

Un cambio de paradigma en la planificación de infraestructuras

Jesús Rubio Alférez, ICCP y
Justo Borrajo Sebastián, Dr. ICCP.

Resumen

La planificación de carreteras en España tiene una historia reciente de 25 años, si tomamos como referencia el Plan General de Carreteras 1984-91, período en el que también comienza la planificación de las redes de carreteras autonómicas.

Hay perspectiva suficiente para analizar las distintas formas de planificar, que se concretan, entre otros aspectos, en la expresión de los objetivos, la cuantificación de las inversiones y el detalle de los programas.

Parece el momento oportuno para reflexionar acerca de la planificación adecuada en situaciones de crisis y sobre los cambios profundos que afectan a la planificación, con independencia de la crisis actual.

Estamos asistiendo a un cambio de paradigma, y vivimos tiempos en los cuales en vez de preguntarnos ¿qué conviene hacer? lo que se plantea es ¿quién va a hacerlo?, antes de contestar a la primera pregunta.

Palabras clave: Planificación estratégica, planes de carreteras, planificar en situaciones de crisis, planificación y credibilidad, infraestructuras.

Introducción

Las situaciones de crisis nos obligan a cuestionar todos los fundamentos con-



vencionales, no nos permiten apoyarnos en crecimientos tendenciales y nos ofrecen otra luz sobre el terreno en el que pensamos movernos. Son una oportunidad para, forzados a cambiar nuestro punto de vista, completar una visión con más relieve de los escenarios posibles y para replantearnos los paradigmas.

La creación de infraestructura del transporte se mantiene en los planes estratégicos como opción frente a educación, mejora de la sanidad y fomento de las energías renovables para intentar generar campos de actividad incuestionablemente positivos, anticíclicos y generadores de empleo.

La planificación de infraestructuras se plantea como algo popular, tangible, diversificado, que puede generar optimismo y actividad desde su primera formulación. Pero pensamos que han cambiado muchas cosas y quizás de las más importantes es que ya no se formula de la forma clásica: qué hacer, dónde, cuándo y cómo (con qué diseño o nivel de calidad). Ahora las preguntas más relevantes –formuladas desde ámbitos diferentes– parecen ser ¿por qué? y ¿quién lo va a capitalizar?

1. Credibilidad y crecimiento

En los primeros años 80 del siglo pasado, probablemente el mayor lastre de la planificación de infraestructuras fue la falta de credibilidad.

No estaban lejos como “método” las listas de carreteras parlamentarias en las cuales se daba satisfacción a los proponentes añadiendo sus obras a las ya incluidas; pero admitir no es comprometer, sobre todo si nadie considera las limitaciones presupuestarias. Más recientes aún eran las previsiones de planes de desarrollo que quedaron obsoletas casi al ser formuladas y que generaron desde los años 60 un ansia de no quedarse cortos en las obras previstas, porque la demanda, inicialmente inimaginable, se alcanzaría, por lo que no tenía que ser objeto de atención.

La planificación, actividad habitual en países de nuestro entorno, era algo poco asumido como trabajo continuado de las Administraciones de infraestructuras de transporte españolas. Poco a poco se fueron adaptando métodos, a veces con mucha carga publicitaria, otras veces de forma improvisada y siempre solicitando unas inversiones que “evidentemente” se justificaban por sí mismas.

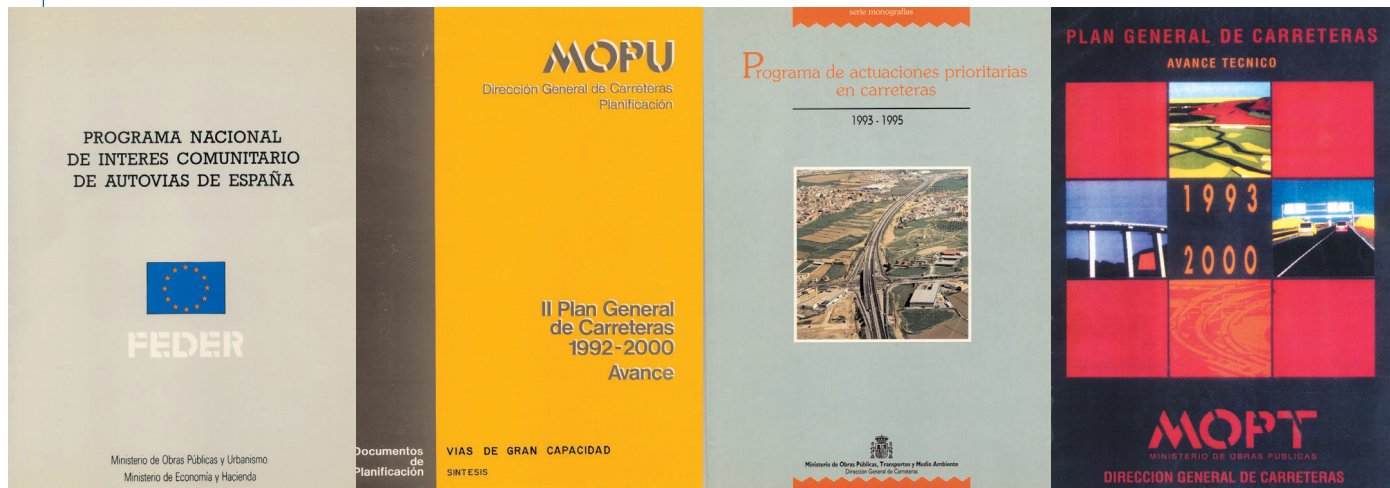
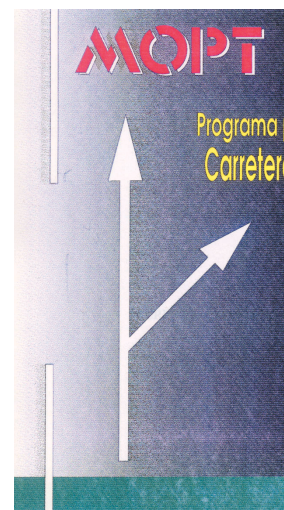
La coherencia fue siendo exigida por los agravios comparativos que generaban las propuestas arbitrarias a que daba lugar la inexistencia de planificación. Basta recordar que, en el avance del Plan de Carreteras 1984-1992, no figuraba la autovía Madrid-Burgos y el Plan actualizado, como entonces se tituló, fue un cierto equilibrio de intereses que estabilizaron el Plan como objetivo a alcanzar.

Las modificaciones de diseño, el aumento de tramos, o la inclusión de actuaciones en áreas urbanas (el Plan Felipe, o Plan para el transporte en las grandes ciudades como era su nombre oficial), no desdibujó el escenario previsto.

Las actuaciones que no estaban previstas inicialmente en el Plan podían ser objeto de Convenios o de Acuerdos para su desarrollo inmediato posterior, como el caso de Galicia, respetando las decisiones ya consensuadas.

A comienzos de los años 90, la terminación de actuaciones planificadas hace que la planificación sea creíble: las promesas empiezan a ser admitidas como avance cierto en la consecución de nuevas infraestructuras. Al planificar se detallan programas, se establecen criterios para dar prioridad a las actuaciones y se incluye un análisis de rentabilidad social. Todo ello permite plantear en Europa la financiación de la mejora prevista de las carreteras españolas, conociendo su coste y la concreción proyecto a proyecto.

A toda época exitosa parece inevitable que le suceda una época de crecimiento, tanto por el ímpetu de las nuevas Comunidades Autónomas



cuyas planificaciones de carreteras se sucedieron hasta formar un mosaico completo de las redes transferidas, como por la planificación de otros modos del Ministerio de Obras Públicas que había incorporado la “T” de transportes.

cumplimientos constatables y aprovechables por la oposición, aunque fue la exigida por el Tribunal de Cuentas en su inspección de las realizaciones del Plan, definitivamente denominado Plan General de Carreteras 1984-93.

En esta concepción, el necesario protagonismo político no viene de la presentación de los planes, sino de la publicidad de los actos administrativos, del impacto mediático generado con motivo de colocar primeras piedras o traviesas y de la



Hay Planes Estatales (probablemente desde Carlos III) y autonómicos.

Lógicamente, a este Ministerio de Obras Públicas y Transportes le correspondía plantear una planificación que superase el ámbito sectorial y que resultase innovadora, siendo el resultado un Plan Director de Infraestructuras (PDI) más del estilo de los Esquemas Directores franceses. En él prima el escenario final sobre el detalle de cuándo van a ir acometiéndose las actuaciones previstas (programación) y cómo se van a financiar las actuaciones previstas desarrolladas en documentos sectoriales que no renuncian a llamarse Planes o Programas: Plan de Actuaciones Prioritarias en Carreteras (PAPCA), o Plan Puente. También se realizan documentos con aspiración de continuidad del llamado 1^{er} (con olvido evidente de planes anteriores) Plan General de Carreteras 1984/91, quedando los Avances técnicos de un II Plan en tales, al no ser sancionados políticamente y no ver la luz pública, porque probablemente esta forma de planificar, con un marco general y una planificación sectorial con detalle de objetivos, programas, costes, actuaciones y plazos, no sea la más rentable políticamente al poderse producir in-

Los argumentos del Tribunal de Cuentas sobre la planificación realizada fueron de un sentido común aplastante: es necesario declarar objetivos y costes para poderlos contrastar cuantitativamente una vez ejecutado un Plan y poder emitir un juicio sobre el cumplimiento y las desviaciones sobre lo previsto.

Pero decíamos que no necesariamente es lo más rentable políticamente, porque se producen retrasos y, a veces, obras complejas pueden ser objeto de agrias críticas en su inauguración por el retraso. Curiosamente, no se conoce ningún caso en el cual la áspera recriminación se deba a los sobrecostes. Parece que toda mayor inversión indica una mejor calidad de lo ejecutado, cuando es evidente que no siempre es así.

Hay otra forma de plantear actuaciones en infraestructuras sin presentar planes completos: basta presentar una declaración de intenciones con un formato cuidado en el Parlamento, manejar adecuadamente los Decretos con las declaraciones de interés general y aprovechar las leyes de acompañamiento de los presupuestos.

inauguración de tramos más o menos largos.

2. Planes financieros buscan Plan de Infraestructuras

La forma apuntada de evitar la planificación detallada en programas, debatida en el Parlamento y consensuada como acuerdo estable a medio plazo, tiene un origen de fondo: tras la caída del muro de Berlín, en la década de los años 90 se produce el descrédito de la planificación estatal centralizada y del mismo Estado. Esto, junto con el crecimiento de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), que permiten acumular gran cantidad de información, y la denominada ingeniería financiera, llevó a una crisis profunda a la planificación en general, que fue sustituida por el mantra de que el mercado resuelve todos los problemas eficazmente y que cuanto menos regulación y planificación, mejor.

Fue la época de la “fata morgana” (ilusión de ver masas supuestamente sólidas donde no existe nada), de la supuesta existencia de capital ilimitado a costes ínfimos, de la crea-

ción de fondos de inversión internacionales, en gran parte de pensionistas, que buscaban inversiones rentables a largo plazo con garantías, como las concesiones de autopistas de peaje. Además, se posibilitó la vinculación de éstas con otras actividades especulativas y muy rentables como las urbanísticas, que llevaron a la financiación cruzada de las mismas y a la perversión de justificar con demandas de tráfico no creíbles la viabilidad de algunas actuaciones, dándose la paradoja tras su apertura,

comercios, etc.) y no por ella misma, lo que supone, cuando menos, que estamos dedicando recursos a avanzar actuaciones en el tiempo, y si la financiación ajena no cubre toda la inversión, detrayéndolos de otros campos como educación, sanidad, energía, etc., que pueden ser más rentables a medio y largo plazo.

La demanda ciudadana, alentada por los políticos, los constructores, los financieros y los medios de comunicación, llevó también a finan-

ma puede costar 50 ó 100, la solución elegida será probablemente la de 100.

Cuando la ilusión del dinero fácil y barato empieza a desvanecerse, las nuevas financiaciones se endurecen, los expertos de riesgo de las entidades financieras imponen intereses mayores cuando las previsiones de tráfico no son creíbles, y además exigen conocer la planificación prevista en las vías alternativas que pueden competir con la concesión. El resultado es que empiezan a dismi-



El PEIT plantea once planes sectoriales y tres programas para su desarrollo.

ra de rasgarse las vestiduras porque los tráficos reales eran la mitad de los “previstos”.

En esta “fata morgana” participaron desde la Administración Central hasta las autonómicas y locales, pasando por las entidades financieras y los propios ciudadanos: sin autovías y sin AVE no hay desarrollo posible.

En ese contexto la planificación, entendida como lo que es necesario para el crecimiento sano a medio y largo plazo, fue sustituida por el axioma de que todo aquello que es financiable se debe realizar sin otras consideraciones: si una infraestructura de transporte es financiable no deben plantearse más preguntas sobre su necesidad. El problema, como hemos esbozado anteriormente, es que su viabilidad financiera puede venir de un campo ajeno a la propia infraestructura (plusvalías de terreno, urbanizacio-

ciaciones presupuestarias a largo plazo que se saltaban la disciplina presupuestaria de los Presupuestos trianuales, dando vida a instrumentos financieros como el denominado “método alemán”, los peajes en sombra o la creación de empresas públicas que se financiaban en el mercado de capitales con cargo a los futuros presupuestos. Todo ello, basado en la idea de que cualquier infraestructura crea riqueza para todos, más aún si su “calidad” es la mayor posible sin tener en cuenta su coste y su rentabilidad: no es posible realizar vías de gran capacidad por fases, primero una calzada con previsión y planificación de su duplicación, cuando los tráficos lo justifiquen; no es “vendible” realizar acondicionamientos de trazado, porque lo mínimo que se “despacha” es una autovía; el AVE debe tener estación en todos los pueblos, etc. En definitiva, si la solución a un proble-

ma de rasgarse las vestiduras porque los tráficos reales eran la mitad de los “previstos”. En esta “fata morgana” participaron desde la Administración Central hasta las autonómicas y locales, pasando por las entidades financieras y los propios ciudadanos: sin autovías y sin AVE no hay desarrollo posible.

En resumen, pasado el vendaval ilusorio de que la planificación había muerto, nos percatamos de su necesidad, quizás bajo nuevas formas, con más interlocutores, con más factores a considerar, pero imprescindible para lograr un equilibrio de intereses contrapuestos: paro, financiación, necesidades de



demanda, seguridad, medio ambiente, etc.

3. Se impone la complejidad

A partir de un determinado momento, no es posible pensar en planificar carreteras de la red estatal sin un marco más amplio; y si no es fácil planificar, menos aún llevar a buen término lo planificado sin tener en cuenta los intereses de las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos, responsables de la ordenación del territorio, de las carreteras autonómicas y de la ordenación del suelo urbano.

Hay que buscar objetivos incuestionables que puedan ser presentados de forma reiterada sin que resulten muy simples, y se formulan como nuevos mantras el desarrollo sostenible, el respeto por el medio ambiente y la coordinación eficiente entre Administraciones. Son principios cuyo desarrollo no debe empañar lo rotundo del discurso abstracto. Como las contradicciones surgen inevitablemente en el momento de concretar las actuaciones que se plantean, es necesaria una supervisión política constante que vele por que no se empañen los principios enunciados y publicitados.

Hay que incluir muchas promesas, pero los fondos europeos disminuyen, ya no cabe ampliar los plazos de planificación, todos los sectores

que se han podido incluir se han incluido, el marco de actuación no puede extenderse y las Administraciones implicadas directa o indirectamente no se ven excesivamente comprometidas. Las inversiones privadas han sido integradas en todas las formas imaginables y bajo la denominación genérica de PPP's (participación público-privada) han sido consideradas: concesiones convencionales, concesiones subvencionadas, contratos de conservación a largo plazo, peaje en sombra, método alemán y posibilidad de vincular concesiones de carreteras a empresas cuyo beneficio provenga de otras actividades. Cuando ya no cabe ampliar más las actuaciones iniciadas con cargo a presupuestos posteriores y la capacidad de endeudamiento de las Sociedades Estatales toca techo, pueden no cuadrar los presupuestos de las obras prometidas con lo realmente disponible.

Curiosamente no se produce un filtro en función del beneficio social previsto, que podría ser un criterio razonable, porque prometer resulta sencillo y los criterios de racionalidad ponen en evidencia decisiones arbitrarias. En este contexto cabe plantear un nuevo paradigma, aunque es una contradicción, si no un oximoron, considerar un nuevo paradigma volver a plantear el acometer las obras que sean razonables.

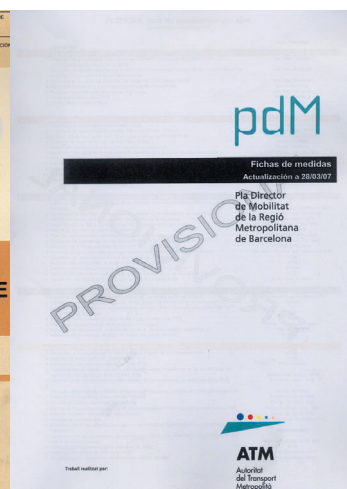
Razonable políticamente, ante el fracaso de la ingeniería financiera descontrolada, parece ser el volver a la

economía real, a que las inversiones se dediquen a crear infraestructuras que se vean, que perduren, que generen un beneficio social, y que generen empleo.

Lo sensato debería ser acometer aquello que aporta más beneficio que lo que cuesta empezando por lo más rentable socialmente; que sea amigable con el medio ambiente y que resuelva necesidades reales de movilidad si estamos hablando de carreteras. Esto quizás tiene un inconveniente: lo razonable es pocas veces objeto de portadas y de proyección personal del político que lo plantea.

4. ¿Un nuevo paradigma?

En los últimos años se ha producido un crecimiento exponencial de los factores que influyen en las decisiones sobre el qué, el cómo y el cuándo de las infraestructuras prioritarias en España y, lo que es aún más importante, se da mayor importancia al quién y por qué que a los tradicionales qué, cómo y cuándo. Fruto de esta conjunción de factores, los conflictos crecen y hacen cada vez más difícil una planificación clásica, no ya a largo plazo sino para periodos cuatrienales de una legislatura e, incluso, para cumplir las previsiones de los presupuestos anuales en cuanto a las actuaciones incluidas en ellos, aunque se invierta la cifra global para considerarlos cumplidos.



A veces se formulan avances de planes que se varían tras su discusión.

En lo relativo al poder político y territorial se ha ido acentuando la participación de las CC.AA. en las decisiones en detrimento del poder central, e incluso, en los posibles conflictos, se considera una victoria no sólo el hacer lo que se quiere sino el impedir que la otra parte realice sus propuestas. También los municipios con sus Planes de Ordenación, o mediante hechos consumados con la aprobación de planes parciales u otras figuras urbanísticas, condicionan o impiden la realización de determinadas infraestructuras en sus términos municipales.

Ejemplos de lo anterior se encuentran en toda España, siendo paradigmáticas las luchas en la Comunidad de Madrid con motivo del cierre de la M-50 y la nueva radial R-1; la prevalencia de la visión autonómica de la *Generalitat Valenciana* en el desarrollo de un eje de gran capacidad interior y alternativo a la AP-7 frente a la ampliación de capacidad de la carretera N-340, que

de la autopista Toledo-Ciudad Real, que, para no impactar en el LIC Montes de Toledo, saldrá de la Autovía de los Viñedos (autonómica) en Consuegra, con el consiguiente aumento de tráfico en ella y en los beneficios para su concesionaria.

También los ayuntamientos condicionan el trazado de infraestructuras estatales o autonómicas dentro de su término municipal, pretendiendo expulsarlas del mismo, a no ser que se realicen numerosos enlaces que garanticen plusvalías urbanísticas en sus entornos, con el consiguiente aumento de la inversión y de la accidentalidad, al mezclar tráficos de corto, medio y largo recorrido.

La participación pública, ciudadana e institucional también introduce numerosos intereses que, a veces, hacen muy difícil el acuerdo en la decisión, o, al menos, dan lugar a soluciones diferentes ante problemas que inicialmente parecían iguales o similares. Así, ocurre que en la planificación de una vía de gran capa-

serán expropiados y son amparados por los políticos locales que dependen de sus votos, sin que existan terceros que se benefician.

La introducción de la evaluación de impacto en los procesos de información pública también ha generado, debido a la mayor conciencia ambiental de la población y los cambios sociales y territoriales producidos, una proliferación de alegaciones muchas veces contradictorias entre agricultores, ecologistas, constructores etc. que hacen difícil compatibilizar los diferentes intereses y, lo que es más curioso aún, que diferentes organismos de una misma Institución se contradigan entre ellos. Ello ha ocurrido en algunos casos últimamente entre diferentes Consejerías de una misma Comunidad Autónoma o incluso entre diferentes Direcciones de una misma Consejería o Ministerio, lo que ha sido propiciado por la necesidad del procedimiento de evaluación de impacto ambiental de pedir informe a cada



Planes sectoriales por modos, marcos estratégicos, planes puente o por territorios, parecen complementarse.

terminó en un Protocolo de colaboración tras la decisión autonómica de desarrollar en todo caso dicho eje interior con sus propios medios; el desarrollo en Cataluña de vías de gran capacidad alternativas a las autopistas de peaje para equipararse con el resto del Estado, e incluso la utilización de argumentos ambientales para desarrollar alternativas diferentes a las previstas por la Administración Central, como es el caso

de la autopista Toledo-Ciudad Real, en un determinado corredor (caso del Ebro), en unos casos se defiende por particulares e Instituciones (CC.AA. y Ayuntamientos) la liberación del peaje de la autopista, y, en otras, la construcción de una autovía alternativa, debido fundamentalmente a la existencia de pueblos y polígonos industriales que se beneficiarán de esta última o a la de agricultores que protestan porque

uno de los Centros Directivos sin que el Órgano que los agrupa coordine los diferentes informes, emita uno que los resuma y se haga responsable de las consecuencias de los mismos. Así, últimamente, informes de las Consejerías de Medio Ambiente autonómicas han dado lugar a Declaraciones de Impacto Ambiental negativas por parte del Ministerio de Medio Ambiente, que han originado protestas de las propias

CC.AA. afectadas (caso de la Auto-
vía Cuenca-Teruel).

En resumen, podríamos decir que
CC.AA. y Ayuntamientos cada vez en
mayor grado imponen sus intereses
comunitarios o locales en perjuicio

nisterios y sobre todo al de Econo-
mía, que tiene que decidir entre in-
versiones a corto que palien el paro
o inversiones a medio y largo plazo
que cambien el modelo de creci-
miento.

La solución a los problemas ex-
puestos no puede ser volver a una
planificación centralizada ni a una au-
sencia de la misma, sino a una ma-
yor coordinación entre instituciones
que defendiendo intereses distintos



Los diseños dependen del ámbito y del mensaje que se quiera transmitir.

del interés general nacional que de-
bería ser defendido por la Adminis-
tración Central y cuya ineficacia es,
muchas veces, inducida, aplaudida y
deseada desde diferentes sectores.
El resultado es una planificación mul-
tifocal cuyo objetivo último es ganar
cota de poder o mayores beneficios,
sin tener en cuenta que la resultante
de coaliciones de intereses particu-
lares puede no dar como resultado
el interés general.

También es destacable la ten-
dencia de las Administraciones a no
hablar entre ellas (nadie mira al ve-
cino) pretendiendo en el debate po-
lítico que los problemas son causa-
dos por los demás mientras los
aciertos son propios, y, en ese de-
bate, la percepción del ciudadano
suele ser que los problemas los de-
be solucionar el Estado, representa-
do por su Administración Central,
que pasa a ser considerada la cul-
pable de los fallos.

A todo lo expuesto, habría que
añadir las discusiones sobre el papel
de las infraestructuras del transporte
terrestre en la economía general, o
su importancia frente a otras infraes-
tructuras como las educativas, ener-
géticas, etc., en un marco superior
presupuestario que afecta a otros Mi-

La solución a los problemas expuestos no puede ser volver a una planificación centralizada ni a una ausencia de la misma

Todo lo expuesto destaca la pro-
liferación de los centros de planifi-
cación y decisión que pueden ser utili-
zados e influidos por múltiples
intereses particulares, que, pudiendo
ser legítimos, han dado como resul-
tado el olvido del medio plazo y del
interés general, primando el benefi-
cio inmediato para todos aquellos que
logran obtener alguna parcela de po-
der.

los compatibilicen con los de los de-
más, teniendo en cuenta objetivos ge-
nerales a medio-largo plazo que se
desarrollen flexiblemente adaptándo-
se a las cambiantes circunstancias,
con una mayor participación ciuda-
dana en los procesos de decisión que
supere lo meramente local, para lo
que tiene que percibirse que existen
escenarios diferentes, que no todo es
lo mismo, y que ese control auténti-
camente democrático sobre los polí-
ticos decisores sólo puede venir del
conocimiento de las alternativas y sus
efectos.

En conclusión, planes coordinados
entre intereses e instituciones y por
tanto creíbles, con alternativas y fi-
nanciación, flexibles en el corto pla-
zo, pero con objetivos a largo; es de-
cir, lo de siempre, pero con muchos
más actores y factores y, por tanto,
más difíciles de implementar, desa-
rrollar y seguir, pero necesarios.

O, volviendo a lo que decíamos al
principio, cabe plantearnos si la pla-
nificación que estamos haciendo tie-
ne credibilidad. Ante una respuesta
negativa cabe prescindir de ella o mo-
dificarla de forma que sea un refe-
rente cierto de lo que vamos a hacer
en un determinado periodo de tiem-
po. ■