



Cómo hemos cambiado

Jornada “40 años transformando España”.
La evolución de la obra pública en el período de la Constitución.

Entre los diversos actos promovidos por el Ministerio de Fomento para conmemorar el 40º aniversario de la Constitución, el salón de actos del Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas acogió el pasado 11 de diciembre la celebración de la jornada “40 años transformando España”, en la que responsables de los ministerios de Fomento y para la Transición Ecológica, junto a destacados representantes del mundo de la empresa, recordaron los principales hitos que han marcado la evolución de la obra pública y la ingeniería civil durante estos últimos 40 años.

En el marco de los distintos actos promovidos por el Ministerio de Fomento para conmemorar el 40º aniversario de la Constitución, el pasado 11 de diciembre el salón de actos del Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas (CEDEX) acogió una jornada en la que algunos de los principales responsables de las grandes áreas del Departamento –ferrocarriles, carreteras, vivienda, puertos y aeropuertos, etc.– y del Ministerio para la Transición Ecológica, junto a destacados representantes del mundo de la empresa, hicieron balance de la evolución experimentada por la obra pública en nuestro país, sus grandes cifras y logros, su influencia en distintos sectores de la economía, o en la movilidad, el bienestar o la calidad de vida de la ciudadanía a lo largo de estas últimas cuatro décadas.

Jesús Manuel Gómez García, subsecretario del Ministerio, fue el encargado de poner el prólogo a la jornada, y lo hizo remarcando singularmente cómo la transformación del modelo económico español,

tras la entrada en vigor de la Constitución hoy vigente, ha sido fruto tanto “del respaldo institucional como del esfuerzo constante de grandes profesionales de la ingeniería civil”.

Mandato constitucional

Antes de enumerar los hitos más singulares que han permitido una exitosa evolución de nuestro sistema de infraestructuras a lo largo de estos cuarenta años, el subsecretario de Fomento quiso hacer una breve referencia a aquellos artículos de la Constitución de 1978 que encomendaban de manera más directa a la Administración General del Estado un protagonismo crucial en la tarea, especialmente aquellos como el 149, que le atribuye la competencia exclusiva en la obra pública de interés general, o el 46 y el 47 que asignan competencias en materia de conservación del patrimonio o en materia de vivienda y urbanismo, a fin de garantizar el acceso a una vivienda digna. Con ellos la Constitución daba el mandato a los poderes públicos “de actuar sobre el territorio para garantizar que el nivel de infraestructuras fuera equivalente en todos los puntos de nuestra geografía, con independencia de si las actuaciones para ello son o no rentables desde una lógica de mercado... Y es que la cohesión y la articulación social de un país son presupuestos fundamentales para su desarrollo. Y uno de sus elementos básicos es la con-

formación y mejora constante de un sistema de infraestructuras eficiente que permita la movilidad interior y exterior de personas y mercancías y el desarrollo del comercio”, subrayó.

A continuación, Gómez García puso de relieve cómo la aprobación de la Constitución de 1978 significó el inicio de un verdadero proceso de modernización para nuestras infraestructuras, en el que España partía en una clara posición de inferioridad respecto a otros países de nuestro entorno, y citó como ejemplo la red de vías de alta capacidad, que a principios de los ochenta contaba con apenas 2.000 km de extensión y que, en el espacio de escasos tres lustros, se multiplicó hasta los 5.500 km. Otro tanto ocurría con nuestra red ferroviaria, obsoleta y con múltiples disfuncionalidades a la hora de conectar los núcleos de mayor población en frecuencias y tiempos de viaje acordes con las nuevas necesidades de finales del siglo veinte. La entrada en funcionamiento de la conexión de alta velocidad Madrid-Sevilla significó no sólo un antes y un después como hito inaugural de un nuevo modo de viajar; sus avances técnicos, revolucionarios en muchos casos, se fueron introduciendo también en el resto de la red y propiciaron una paulatina modernización que se dejó sentir en la reducción de los tiempos de viaje, la seguridad o el confort de las nuevas flotas de trenes; se extendió asimismo su electrificación, que redundó también en una mayor sostenibilidad ambiental.



► Intervención de María José Rallo, secretaria general de Transporte.



▶ Estación de Santa Justa, Sevilla.

Fruto de un ritmo sostenido en la inversión en infraestructuras, que a lo largo de las dos últimas décadas, y salvo contadas excepciones, se ha mantenido entre el 1,1% y el 1,7% del PIB nacional, ha sido una mejora muy significativa del sistema de transporte, lo que, en palabras del subsecretario de Fomento, también ha significado “asegurar su acceso y conectividad al resto de ámbitos territoriales; adecuar sus condiciones de servicio, calidad y seguridad a las exigentes necesidades sociales y medioambientales del mundo actual, e incluir nuevas conexiones internacionales en el marco de la Red Transeuropea de Transporte que aseguran nuestra conexión con el resto de Europa”.

El subsecretario de Fomento incidió también en cómo esas inversiones han permitido crear un importante tejido empresarial, altamente cualificado y competitivo, y cómo el esfuerzo en gasto que han significado se ha visto con creces recompensado, como reflejan entre otros los siguientes datos: hoy nuestro país cuenta con la primera red europea de autovías y autopistas; España es el cuarto país del mundo con mejor infraestructura ferroviaria y con la red de alta velocidad más extensa de Europa; es la segunda potencia europea en movimiento portuario de contenedores y undécima a nivel mundial; Aena es el primer gestor aeroportuario del mundo en cuanto a número de pasajeros, y Enaire es el cuarto proveedor de servicios de navegación aérea de Europa. Gómez García recordó que esa amplia red hace posible hoy no sólo una amplia y diversificada oferta de servicios de transporte, sino que las inversiones en ella tienen también un positivo efecto

España cuenta hoy con la primera red europea de autovías y autopistas además de con la red de alta velocidad más extensa de Europa

multiplicador, con “una capacidad relativamente elevada de generar valor añadido a lo largo de todo el tejido productivo, desde la construcción a la industria, pasando por la energía”.

Por último, el subsecretario de Fomento recordó el destacado papel que el Ministerio ha desempeñado en la preservación del patrimonio histórico, dedicando hoy el 1,5% del presupuesto de cada obra pública a actuaciones de conservación del mismo; recordó igualmente las actuaciones en materia de vivienda, “con un impacto directo en la dignidad y condiciones de vida de las personas”, y concluyó su intervención con unas palabras de homenaje a los profesionales del sector, a los que agradeció especialmente “el esfuerzo compartido y el trabajo realizado durante estos últimos 40 años”.

Liderazgo

La segunda intervención giró en torno al papel de las empresas en la evolución de las infraestructuras y de la obra pública durante los cuarenta años de vigencia de la Constitución y tuvo como protagonista a Juan Lazcano, presidente de la Confederación Nacional de la Construcción, quien se refirió especialmente a aquellos hechos que desde su punto de vista más han contribuido a posicionar a la ingeniería civil española en el liderazgo mundial. Tras valorar positivamente el esfuerzo planificador del Estado en las últimas décadas, que ha permitido acompañar la creación de infraestructuras a la demanda de movilidad y necesidades de cohesión

del territorio, Juan Lazcano quiso poner de relieve cómo esa planificación por parte de las administraciones había desempeñado a su vez un papel de gran trascendencia, tanto en la creación como en el crecimiento de las empresas constructoras en nuestro país. Destacó también la labor del CEDEX como impulsor del progreso técnico, elevando los baremos de calidad de los proyectos, en especial a través de nuevas instrucciones y prescripciones técnicas, catálogos estructurales, controles de calidad, etc. Tampoco olvidó mencionar el efecto catalizador que supuso el ingreso de nuestro país en la UE, permitiendo el acceso a los diferentes programas de inversión y ayudas, que su-

pusieron, entre 1986 y 2017, una financiación para infraestructuras de unos 115.000 millones de euros. Con todo ello, “la evolución del sector empresarial al amparo de esta continuada demanda de construcción ha sido verdaderamente revolucionaria, demostrando unas capacidades de desarrollo tecnológico, de iniciativa y de competitividad excepcionales”, señaló.

Juan Lazcano no quiso pasar por alto que una de las consecuencias más positivas del esfuerzo inversor de todos estos años, además de dotar al país de un potente sistema de infraestructuras al servicio del transporte y la movilidad de sus ciudadanos, había sido “la adquisición de una relevante experiencia en los distintos tipos de obra pública y servicios; la formación de un alto grado de competencia y cualificación de los profesionales y una constatada eficiencia de las empresas en la ejecución y gestión de los proyectos, en el empleo de tecnologías innovadoras en base a la existencia de unas ingenierías y de una industria auxiliar muy capaces y competitivas”.

Tras desglosar las principales cifras de inversión en infraestructuras del período 1978-2018, el presidente de la Confederación Nacional de la Construcción cerró su intervención abordando los retos más inmediatos para el sector en un previsible escenario de salida de la crisis económica, en el que “si bien es de esperar que los ingresos financieros se vayan recuperando progresivamente, el gasto público en servicios prioritarios como la protección social, salud y educación crecerá intensamente, lo que nos conduce inexorablemente a no poder financiar con cargo al presupuesto público las necesarias infraestructuras prioritarias actuales y futuras”. Esta realidad, que desde su punto de vista se hace necesario afrontar más pronto que tarde, requiere revisar también el modelo de financiación de la obra pública, introduciendo quizá un modelo eficiente de colaboración público-privada, “un modelo más sostenible y solidario, más justo y equilibrado, que involucre en mayor medida al usuario de la infraestructura y libere más recursos para atender el gasto social. Honestamente pienso que para abordar esta problemática será necesario un pacto de Estado”, concluyó.

La visión empresarial de la evolución de la obra pública durante estos 40 años fue completada por el presidente de la Cámara Oficial de Contratistas de Cataluña, Joaquín Llansó, quien se refirió a la reciente creación del Consell Assessor d'Infraestructures de Catalunya y su objetivo de hacer par-



ticipar a la sociedad civil en el análisis, evaluación, deliberación y propuesta de iniciativas y políticas de infraestructuras en el ámbito de Cataluña.

El grueso de su exposición estuvo dedicado en buena medida a desarrollar una serie de propuestas, orientadas todas ellas a hacer posible un nuevo modelo de gestión de las infraestructuras en nuestro país y comenzó subrayando la propia importancia social de las infraestructuras, entre otras razones, porque posibilitan la mejora de la competitividad, la calidad económica y social, la atracción de inversiones y la creación de puestos de trabajo. Son en definitiva un factor imprescindible de prosperidad y bienestar social, y “su carencia puede impedir el eficaz aprovechamiento del potencial de cada territorio, pero su exceso perjudica la economía”.

Respecto a la necesidad de incrementar la eficiencia de la inversión pública de cara a los próximos años, Llansó citó las previsiones de algunos estudios del Banco Central Europeo que señalan que un incremento de la misma en España y otros países europeos podría tener un impacto negativo para el crecimiento económico a largo plazo. Lograr la mayor rentabilidad de la inversión pública en la provisión de infraestructuras se hace, pues, más necesario que nunca. Y entre las principales propuestas para mejorar el modelo de gestión de las infraestructuras, Llansó sugirió la necesidad de que sean consensuadas política y socialmente; que respondan a demandas de largo recorrido (10-15 años) basadas en datos objetivos, y que la planificación, ejecución, mecanismos de financiación y rentabilidad cumplan requisitos de transparencia y una exhaustiva evaluación de sus costes y beneficios. Llansó también subrayó la necesidad de desvincular la inversión pública de los ciclos electorales, dotándola

de mayor estabilidad a fin de suavizar los ciclos económicos, “se debe procurar conferir mayor certeza a los agentes y empresas implicados en la ejecución, a fin de evitar ajustes duros en tiempos de recesión como el vivido recientemente”.

Para avanzar en ese nuevo modelo, el presidente de la Cámara Oficial de Contratistas de Cataluña manifestó que es también muy necesario “que impulsemos la innovación, la investigación y el desarrollo, por parte de todos los agentes involucrados, tanto en el ámbito público como en el privado, de forma coordinada y colaborativa, a nivel local, regional y global. La dimensión de los retos es de tal magnitud que tenemos que establecer entre todos (sociedad civil, administraciones públicas y empresas) un Pacto Nacional de Infraestructuras”. Concluyó su exposición con un análisis de la situación actual de las vías de alta capacidad, donde las necesidades de conservación cada vez más urgentes, su gran extensión (casi 17.000 km), y el contexto normativo europeo, tendente a implantar en ellas sistemas de pago por uso, hacen cada vez más aconsejable la implantación de un nuevo modelo de gestión. Llansó recaló que “el mantenimiento de la red viaria y su modernización no pueden seguir condicionados a situaciones de bonanza ni a las decisiones partidistas: hay que generar recursos recurrentes y finalistas (equilibrio del sistema)”. A su juicio el nuevo modelo de gestión para las vías de alta capacidad implicaría necesariamente adoptar las directivas europeas, la implantación del canon por distancia recorrida, que sería de carácter finalista, destinado a mejoras en la carretera y el transporte.

La gestión del agua

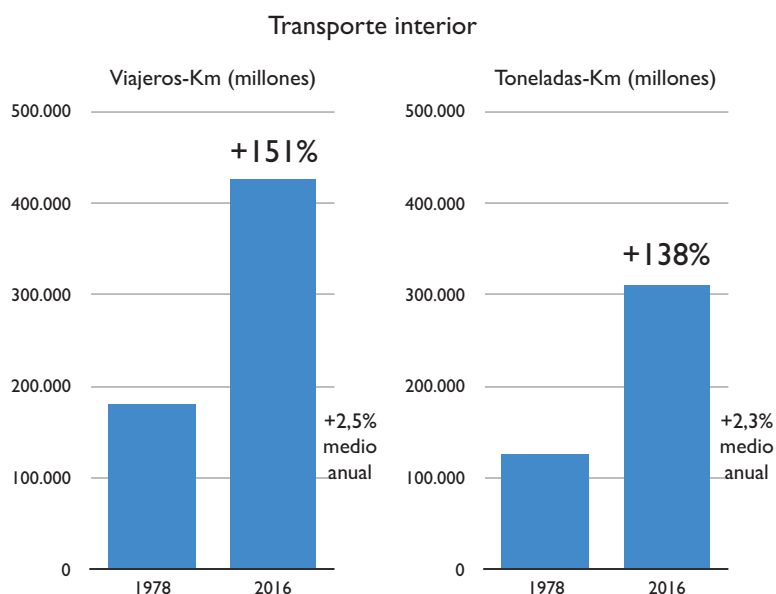
La ponencia presentada por Manuel Menéndez Prieto, director general del Agua del Ministerio para la Transición Ecológica, incidió en las grandes prioridades que han determinado las actuaciones de la Administración en materia de gestión del agua y que han caracterizado, asimismo, diferentes etapas a lo largo de las últimas cuatro décadas: el período 1978-1985, en el que se acometen las últimas grandes obras; 1986-2000, donde se emprende una planificación hidrológica subordinada a la económica; 2001-2004, dominada por el trasvase del Ebro; 2005-2007, durante la que tiene lugar la derogación parcial del Plan Hidrológico Nacional; 2008-2011, en la que la agricultura vuelve a cobrar prioridad; 2012-2017, caracterizada por la adecuación de los planes hi-

drológicos a la Directiva Marco del Agua, y a partir de 2018, de formulación de nuevas prioridades.

Singularmente, entre esas nuevas prioridades, Manuel Menéndez estableció la “necesidad de dar cumplimiento a los objetivos medioambientales exigidos por la Directiva Marco de Agua: definición completa y cumplimiento de los caudales ecológicos, rigor en la aplicación del régimen de “excepciones”, cumplimiento de las exigencias europeas en materia de aguas residuales, control de la contaminación difusa, integración de nuevos recursos como la reutilización y la desalación, lograr mayor eficiencia en regadíos y en consumos de energía, medidas de adaptación al cambio climático, incremento de la seguridad en presas, invertir la tendencia en cuanto a la reducción en disponibilidad presupuestaria”.

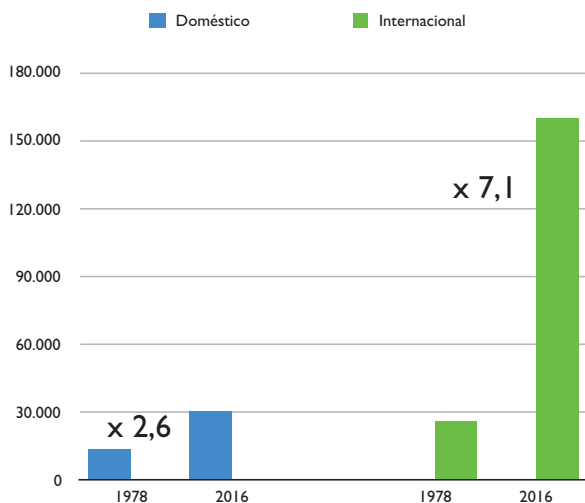
Hitos del transporte

Por su parte, la secretaria general de Transporte del Ministerio de Fomento, María José Rallo del Olmo, tras trazar un rápido bosquejo del contexto económico y la evolución del PIB del país, que ha mantenido un crecimiento medio sostenido del 2,2 % interanual a lo largo de estos cuarenta años, reseñó durante su turno de palabra los pilares que lo han hecho posible, entre ellos la planificación y el desarrollo en la red de infraestructuras. Enumeró también los que a su modo de ver han sido los acontecimientos y proyectos que más y mejor han contribuido a desarrollar nuestro sistema de trans-

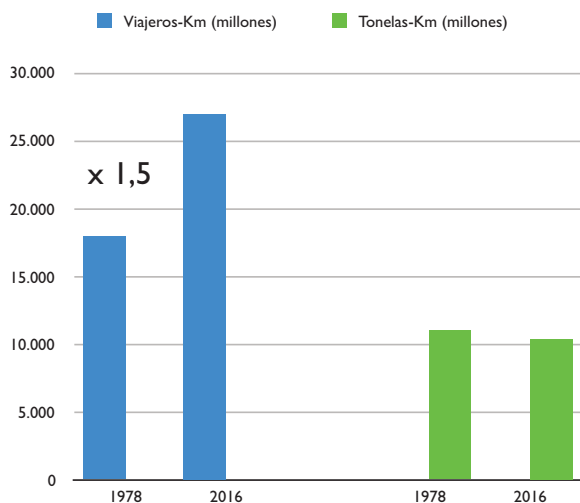


Principales cifras del transporte

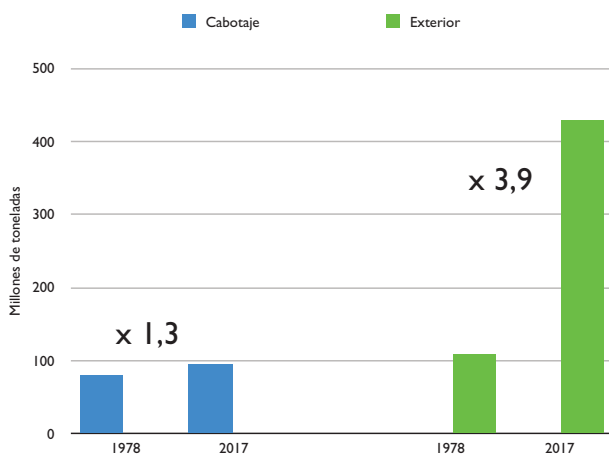
Transporte aéreo



Transporte ferroviario



Transporte marítimo de mercancías



porte, como la entrada de España en la UE en 1986 o la promulgación de algunas leyes especialmente cruciales para la dinamización del sector: la ley de Ordenación de los Transportes Terrestres de 1987, las leyes del Sector Ferroviario de 2003 y 2015 o la ley del Contrato de Transporte Terrestre y Mercancías de 2009.

La evolución de los distintos modos de transporte a través de sus principales cifras ocupó el núcleo central de su exposición. En concreto, entre los datos más relevantes: el transporte tanto de viajeros como de mercancías por carretera casi se ha triplicado a lo largo de estos últimos cuarenta años, pasando de poco más de cien mil millones de viajeros por km, a los casi cuatrocientos mil millones viajeros/km de 2016, y de unos noventa mil millones de toneladas/km a casi trescientos mil millones toneladas/km, en el caso de las mercancías. Un crecimiento que no fue tan significativo en el transporte ferroviario, pero que en lo que respecta al transporte aéreo, en cambio, se tradujo en unas cifras espectaculares, muy particularmente en los movimientos de viajeros con origen y/o destinos internacionales, en los que se pasó de los cerca de 28 millones de viajeros de 1978 a los casi 160 millones de 2016.

La secretaria general de Transporte enumeró igualmente algunos de los principales hitos que más positivamente han incidido en la evolución del sector en estas cuatro décadas, entre otros, la creación de la Dirección General de Aviación Civil en 1982; la creación de Aena en 1991; el impulso a la libre competencia a partir de 1993; el ingreso en Eurocontrol en 1997; las ordenaciones para los aeropuertos de interés general y los planes directores de aeropuertos de 1998 y 1999; las iniciativas de Cielo Único Europeo de 2000 y los reglamentos correspondientes introducidos a partir de 2004, o la creación de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea en 2008. Todos, en definitiva, factores que han propiciado un cambio radical en el sector y que han contribuido a configurar sus colosales dimensiones en la actualidad: más de 2,2 millones de vuelos gestionados en 2017 en 49 aeropuertos de la red Aena de interés general, lo que hizo posible también la conexión de nuestro país con 298 destinos internacionales mediante 1.853 rutas operadas por 358 aerolíneas comerciales. Son cifras que resumen la evolución espectacular del sector, pero a las que también es necesario sumar unos logros no menos relevantes en materia de seguridad, en la salvaguardia de los derechos de los pasajeros o en la gestión de todos los procesos

previos y posteriores al vuelo —embarque y recogida de equipajes, eficacia y sostenibilidad de las instalaciones, etc.—.

El transporte marítimo, cuya evolución se ha visto igualmente jalonada por cambios trascendentales como la supresión de las ayudas al sector a partir de 1990, los procesos de liberalización al tráfico exterior (1993) y al de cabotaje (1999) o la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante de 1992, ha experimentado asimismo crecimientos en positivo no menos importantes, como ponen de manifiesto algunas de las cifras más significativas expuestas por María José Rallo. Mientras en 1978 la red portuaria gestionó 186 millones de toneladas de mercancías, en 2017 ese volumen se triplicó hasta alcanzar los 545 millones de toneladas. Y el crecimiento alcanzó también a los movimientos de pasajeros, pasando de los 11 millones aproximados de 1978 a los algo más de 35 millones de 2017, de los que casi unos 10 millones lo fueron de cruceros. Y tras esas grandes magnitudes siempre hay pequeños cambios, quizá imperceptibles en el día a día pero que finalmente acaban configurando la enorme dimensión actual del sector: la introducción de herramientas y sistemas de gestión portuaria más sostenible; la mejora que para la seguridad supuso la entrada en operaciones de Salvamento Marítimo en 1993, el desarrollo de nuevas tecnologías de ayudas a la navegación, etc.

Tras concluir cómo los datos antes expuestos revelan que hoy los españoles sin ninguna duda “nos movemos más y también mucho mejor, con mayor seguridad y menores tiempo de recorrido, mejor calidad del servicio, y de forma más eficiente y sostenible”, la secretaria general de Transporte concluyó su exposición enumerando los retos aún pendientes para el sector, como avanzar en la intermodalidad y la multimodalidad, incrementar la cuota del transporte ferroviario de mercancías, progresar en la digitalización del transporte, seguir mejorando en materia de seguridad y sostenibilidad, fijar nuevas prioridades de inversión en infraestructuras y mejorar la coordinación entre administraciones.

Carreteras y ferrocarriles

José Javier Izquierdo Roncero, secretario general de Infraestructuras del Ministerio de Fomento inició su ponencia poniendo de relieve el hecho de que en el periodo 1978-2015, según los datos del Fondo Monetario Internacional (FMI), nuestro *stock* de

capital público se ha triplicado hasta alcanzar un valor de 1,2 billones de euros, una cifra muy similar al de las otras grandes potencias europeas —Alemania, Gran Bretaña, Italia o Francia—. Quiso destacar también cómo esa convergencia no sólo ha tenido lugar en términos cuantitativos, sino que ha sido también muy similar en términos de calidad, de modo que las infraestructuras y los sistemas de transporte españoles que sobre ellas se asientan ostentan unos parámetros que los sitúan a la cabeza respecto a los de Europa y el resto del mundo.

Buena muestra de todo ello lo constituyen las respectivas redes de carreteras y ferrocarril y, en especial, su crecimiento a lo largo de estas últimas cuatro décadas, desgranado por el secretario general de Infraestructuras del Ministerio de Fomento a través de algunos de sus datos y referentes más notables. Así, poco antes de aprobarse la Constitución, en 1975, la Red Nacional de Carreteras solo contaba con 619 km de autopistas de peaje, 269 km de autovías y 78.993 km de carreteras convencionales. Con la entrada en vigor de la Constitución, que estableció como competencia exclusiva de la Administración del Estado la realización y conservación de aquellas obras públicas que afecten a más de una comunidad autónoma, se produjo un importante proceso de transferencias de carreteras de titularidad estatal hacia las comunidades autónomas. Por otra parte, la aprobación en 1984 del Plan General de Carreteras supuso el primer gran impulso de modernización de la Red. El objetivo era mejorar su capacidad y dotarla de unas condiciones de seguridad idóneas. La entrada en la Unión Europea y el acceso a sus fondos y programas de inversión permitió mantener un buen ritmo en la construcción de nuevas infraestructuras en las siguientes décadas, de modo que de los 2.228 km de autovías abiertos en 1990 se pasó a los 8.389 km de 2012 y, más recientemente, a finales de 2017, la Red de Carreteras del Estado alcanzó los 26.393 km, acogiendo más del 52% del tráfico total de vehículos y casi el 65% del tráfico pesado.

Además del Plan General de Carreteras de 1984, la Ley de Carreteras de 1988, el Plan Director de Infraestructuras 1993-2007, el Plan de Infraestructuras del Transporte 2000-2007, el Plan Estratégico de Infraestructuras y el Transporte 2005-2020, la Ley de Carreteras de 2015 y el Plan de Infraestructuras, Transporte y Vivienda 2012-2014 fueron conformando y adaptando la realidad y objetivos de la Red, tanto en materia de nuevas realizaciones

como de conservación, a las circunstancias económicas de cada momento. Ante este nuevo panorama, en el que ya la suficiencia de itinerarios muestra una Red solvente, capaz de garantizar las grandes necesidades de comunicación entre los principales núcleos de población, los grandes retos actuales se plantean en el terreno de la conservación del patrimonio viario donde, a juicio de José Javier Izquierdo, se ha dejado notar más el déficit inversor de las últimas etapas y donde “se hace más necesario una búsqueda de fórmulas de financiación público-privada que guarden un equilibrio entre una rentabilidad suficiente que suscite el interés del mercado pero que no comprometa la capacidad inversora a largo plazo”.

Con respecto a la evolución del sector de las infraestructuras ferroviarias en nuestro país a lo largo de estos 40 últimos años, José Javier Izquierdo llamó la atención sobre los cuatro condicionantes previos que marcaron una posición de partida sumamente desventajosa: la situación periférica de la Red, en el extremo occidental del continente europeo; la difícil orografía, con su repercusión en los costes de construcción; una muy desigual distribución demográfica, y la coexistencia de tres anchos de vía fruto de decisiones no muy bien meditadas en el pasado.

Frente a ello, a partir de 1978, el inicio de una planificación más rigurosa (Plan de Transporte Ferroviario de 1987, Plan Director de Infraestructuras 1993-2007, Plan de Infraestructura del Transporte 2000-2007, etc.) junto a la adopción de normativa comunitaria (Reglamento 1315/2013 sobre desarrollo de Redes Transeuropeas de Transporte, Reglamento 1316/2013 Mecanismo conectar Europa CEF-1, futuro Reglamento CEF-2 para el período 2021-2027), la reorganización del sector público/privado (ministerio, empresas, agencias, administradores, etc.), el desarrollo de tecnologías ferroviarias y la apuesta por la especialización (cercanías, alta velocidad), son factores que han posibilitado un despegue y transformación radicales del sector en esta última etapa.

La red de Alta Velocidad pasó así de contar con solamente 476 km en 1992 a 3.240 km en 2018. Por su parte, la red de Cercanías, presente en once grandes núcleos de población en la Península, fue utilizada por más de 423 millones de viajeros en 2017, a razón de 1,5 millones de viajeros/día. Pese a que todos esos cambios arrojan un balance final más que satisfactorio, el secretario general de Infraestructuras quiso cerrar su intervención recordando que las previsiones a corto y medio plazo

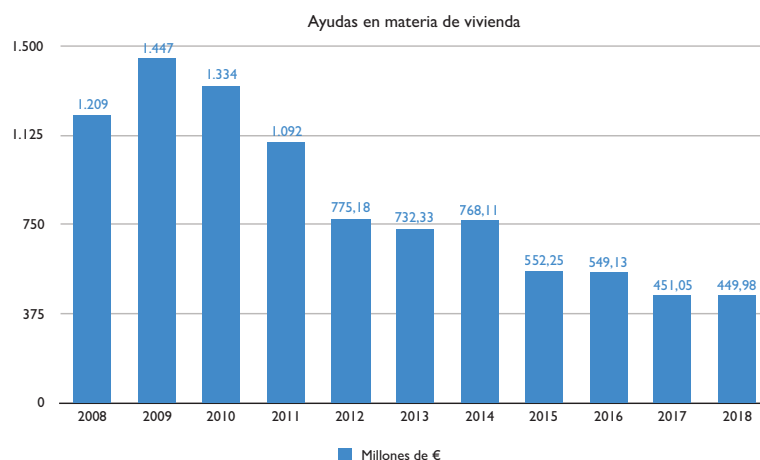


apuntan a un crecimiento continuado de la demanda en el modo ferroviario, lo que “hará necesario mantener el esfuerzo en la puesta en valor y en la mejora de la gestión en ambas redes (Cercanías/Alta Velocidad) tanto en el medio como en el largo plazo”.

Vivienda

Helena Beunza Ibáñez, secretaria general de Vivienda del Ministerio de Fomento, inició su ponencia recordando el artículo 47 de la Constitución: “Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo ese derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos”, y esbozó a continuación los rasgos más característicos de las cinco leyes promovidas por el Estado en materia de suelo y políticas urbanas, entre ellas la Ley 8/1990, que puso un mayor énfasis en la función social del suelo y una adquisición gradual de derechos; la Ley 6/1998, que desencadenó un proceso de liberalización; la Ley 8/2007, que significó el regreso a la ciudad compacta; la Ley 8/2013, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, que reguló por vez primera las intervenciones en la ciudad consolidada, y el Texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015, que introdujo principios de desarrollo territorial y urbanos sostenibles.

Helena Beunza quiso recordar también los principales acontecimientos que han marcado más significativamente la evolución de las políticas de vivienda a lo largo del período 1978-2018, entre otros: la adhesión a acuerdos y compromisos internacionales como la Conferencia Hábitat de Naciones Unidas; la Carta de Leipzig (2007), o la Declaración de Toledo de 2010. Y puso también de relieve otros acontecimientos cuya influencia se dejado sentir como corriente de fondo en el sector a lo largo todos estos años: los cambios demográficos derivados del éxodo rural, de modo que hoy más del 80% de la población española reside en ciudades; los estímulos a las buenas prácticas, tanto en materia de urbanismo como de arquitectura (premios nacionales); la adhesión a las agendas urbanas (de Naciones Unidas y la UE); el desarrollo de la Agenda Urbana Española, cuyo



marco estratégico busca un modelo de ciudad más sostenible y habitable; los 12 planes estatales de vivienda promovidos a lo largo del período 1977-2018, además de las alternancias de períodos de fuerte crecimiento económico y expansión en el mercado inmobiliario seguidos de otros de recesión y restricciones económicas como el actual. Para hacer frente a ello, la secretaria general de Vivienda señaló que en la actualidad el Ministerio de Fomento promueve una reorientación del Plan de Vivienda 2018-21, cuyos principales pilares son el Plan 20.000 de viviendas de alquiler social y la reforma de la regulación del mercado del alquiler.

Para concluir su intervención, Helena Beunza quiso destacar también el hecho de que el Ministerio de Fomento han destinado, desde el año 2008, más de 9.360 millones de euros a políticas estatales de vivienda, sobre todo a través de los mecanismos de inversión previstos en los diferentes planes, un importe que supone entre el 15 y el 20% del total de las ayudas del Estado teniendo también en cuenta las ayudas indirectas o fiscales. La secretaria general de Vivienda reseñó, por último, la labor del Departamento en la promoción y regulación de la calidad en la edificación, promoviendo normas como la Ley de la Edificación de 1999 o el Código Técnico de la Edificación, así como en la conservación del patrimonio histórico, para el que desde 1985, año en que se aprobó la ley del 1% cultural (hoy 1,5%), ha destinado más de 733 millones de euros que han permitido un total de 1.217 actuaciones de preservación del mismo.

Puertos

Pilar Parra Serrano, jefa de área de Planes de Empresa y Presupuestos del ente Puertos del Estado

► Imágenes aéreas del puerto de Valencia.



inició su turno de intervenciones refiriéndose a la singular posición privilegiada que ocupa nuestro país en el sur de Europa, en una de las zonas estratégicas de mayor importancia en el tráfico marítimo internacional, a caballo de tres continentes. Asimismo, quiso resaltar cómo esa posición ha incidido muy favorablemente en que el transporte marítimo aporte hoy el 75% de nuestras importaciones, casi el 60% de nuestras exportaciones y represente el 96% del comercio exterior con terceros países, suponiendo el 2,07% del PIB nacional y generando unos 275.000 empleos (directos, indirectos e inducidos).

Pilar Parra detalló a continuación los principales hitos normativos y de organización que bajo su punto de vista más habían contribuido a configurar el sector portuario español a lo largo del período 1978-2018, entre ellos la Ley de Costas de 1988, la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante de 1992 o la Ley de Régimen Económico y de Prestación de Servicios de los Puertos de Interés General de 2003, “referentes normativos que han contribuido a que el sistema portuario sea, a día de hoy, uno de los más descentralizados de todos los nodos de transporte”, circunstancia que ha per-

mitido también que el sistema, que hoy cuenta con 29 organismos con personalidad jurídica propia, registre en 2017 un tráfico de mercancías cercano a los 550 millones de toneladas, más del doble de los 200 millones de toneladas de 1978. El crecimiento ha sido extensivo a la práctica totalidad de sectores –graneles líquidos y sólidos o mercancía general–, pero ha sido especialmente relevante en el caso de los contenedores, donde en 2017 se alcanzaron los 15.952 miles de TEUs frente a los 976 de 1978, lo que significó un aumento de más del 1.534%.

Más allá de la realidad de esas grandes magnitudes, el sistema portuario ha experimentado igualmente una no menos trascendental transformación económica, fruto del esfuerzo inversor en la mejora y ampliación de sus instalaciones. Como datos más destacados, Pilar Parra subrayó los incrementos de metros lineales de muelles (con crecimiento de más del 41% desde 1978), de superficie terrestre total, hoy en casi 100.000 m² (más del 133% con respecto a 1978) y de la superficie de hectáreas de flotación, casi 200.000 (un 200% más que en 1978). Estas, entre otras más magnitudes, han permitido, en opinión de Pilar Parra, hacer del sistema de gestión

portuario un magnífico modelo de éxito de colaboración público-privada, en el que hoy más del 40% de la zona de servicio está concesionada y en el que el mantenimiento de la operativa comercial coexiste en armonía con el entorno urbano más próximo. Una buena muestra de todo ello han sido especialmente algunas de las transformaciones urbanas que han girado en torno a zonas donde la propia actividad portuaria derivaba en un efecto barrera –Bilbao Ría 2000, Port Vell de Barcelona, integración de paseos marítimos y recuperación de viejos tinglados como espacios culturales y de ocio en la mayoría de ciudades portuarias, etc.–.

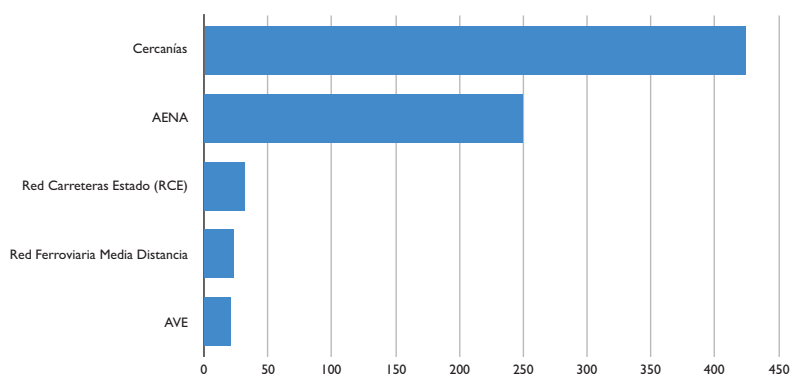
De cara al futuro, como continuación de la línea de mejora emprendida en competitividad y accesibilidad, Pilar Parra apuntó la necesidad de seguir planteando nuevos retos, tanto en cuanto a dotación de nueva infraestructura, como en cuanto a mejora de prestación de servicios, seguridad, sostenibilidad o introducción de nuevas tecnologías (Puertos 4.0).

Luces largas

El secretario de estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda del Ministerio de Fomento, Pedro Saura, puso el broche final a la jornada y lo hizo invitando a la reflexión desde el mismo título de su ponencia “Tras 40 años, ¿cómo estamos y hacia dónde vamos?. Una política de luces largas”. Quiso hacer evidente, en primer lugar, cómo el gran esfuerzo inversor realizado en esas cuatro décadas ha hecho posible que prácticamente hayamos convergido con los principales países de la UE, así como que “gran parte de la superación del retraso que teníamos en materia de infraestructuras al final de la dictadura se ha construido sobre la base de un amplio consenso político, social y territorial bastante amplio, convergiendo en *stock* de capital por habitante entre las diferentes regiones”.

En la situación actual, una vez logrado ese *stock* adecuado de infraestructuras, el secretario de estado incidió en la oportunidad de responder a cuatro preguntas: ¿cuánto invertir?, ¿dónde invertir?, ¿cómo invertir? y ¿para qué invertir?, interrogantes cuyas respuestas requieren a su juicio de una política de “luces largas” en infraestructuras “que debe tener también entre sus principales objetivos: la seguridad, la eficiencia en la movilidad, la estabilidad en la inversión pública y un máximo impacto de las infraestructuras en el crecimiento económico”.

Movilidad: Millones de Viajeros (Salvo RCE Vehículos) 2017



Pedro Saura, frente al anterior “cuanto se pueda” que ha caracterizado el acomodo a los ciclos económicos, sugiere crear marcos de inversión más estables; “la inversión pública debe ser estable y previsible, tanto para suavizar el ciclo económico como para dar certidumbre a los agentes y evitar ajustes fuertes en tiempos de crisis; con un diseño adecuado de riesgos, la colaboración público-privada puede ayudar a dar estabilidad al ciclo económico, más en un contexto de elevada deuda pública y muchos pasivos para las administraciones públicas”. Respecto a ¿dónde invertir?, Pedro Saura volvió a subrayar la necesidad de maximizar el impacto de las infraestructuras en el medio y largo plazo, lo que obliga a acometer proyectos con rentabilidad económica y social contrastada y a su evaluación *ex ante*. Para ello, se ha previsto ya que el Ministerio de Fomento de cabida en su Consejo Asesor tanto a especialistas en evaluación como a expertos de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF).

El secretario de estado indicó que además de la seguridad, donde ya es prioritario corregir el déficit inversor de casi 2.000 millones de euros acumulado en los últimos seis años, la movilidad, en especial hacia los modos de transporte más utilizados como las cercanías ferroviarias, junto a la mejora de la interoperabilidad, deben ser algunos de los capítulos ineludibles y prioritarios en materia de inversiones de cara a los próximos años. Pedro Saura concluyó su intervención señalando: “necesitamos reorientar la inversión en los modos de transporte público que más se utilizan; una regulación del transporte que permita ganar en eficiencia y equidad; una eficaz liberalización del ferrocarril. Y necesitamos abordar la evaluación *ex ante* en la toma de decisiones sobre inversión pública, la intermodalidad y la interoperatividad”.

Redacción Fomento



► Interior de la T-4 del aeropuerto Adolfo Suárez Madrid-Barajas.