

LA AUTOPISTA

El transporte en España consume para su expansión y operación muchos más recursos públicos y privados que ningún otro sector; unos 200.000 millones de pesetas se invierten al año en infraestructura de carretera, ferrocarriles, aeropuerto, puertos y vehículos de transporte público y privado; de ello, más de 50.000 millones corresponden al Estado —a todos los españoles—, siendo la partida más importante del presupuesto nacional hasta 1973. Pero no solamente no hay un Ministerio de Transportes, sino que la asignación de recursos de la partida presupuestaria española más importante se hace sin coordinación de entidades fiscales en lo que respecta a su evaluación social, ni territorial en lo que respecta a su evaluación espacial.

El tráfico, tanto de mercancías como de pasajeros, ha crecido bastante más que la actividad económica, lo cual sería normal para el período 1960-67 del despegue económico español, pero es mucho más anormal a partir de 1967. La explicación es muy simple: parece que hay un subsidio implícito a los usuarios de la carretera por parte de todos los españoles y de los sectores productivos en particular, y dentro de ella, un subsidio implícito para los transportes de mercancías. Estos extremos se han intentado guardar en la sombra pese a las repetidas recomendaciones de estudio de organismos que, como el Banco Mundial, han contribuido con unos 370 millones de dólares a la expansión del sistema de transporte español y a la institucionalización —fracasada— de la coordinación del transporte. Pero además de que el transporte es un medio para mantener y no obstaculizar la actividad económica, y no un fin en sí mismo, como se está haciendo creer a muchos, hay otro problema mucho más importante que el de proporcionar la capacidad necesaria para poder transportar un tráfico no ilimitado, sino económica y socialmente deseable. Este importante problema es evitar las concentraciones sociales y económicas en el espacio: una vía de transporte atrae inmediatamente a su lado viviendas y actividad económica y hace subir el precio del suelo circundante. La zona de influencia de las inversiones en transporte va más allá de las tierras contiguas, llega kilómetros más al interior, como es el caso desde las carreteras puramente urbanas hasta las vías de transporte de países en vías de desarrollo que penetran por selvas para hacer más accesibles los recursos mine-

rales y forestales del interior. El transporte, que es un elemento clásico y evidente de vertebración del territorio, se ha ignorado como tal por muchos administradores en España en los últimos dos siglos, y se ha utilizado por muchos promotores como medio de acumular valor de venta de algunos espacios a costa de otros; el transporte, en definitiva, se ha sufrido por el usuario. En este sentido, las enormes autopistas del Plan Nacional de Autopistas de 1972 serían un magnífico medio para vitalizar la decadente economía de zonas entre agrícolas e industriales del interior de la península. La iniciativa privada, sin embargo, las ha trazado a veces allá por donde la concentración espacial y los flujos de tráfico son mayores, congestionando como consecuencia el escaso espacio, y con ello, medio ambiente, viviendas y zonas verdes.

La autopista como ideología

La autopista como ideología llega a España con un retraso de más de quince años. El Estado y las concesionarias llegaron a un acuerdo en 1970-72 para lanzar un Plan de Autopistas de Peaje que no ha calado hondo en el país, porque, primero, los españoles trabajan muchas horas, tienen poco tiempo que perder para viajar en automóvil, van tomando conciencia de los riesgos de los accidentes, de que la gasolina es tan cara como en Alemania y de que encima habría que pagar el peaje de las nuevas autopistas. Segundo, aunque el español no se ha acostumbrado a fiscalizar el uso público de los impuestos, su sensibilización es la de los grandes problemas urbanos, más de vida cotidiana: escasez de escuelas, alcantarillado, embotellamientos de tráfico urbano, falta de par-

ques, etcétera. No se ha visto ninguna manifestación de gente pidiendo autopistas, y sin embargo, si las hay para reclamar escuelas, parques o semáforos. Está muy claro que el Plan Nacional de Autopistas lleva un considerable retraso sobre la sensibilidad del público y no ha logrado un eco popular.

Por esto se montó todo un tinglado ideológico que equivale a decir «las autopistas son un bien que simbolizan el progreso», «las autopistas es lo moderno», «todos los países ricos tienen autopistas», «las autopistas son necesarias», «como el Estado no puede hacerlas, las puede hacer el sector privado, y así, el que use la autopista, que la pague».

En el avance del Plan Nacional de Autopistas, de una manera precipitada, se decide la construcción de 7.000 kilómetros de autopistas sin un estudio territorial se-



Los autores de este trabajo realizaron, con Juan Ramón Sanz Arranz, José Miguel Iribas, Juan Guardiola y José María Pérez, el «Libro negro de la autopista de la Costa Blanca».

COMO AGRESION

Mario Gaviria y Luis Marco

rio. La ideología llega a decir: «Durante los años sesenta llenamos a España de presas y lagos artificiales, ahora la vamos a llenar de autopistas». En el fondo, eso encubre que ha ido bajando la cantidad de trabajo que tenían las grandes constructoras en presas y regadíos y ha de empezar la ingeniería vial. Llega un momento, en 1970, en que da la sensación de que el construir la autopista se convierte en un fin en sí mismo: se trató de tener volumen de obras, evitar el paro y también la disminución de los beneficios de las grandes constructoras con el enorme Plan de Autopistas; de tener una estabilidad mínima de contratos para las grandes empresas a ocho o diez años, probablemente entre 20.000 y 30.000 millones de pesetas al año.

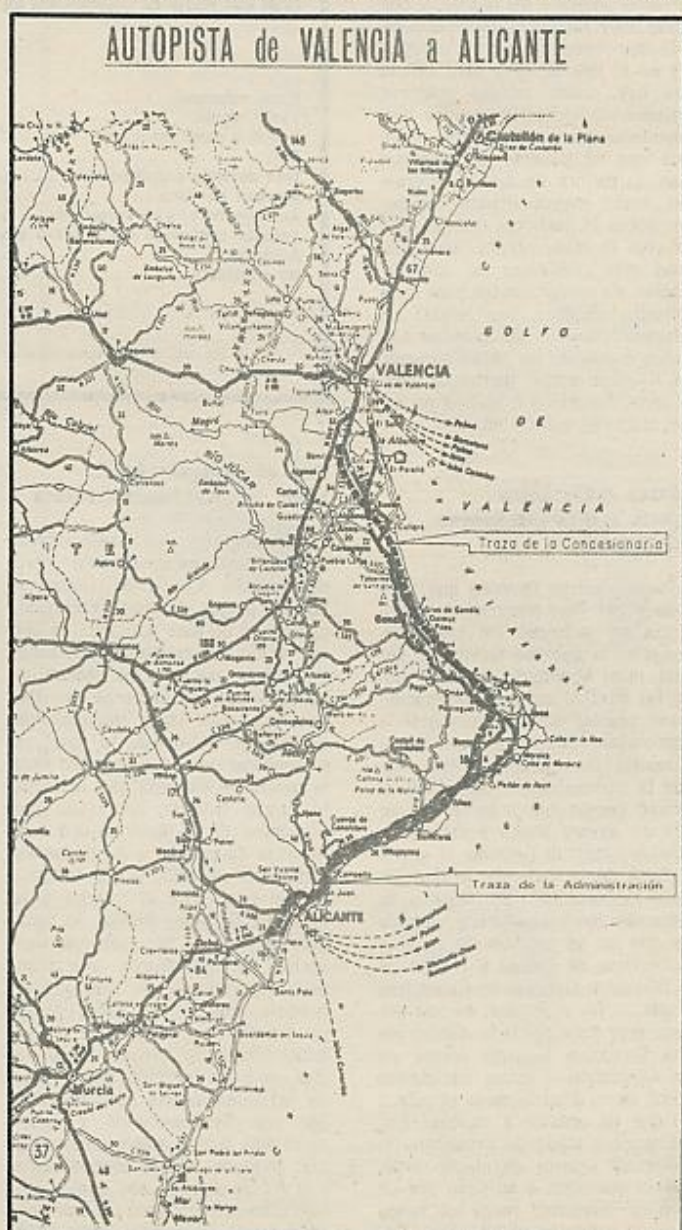
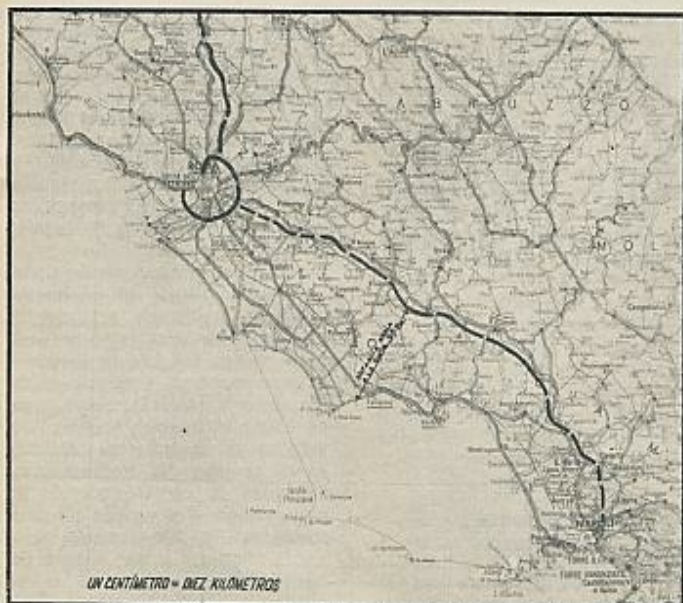
La Ley de Autopistas

A la vista de las tendencias de disminución de la actividad constructora en otras obras públicas, se empezaron a sacar concesiones casuísticas antes de que existiera la ley global. Como cada caso era una lucha entre los diversos grupos hasta que se ponían de acuerdo, se decidió al final sacar una ley que supusiera un mínimo cuadro institucional para todos. Se pasó el proyecto a las Cortes, y la Ley de Autopistas, de 10 de mayo de 1972, viene a dar por fin a la concesionaria una serie de planteamientos de este tipo: con el 2,5 por 100 de la inversión del primer tramo de cada autopista a concurso que se desembolse, se puede obtener has-

ta el 75 por 100 de créditos en el extranjero avalados por el Estado (o sea, por todos los españoles), con un seguro de cambio contra las fluctuaciones de la moneda y con unos beneficios mínimos que no se definen, pero que se garantizan en caso de que no haya suficiente tráfico en las autopistas. Prácticamente, las concesionarias tienen un 95 por 100 de exención de impuestos y, además, no hay separación entre concesionaria y constructora. Muchas veces hay un «team» que es concesionaria, constructora y empresa de proyectos al mismo tiempo, detrás del cual hay varios Bancos. No hay riesgo alguno: si algo va mal, el Estado lo avala, y si va bien, se privatizan los beneficios. Además, la ley —ya lo prohíbe ahora— dejaba en liber-

dad, en las concesiones anteriores al 10-V-72 (como en la de Valencia-Alicante), a retocar o trasladar el trazado que hacía la Administración. Estas son situaciones parecidas a las de la época de los primeros ferrocarriles: el capital privado está determinando por dónde ha de pasar el trazado de un elemento estructurante de territorio. Un capital que ahora ni siquiera arriesga, ya no son sociedades anónimas ni se cotizan en Bolsa, como sucedía dentro del capitalismo tradicional. Estamos ante entidades dirigidas por unos ejecutivos que cobran sueldos fabulosos, que no se sabe muy bien cuándo trabajan para una Dirección General y cuándo para las concesionarias, que manejan dinero que no es directamente suyo, sin un interés lucrativo ▶

Obsérvese la distancia media entre la costa y la «autostrada» que va desde Florencia a Roma, foto superior izquierda, y de Roma a Nápoles, foto inferior. Compárese esa distancia media con el trazado de la autopista que debe unir a Valencia con Alicante y que discurrirá, según el proyecto en vigor, junto a la costa.



LA AUTOPISTA COMO AGRESION

personal. Con la seguridad de estar respaldadas por el Estado, dichas entidades se ajustan a lo estudiado por Galbraith en su «tecnocultura».

Lo curioso es que el Plan Nacional de Autopistas pasa por las Cortes, pero lo que no está claro que se ha discutido a este nivel es el ritmo al que se van a sacar las concesiones y cuáles, que es lo sustancialmente importante para el país. Falta por pavimentar más de dos cuartas partes del suelo en las grandes áreas metropolitanas de España. Si las constructoras quieren obra, que pavimenten todos los barrios periféricos y que pongan alcantarillado y depuradores. Sin embargo, se lanzan a las autopistas, porque es una forma muy clara de obtener rentabilidad privada con la construcción, compras y ventas de terrenos anejos y los peajes, y con obras muy fáciles. Contrariamente a lo que parece, la de las autopistas es el tipo de obra más simple que hay, donde pueden meterse grandes «bulldozers», grandes hormigoneras, plantas de áridos, mientras que el ponerse a hacer un plan de mejora de todas las grandes áreas metropolitanas españolas, sobre la periferia, que es donde vive la clase obrera, lleva muchos más problemas de administración, de miniproyectos para cada callecita, etcétera. Los déficits de infraestructura en las grandes ciudades españolas se están agravando. Al ritmo actual, dentro de veinte años, Barcelona o Madrid no serán ciudades habitables.

Una oficina que estructura el país

Puede decirse también que este avance del Plan Nacional de Autopistas se ha hecho sin que intervenga ni la que fue Comisaría del Plan, ni el Ministerio de Agricultura (el IRYDA, antigua Ordenación Rural, planteó seriamente seguir la fórmula alemana en el caso de la autopista Barcelona-Tarragona: hacer la concentración parcelaria al mismo tiempo que la autopista, sin que se llevara nunca a cabo esta colaboración), ni Turismo, ni el Ministerio de la Vivienda, lo que parece inconcebible. Se llega a la situación tan paradójica y ridícula de que no ya un Ministerio, sino la División de Planes y Tráfico de la Dirección General de Carreteras —que, al fin y al cabo, es una oficina muy especializada dentro de una Dirección General dentro de un Ministerio— acaba decidiendo cómo se va a estructurar el país... Lo que da ocasión a choques con las propias leyes de urbanismo y, sin estar escrito en ningún sitio, que la autopista a su paso por un término municipal tenga un rango jurídico superior al del Plan Ge-

neral de Ordenación Urbana, cuando éste —según la Ley del Suelo— tiene rango o valor de ley. El Ministerio de la Vivienda (ya que no existía la actual Dirección General de Planificación del Territorio y, aunque hubiese existido, habría que ver qué atribuciones le daban) tendría que haber intervenido con la entonces Comisaría del Plan para decidir qué territorios nos interesa desarrollar, qué relación tienen las autopistas con el desarrollo regional, qué consecuencias tiene la ruptura del equilibrio para la destrucción del paisaje... Nada de todo esto se ha considerado, quedando la estructuración subordinada a los intereses de las concesionarias.

les y terratenientes empujándole la autopista al vecino. Desde el punto de vista de la ordenación social del territorio, el nuevo trazado no cambia gran cosa. La autopista va a saturar zonas que empiezan a presentar signos de saturación, en particular en la provincia de Alicante desde el túnel del Mascarat, en lugar de ir a desarrollar treinta o cincuenta kilómetros al interior las áreas de secano de provincias que se están despoblando como Valencia y Alicante. Lo que se llama concentración española de la población en el litoral mediterráneo lo es prácticamente en una franja de tres o cuatro kilómetros de ancho entre la costa y el eje

turismo no está basado en datos serios. Precisamente disponemos de los resultados de nuestra encuesta nacional (más de 3.000 cuestionarios) sobre turismo de playa y los resultados muestran la preponderancia del avión (ver cuadro adjunto). Por el contrario, la autopista va contra la industria turística. La Asociación de Promotores de la Costa del Sol está, desde hace seis meses, haciendo gestiones desesperadas para evitar la autopista en su trazado actual. El Ayuntamiento de Benidorm acordó por unanimidad, en el pleno del 31 de diciembre de 1973, señalar una línea alejada de la costa, al Este de la cual no debe pasar la autopista; desde hace un año sigue manteniendo, cada vez con mayor firmeza, la posición. Los nuevos concejales, por unanimidad, la han ratificado y están dispuestos a todo, apoyados por la población. Un Ayuntamiento como Benidorm, representando a 200.000 habitantes, debe tener más fuerza que una concesionaria, al fin y al cabo empresa privada a la búsqueda de beneficios. Lo mismo sucede en Altea: la autopista del Mediterráneo, a su paso por la Marina Baja (Altea, Alfaz del Pi, Benidorm), debería desplazarse hacia el interior. Lo mismo sucede con Oliva, Gandía, San Juan, etcétera... El trazado definitivo no ha sido aprobado, publicado en el «Boletín Oficial», ni expuesto a información pública. La batalla continúa.

Y en el caso de Valencia, la autopista va contra el esquema de poblamiento propio a las zonas de regadío, que hasta ahora habían concentrado los pueblos bastante, porque la tierra es cara y los valencianos la cuidan bien y la conservan. En este momento va a empezar una especie de despilfarro de la tierra.

Había muchas medidas a tomar antes de imponer una solución tan carente de imaginación como inversiones masivas en una autopista privada. Primero, aprovechar mejor la infraestructura que hay (en el caso concreto de la Costa Blanca existe un ferrocarril de vía estrecha deficientemente mantenido y languideciendo, que podría revitalizarse para transporte de masas: un servicio de dos coches de pasajeros cada hora podría reducir la intensidad de tráfico media diaria hasta en un 10 por 100 en épocas veraniegas). Segundo, potenciar la navegación de cabotaje en la costa mediterránea con buques «feeder» mixtos de carga y pasaje hacia Barcelona y Marsella, sobre todo en época veraniega. Tercero, pero esto es ya un problema nacional, elevar la capacidad media de los vehículos de carga —que en el país valenciano no es más que seis toneladas— y, por supuesto, revisar la fiscalidad a los usuarios de la carretera, en particular a los vehículos grandes que están subven-

¿CON QUE MEDIO DE LOCOMOCION HA VENIDO A BENIDORM ESTA VEZ? (1973)

	Verano (%)	Invierno (%)
Vuelo «charter»	57,90	80,38
Vuelo regular	5,33	10,41
Coche o moto particular	29,90	6,53
Tren	3,23	—
Tren en viaje organizado	0,38	0,24
Autobús de línea	1,14	0,24
Autobús en viaje organizado	0,95	0,72
Autobús controlado por grupo o asociación	0,38	—
Auto-stop	0,19	1,21
No contestan	0,57	0,24
Total	100,00	100,00

(De la encuesta general sobre turismo y medio ambiente. Equipo dirigido por Mario Gaviria.)

La autopista del Mediterráneo

La autopista del Mediterráneo es un caso especialmente claro de lo dicho más arriba. Como se buscan peajes de corto recorrido, el trazado de esta autopista va por las zonas densamente pobladas, pegándose mucho a los cascos urbanos y por los sectores que tienen una más larga tradición de agricultura intensiva, lo que va a significar un grave destrozo para la huerta de Valencia, por ejemplo. El nuevo trazado, anunciado por Fernández de la Mora en una conferencia de prensa a mediados de diciembre de 1973, y que transcurre un poco más al interior a la altura de Gandía y Benisa, ha recogido algunas de las enérgicas protestas de los grupos afectados, pero ha demostrado dos cosas: primero, que no se había hecho un estudio serio irrefutable de solución única de mínimo coste social, sino de posición inicial dura de la concesionaria para negociar con los Ayuntamientos y ceder tanto más cuanto más protestas había; segundo, que la concesionaria y la Administración son grupos únicos y fuertes frente de una multitud frágil de corporaciones loca-

de gravedad de la población activa en el triángulo Madrid-Murcia-Tarragona (y de la total, a efectos prácticos). Este eje de gravedad pasa precisamente a unos 367 kilómetros de distancia por carretera desde Madrid por Valencia y a 50 kilómetros más al interior de Castellón y Alicante-Elche. Si a eso se le mete una autopista, y después los lazos y otra vía paralela o de servicio, hay un primer conflicto muy grave: se está destruyendo el suelo de los mejores regadíos. Y en el caso del suelo turístico, se están deteriorando áreas enteras muy densamente pobladas a causa de los ruidos, incomodidades y degradación del ambiente. El turismo está basado en la búsqueda de precios baratos, pero también en la búsqueda de un entorno de calidad (buen clima, todavía buenos alimentos, ausencia de todo lo que lleva consigo la industrialización salvaje). El proyecto de la autopista de la Costa Blanca entra en contradicción con el futuro turístico del sector.

La autopista y el turismo

El decir de las concesionarias que las autopistas desarrollan el

cionados frente a los automóviles y posiblemente frente a medios alternativos de transporte. Y si después de todo ello se demostrase que hacía falta una ampliación de la capacidad de carretera —que no se ha demostrado hasta ahora—, entonces habría que ver cómo y por dónde tendría que ir esa carretera. Todos estos pasos no se han dado en el caso de la autopista del Mediterráneo, simplemente se ha ido al final del proceso lógico, a la autopista como panacea universal.

Los objetivos

Esos son los grandes problemas que están planteados. La idea del crecimiento por el crecimiento, como un fin-en sí mismo, hay que replantearse. No decimos «crecimiento cero» ni por ahora ni inmediatamente, sino reasignación de las prioridades con un poco de imaginación: hay muchas cosas donde invertir. El III Plan de Desarrollo tendría que haber sido, primero, el plan del Sur de España, de Extremadura, de Galicia, pero de verdad, bloqueando el crecimiento del resto, de Barcelona, Madrid, Bilbao, Zaragoza, Valencia-comarca marítima. Y tendría que haber sido también el plan de mejora de las áreas urbanas y metropolitanas de los barrios periféricos. Desarrollo no es más de todo, sino otras cosas.

Lo menos que puede tener un país son las ideas claras, al menos en el terreno económico. El sector privado las tiene bien claras, pero el sector público no. El transporte es uno de los apoyos de la industrialización y el desarrollo, pero hay muchos otros, los que constituyen la infraestructura social: educación, cultura, alcantarillado, agua, vivienda, electricidad, etcétera. Por ejemplo, Murcia, Alicante y Castellón son de las provincias de España que menos inversión pública en infraestructura por habitante tienen, y de repente parece como si no hubiera nada mejor que la autopista. Lo que hubiera hecho falta allí de verdad es un plan de desarrollo regional, que también hubiese creado trabajo, que hubiese tenido un impacto multiplicador y acelerador en el producto bruto de esas zonas, y que de verdad habría llegado a satisfacer la necesidad de la gente. Quizá entonces se justificarían inversiones en transporte. Valencia no tiene una sola depuradora. Hay 20 kilómetros de acequias de riego sin cubrir por dentro de la ciudad, que son utilizadas como alcantarillas: los resultados son ratas, basura, niños ahogados, etcétera.

Esto al nivel de los objetivos. Al nivel de la técnica, se trata simplemente de tener un equipo de quince o veinte economistas e in-

genieros de talla, bien pagados e independientes, al estilo de los organismos internacionales y no con medias tintas. A nivel de política, que los administrados participen de verdad.

El que haya un trasvase de altos cargos entre directivos de empresas consultoras, constructoras y la Administración es, hasta cierto punto, lógico, porque no hay muchos técnicos en España de donde elegir, y, además, las experiencias sector privado-sector público son complementarias; se supone que un ejecutivo de una empresa constructora defenderá, una vez en su puesto de la Administración, a la comunidad. Pero lo que no es lógico, y esto produce el asombro de muchos españoles, y extranjeros que visitan en misiones oficiales y privadas este país, es que muchos funcionarios sean pluriempleados en la Administración y en empresas que dependen de ese sector de la Administración. Un simple cálculo de probabilidades demuestra que, o bien algunos sectores públicos están manejados por esquizofrénicos con doble y contradictoria personalidad, o existe colusión que los españoles están padeciendo. Este estado de cosas produce sabrosísimas anécdotas: la prensa habla de «altos funcionarios de las concesionarias», éstos definen lo que la Administración hará o dejará de hacer, algunos ejecutivos son presentados en actos públicos como de una Dirección General cuando está en nómina en el sector privado, la prensa publica entrevistas con catedráticos y reseñas de cursos paraestatales en espacios pagados donde se hace publicidad de consultoras, etcétera. Estos y otros pecadillos de nuestra celtibérica picaresca no tendrían mayor trascendencia que la de no parecer honestos, condición, sin embargo, más importante para una Administración que para la mujer del César. Lo importante de verdad es que esos técnicos independientes en Presidencia del Gobierno o en el Ministerio de Planificación o en el de Hacienda tengan capacidad de recomendación a nivel ministerial para evaluar todos los grandes esquemas inversores del país. Simplemente. Y por encima de todo, una voluntad de hacer caso a la gente.

La estrategia seguida hasta ahora en el mal llamado desarrollo español es que el pastel sea más grande y todos comerán más. Las diferencias, tanto a nivel de rentas personales como de rentas regionales, se mantienen prácticamente constantes en muchos casos y aun aumentan en otros, lo que invalida muchos de los planteamientos triunfalistas de lo que es el desarrollo. Aún se está a tiempo, sin embargo, de una vertebración de verdad y de una redistribución de la riqueza. ■ M. G. y L. M.

