterráneo, segregado "de facto" del sistema, y II) en los tres puertos-transbordo referidos antes y sin capacidad de actuar como factores de reequilibrio territorial a través de las potencialidades para el transporte.

c) Aflora una y otra vez en el Plan el problema de las presiones en las relaciones puerto-ciudad. Y se plantea con una generalidad y homogeneidad de la que carecen, por cuanto ni todas las ciudades afectadas se pueden considerar portuarias ni todos los puertos son puertos "urbanos". La mera observación geográfica e histórica obliga a distinguir absolutamente entre puertos "urbanos", como los de Barcelona, Alicante y Málaga, de los "extraurbanos", como los de Castellón, Valencia y Huelva, todos a título de ejemplo; y entre sus relaciones, dialécticas, con sus respectivas ciudades y con sus hinterlands. Este matiz es esencial para resolver adecuadamente el problema planteado y se ha ignorado hasta ahora y en el P.D.I., por lo que hay que temer inversiones inadecuadas o innecesarias por este capítulo, aunque la falta de concreción impide siquiera el análisis de sus objetivos.

## **SOBRE EL SISTEMA EN SU CONJUNTO**

Tratando de esquematizar los elementos básicos de este breve análisis, parece evidente que en el momento de iniciarse la andadura de la actual configuración del Estado no todas las regiones partieron de las mismas condiciones económicas y de dotación de infraestructuras; la evolución histórica de largo y corto alcance, la propia situación de dependencia de España respecto de otros estados europeos, su aislamiento final y su estado de permanente guerra civil a partir de la revolución francesa, y razones de índole ambiental que modificaron el equilibrio centro-periferia en la Península, han conducido a una manifiesta desigualdad en todos los órdenes de la actividad socio-cultural, que afectan especialmente a nivel de desarrollo y a la dotación infraestructural -en concreto a la relativa al transporte y comunicaciones-. Esta situación conlleva la de una relación de dependencia económica de unas regiones respecto de otras o del exterior que, en el momento de construirse el Estado de las Autonomías, se ha reflejado de forma sorprendentemente significativa en su distribución territorial, que confirma la capacidad real de las desigualdades económicas para perpetuarse y que pone en entredicho la decisión, real o de hecho, del Gobierno Central para actuar como elemento

compensador. Y sin embargo viene impuesta por varios tipos de razones.

En primer lugar, la demanda de intercambios no puede esperarse devenga a consecuencia de un desarrollo previo ya que, como se ha expuesto, entre ambos factores existe una relación dialéctica, de causalidad recíproca, y no unidireccional.

En segundo lugar, la ausencia de intercambios no se corrige más que con facilidades para los mismos, esto es, con incremento de las infraestructuras de transporte. Las infraestructuras portuarias, que obedecen a una demanda previa o prospectiva, no se justifican más que cuando las infraestructuras terrestres permiten asegurar un hinterland suficiente.

En tercer lugar, los territorios que una vez han demostrado sus potenciales económicos -y es el caso de la España interior, occidental y meridional- no pueden excluirse de un progreso futuro a priori. Por el contrario, y con independencia de la pluralidad de factores que hayan podido conducir a su regresión relativa, es evidente que la creciente imposición de una economía de autoconsumo, con su secuela de reducción de los intercambios comerciales, está entre las causas de aquélla.

En cuarto lugar, y análogamente a lo contemplado en el punto anterior, la reducción del comercio en las áreas interiores implica una pérdida de potencia relativa en los puertos de las áreas litorales adyacentes. Este hecho se ve favorecido y aumentado por el establecimiento de unas relaciones de dependencia que subordinan unos territorios a otros, lo que en España se viene produciendo desde el siglo XIX, si no antes, y se parece acentuar en la actualidad, entre unas áreas territoriales y otras.

Finalmente, el desequilibrio entre territorios unidos políticamente sólo conduce a tensiones que reducen el potencial de desarrollo global o que llevan a dolorosas facturas: un mínimo análisis de nuestra historia y de la de otros países de nuestro entorno lo demuestra sobradamente.

Es indudable que la solución a este dilema dialéctico solo puede venir por la intervención desde fuera del sistema en favor del establecimiento del equilibrio y de la ruptura de las relaciones de dependencia económica. De ahí el papel del Estado y de su Gobierno Central. Pero no puede eximirse hoy de responsabilidades en el problema a las propias Administraciones Autónomas. Es por tanto evidente que el Estado debe introducir los elementos compensadores a través de las inversiones en infraestructuras, y especialmente en las de transportes, pero ello de forma que no se utilicen sólo criterios de demanda real, sino que se intervenga en el circuito dialéctico que liga el nivel de intercambios con los de desarrollo y demanda futura subsiguiente. Pero no es menos evidente, por otra parte, que las administraciones autonómicas, sobre todo las de las regio-

nes menos desarrolladas, deben comenzar a corregir de una vez por todas sus esquemas de actuación basados en planteamientos voluntaristas y localistas. En efecto, es posible que problemas políticos ajenos, hoy probablemente superados, interfiriesen en el proceso de la estructuración del Estado de las Autonomías permitiendo la irrupción de criterios varios -y algunos poco contrastados- para la definición de las diferentes unidades autonómicas. Frente a entidades bien definidas y vocacionalmente justificadas aparecieron otras con claros vestigios de artificialidad. Entre estas últimas, algunas aparecen hoy como insuficientemente configuradas, habiéndose suplido esta insuficiencia con claro voluntarismo de ser y necesitando después de unas razones de autoafirmación que han consistido en localismo manifiesto; mientras otras han buscado un aglutinamiento parcial que, en su mal planteamiento, ha generado tensiones secesionistas internas, claramente localistas. Es quizás el momento de que las administraciones autonómicas -las correspondientes sobre todo a regiones de economía dependiente- se propongan una reestructuración de sus centros de decisión de forma que puedan llegar a configurar autonomías reales, no meramente subordinadas, en el conjunto de España y de Europa, y aunque ello suponga dos tipos decisivos de proyectos; a) apertura a Portugal (y a Francia) en todo o en parte, y b) fusión o agrupamiento de algunas o varias de las actuales autonomías hoy prácticamente de espaldas a las limitrofes. Estos dos tipos de planteamientos conducirán, pero también se verán favorecidos por ella en una relación dialéctica, al desarrollo de una adecuada infraestructura de transporte que, hoy, ni existe ni está concretada. También es responsabilidad de estas comunidades autónomas implementar los medios y coordinación adecuados y exigir de las autoridades nacionales y europeas superiores las políticas, actuaciones y ayudas coherentes con ellos.

Descendiendo a lo concreto adolece el Plan, como todas las actuaciones "planificadas" anteriores, de la ausencia radical de una decidida inducción del equilibrio y de la vertebración territoriales de la Península y de la España peninsular, que requieren dos tipos de acciones sostenidas principales: Por una parte la del eje N-S, conocido como Camino de la Plata, y por la el eje E-O Camino de Santiago (o antes, vía por la Bureba o por los valles del Ebro y del Duero). Ciertamente, los detalles concretos de estos ejes en cada uno de estos tramos pueden y deben acomodarse al actual nivel tecnológico y a las circunstancias actuales de índole estratégica intracomunitaria, pero no pueden alejarse mucho de las tradicionales, cuya eficiencia se ha demostrado durante siglos y a través de muy diferentes etapas históricas, y cuya pérdida de significación está ligada a la decadencia definitiva de este territorio, que los historiadores emblematizan en 1521 (Villalar). Estos dos ejes

permiten además las conexiones, vitales para el país en su conjunto, entre el Cantábrico y el Golfo de Cádiz (sistemas portuarios de Avilés-Gijón y Sevilla-Huelva-Cádiz) y entre las fachadas Atlántica Norteoccidental española y la Mediterráneo (sistemas portuarios de Vigo-Pontevedra-Marín-LaCoruña y Barcelona-Tarragona-Valencia). (Es de esperar que, adicionalmente, se termine por completar el eje E-O por el Sur de la Meseta, conectando los sistemas portuarios de Sevilla/Huelva/Lisboa y de Valencia/Cartagena).

Aunque 1992 debió acelerarlo y 1998 es una segunda oportunidad, hay que esperar fuertes resistencias políticas (recelos históricos de muy largo alcance) para reducir la eficacia de las fronteras hispano-portuguesas a la manera de las del Benelux y los Países Bajos. Por eso es tan necesaria la mejora y potenciación del eje de la Plata, porque es la única alternativa dentro de un plazo de corto a medio para interconectar por vía terrestre los puertos gallegos y del cantábrico occidental con los del atlántico sur peninsular; y esta interconexión es la que puede permitir con flexibilidad el intercambio necesario de mercancías a las regiones interiores occidentales.

**Esta situación  
conlleva la de  
una relación  
de dependencia  
económica de unas  
regiones respecto  
de otras o  
del exterior**

## **CONSIDERACIONES SOBRE EL PLANTEAMIENTO AMBIENTAL**

Se ha cuidado mucho el Plan, y no sólo en el caso de las infraestructuras del transporte, de que el medio ambiente aparezca con la suficiente frecuencia y oportunidad en el documento. Pero una lectura detenida del con-

junto demuestra que lo hace casi como mero recurso retórico para acallar protestas potenciales.

Desde su planteamiento conceptual se considera el medio como algo extrínsecamente externo, ajeno, situado al margen y frente al propio ser humano (pag. 170 y otras), lo que no puede sino impedir radicalmente una auténtica planificación medioambiental. Se toma el medio ambiente como factor generador de restricciones al Plan, como algo a respetar exclusivamente, en lugar de verlo como la esencia de lo que el Plan debe ordenar y mejorar; se genera así una planificación a la defensiva, radicalmente insuficiente. Secundariamente, y como consecuencia lógica, pasan a utilizarse localmente los criterios medioambientales para perpetuar las insuficiencias infraestructurales de las áreas más regresivas y abandonadas mientras se concentran las actuaciones en las áreas que, por su congestión, se pasan a considerar carentes de "medio ambiente".

A partir de la adecuada comprensión del "factor humano" en el medio ambiente, se puede afirmar que no toda acción humana ha conducido a degradaciones ambientales y que, más bien al contrario, se podría admitir que dicho factor ha conducido a más mejoras que desperfectos en el devenir del planeta. El problema entonces es no sólo plantarse para dete-



ner o corregir las acciones de impacto negativo, sino ingeniar e impulsar acciones en la línea de mejoras medioambientales.

Siempre existirá una forma de abordar determinada actuación, considerada necesaria o conveniente por razones económicas y de desarrollo, que a su vez incrementa la calidad medioambiental global. Progresivamente se ha de tratar de que lo necesario o conveniente lo sea, precisamente, porque suponga una mejora medioambiental tanto o más que un beneficio económico sectorial, local o particular. Esta es la que constituye una actitud positiva: la que utiliza la dialéctica interactiva con el medio en el sentido de la evolución deseable, frente a la aún actualmente dominante, todavía negativa, que la utiliza en el sentido de la confrontación o corrección "a posteriori" del daño ambiental.

Pasaron ya décadas desde los tiempos de las cuentas de resultados basados en los meros gastos e ingresos. Se hicieron evidentes los costos y beneficios indirectos y hubo que incorporarlos a aquéllas. Más tarde se hizo inevitable la incorporación a los proyectos económicos de los costos y beneficios sociales, aunque en principio sólo desde su perspectiva social, estructural o infraestructural. La toma en consideración de la incidencia en el medio ambiente y su repercusión económica vino aún más tarde. Recientemente ya se habla de "el que contamina paga" (aunque mejor debiera decirse "el que degrada paga"). Pero incluso ya se empieza a complementar esa máxima con la de "el que recupera (o anticontamina) cobra." Porque sin esta segunda parte la primera es insuficiente e incompleta en un mundo acelerado en el que los procesos económicos van muchísimo más rápidos que los ambientales. Y en el que el problema muchas veces es el corregir la degradación más que el valorar su "costo".

En todo caso se hace aún un planteamiento mezquino y peligroso de los procesos de la actividad humana. La verdadera cuestión es la de si el hombre debe o no su progreso a su actividad mejoradora del entorno antes que a la de los "negocios" más o menos rápidos. Aunque hasta tiempos recientes la inercia de la capacidad estratégica de la planificación humana (para mejorar su entorno) no le impedía modular adecuadamente la agilidad de su tendencia táctica (obtener beneficios), y consecuentemente esa cuestión tenía respuesta afirmativa, hace algunas décadas que esto pudiera ya no ser así, por el incremento de la agilidad de los "negocios", por los excepcionales incrementos de sus volúmenes y por el no menor incremento de la inercia de sus capacidades estratégicas. De ahí que se requiere un nuevo planteamiento en que la operativa táctica quede englobada en lo estratégico.

En tiempos en que la operativa táctica, incluso la de actividades de siempre asignadas a la iniciativa pública como es el caso de las infraestructuras territoriales por ej., se acepta que es más eficiente y posible bajo la iniciativa privada, es cada

vez más necesaria una operativa estratégica, pública y que por su inercia abarque muy largos plazos y amplias posibilidades de flexibilidad, que encauce y limite la primera de forma clara y unívoca en la dirección de una mejora controlada del medio ambiente. Es en este mismo marco en el que debieran quedar englobadas las acciones infraestructurales y en el que cada actividad esté condicionada a incorporar en sus estudios de viabilidad y en sus cuentas de resultados todos los costos ambientales (hasta la recuperación total de las degradaciones inevitables) y todos los beneficios ambientales (por las mejoras concretas del medio); y lo mismo como inversiones ambientales las acumulaciones tendentes a incrementar su capacidad correctora y mejoradora. Esta solución globalizadora de los factores económicos de una actividad se corresponde con una gestión de calidad total y con una ordenación del territorio que incorpore como fin propio la mejora medioambiental.

## CONCLUSIONES

A modo de sumario de las notas precedentes, que por su brevedad y esquematismo se presentan como auténticas "tesis" en el sentido escolástico y por tanto con carácter provocadoramente concluyente, se puede seleccionar la siguiente serie de proposiciones referidas al último PDI:

- ▼ Por la forma de plantear los análisis se detectan sólo los defectos por congestión, y no los debidos a subdesarrollo.
- ▼ La evaluación de la dotación de la red de infraestructuras terrestres no puede segregarse de la portuaria (ni de la aeroportuaria).
- ▼ La evaluación de las dotaciones de las infraestructuras portuarias debe atender a la calidad del transporte servido. Los graneles corresponderían a un nivel bajo de calidad. Los contenedores al nivel más alto.
- ▼ No se hace nada por incentivar el tráfico de contenedores en todo el occidente peninsular, ni en la red de transporte terrestre ni en la ordenación portuaria,
- ▼ La separación de Portugal sigue subsistiendo en un plan de Infraestructuras que no contempla en ningún aspecto, salvo los restrictivos, la unidad territorial peninsular, lo que desde el punto de vista del autor constituye un error conceptual de partida.
- ▼ El Medio Ambiente sigue sin ocupar el sitio que le corresponde en la planificación, que es el de ser objeto principal de mejora y no piedra de escándalo.
- ▼ La planificación de Infraestructuras del Transporte sigue siendo absolutamente necesaria, cualquiera que sea el sistema de financiación, porque de ella depende el equilibrio y la vertebración territoriales. ●