

El camino de España hacia la Unión Europea (1975-2001)

Rodolfo Ramos Melero*

UNIVERSIDAD SAN PABLO-CEU

1. Introducción

En el período comprendido entre el primer gobierno constituido tras el cambio de régimen y las primeras elecciones democráticas, el Ministerio de Obras Públicas es dirigido por Antonio Valdés y González Roldán (12/12/1975-8/7/76), Leopoldo Calvo-Sotelo y Bustelo (8/7/76-11/4/1977) y, finalmente, por Luis Ortiz González (11/4/1977-4/7/1977).

Después de la victoria en las urnas de la Unión de Centro Democrático (UCD), el Ministerio de Obras Públicas asume las competencias del Ministerio de la Vivienda y pasa a denominarse Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (MO-PU) y se crea el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, (MTC) que en 1981 asume las competencias en materia de turismo y pasa a denominarse Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones (MTTC). Durante el período de gobierno de la UCD apenas se realizaron actuaciones debido a la falta de recursos presupuestarios y al corto período que estuvo en el poder el partido centrista.

Los ministros que asumen la cartera de Obras Públicas son Joaquín Garrigues Walker (4/7/1977-6/4/1979), Jesús Sancho Rof (6/4/1979-26/2/1981) y Luis Ortiz González (26/2/1981-3/12/1982) mientras que los que ocupan las del MTC y el MTTC son: José Lladó Fernández (4/7/1977-23/2/1978), Salvador Sánchez Terán (25/2/1978-2/5/1980), Luis Gámir Casares (2/5/1980-2/9/1980), José Luis Álvarez Álvarez (2/09/1980-1/12/1982), y de nuevo, Luis Gámir Casares (1/12/1982-3 /12/1982).

En la etapa en la que el PSOE permanece en el poder se unifican los dos ministerios en un nuevo: el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT),

Transportes, Servicios y Telecomunicaciones

que posteriormente se denomina Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente (MOPTMA). Al estar en el ministerio todas estas competencias se posibilita el diseño de un plan de infraestructuras, el PDI, que las planifica globalmente, considerando su relación con el medio ambiente y la ordenación del territorio.

Los ministros que dirigen el MOPU son Julián Campo Sainz de las Rozas (3/12/82-5/7/1985) y José Luis Sáenz de Cosculluela (5/7/1985-11/3/1991) mientras que del MTC se encargan: Enrique Barón Crespo (3/12/1982-5/7/1985), Abel Ramón Caballero Álvarez (5/07/1985-12/07/1988) y José Barrionuevo Peña (12/07/1988-11/3/1991). El MOPT y el MOPTMA son regentados por José Borrell Fontelles (11/03/1991-6/5/1996).

En el período socialista nuestro país disfruta de un fuerte crecimiento económico entre 1984 y 1992 que permite disponer de los recursos presupuestarios para acometer la necesaria modernización de las infraestructuras. En este sentido se avanza en especial en las de carreteras al aumentarse notablemente el número de kilómetros de autovías. Además se construye la línea ferroviaria de alta velocidad Madrid-Sevilla.

Finalmente durante el gobierno actual del Partido Popular, el departamento pasa a denominarse Ministerio de Fomento y deja de asumir las competencias en materia de medio ambiente. Lo dirigen Rafael Arias-Salgado Montalvo (6/5/1996-28/4/2000) y Francisco Álvarez-Cascos Fernández (del 28/4/2000 a la actualidad). El ministerio ha diseñado el nuevo plan de infraestructuras, que adaptándose a la disciplina presupuestaria que impone nuestra pertenencia al euro, dotará a nuestro país de una cantidad y calidad de infraestructuras parecida a la de los países más ricos de la UE. En este plan, del cual todas sus actuaciones previstas están en marcha, destacan las inversiones en líneas de ferrocarril de alta velocidad.

En suma, durante esta etapa (1975-2001) el ministerio ha realizado un gran esfuerzo en la modernización de las carreteras de nuestro país y se ha iniciado la necesaria renovación de la red ferroviaria. En lo que se refiere a la regulación de los servicios de transporte el ministerio ha ido adaptando nuestro ordenamiento jurídico a los requerimientos liberalizadores de las directivas y reglamentos comunitarios, de tal manera que sólo resta por introducir la competencia en el sector ferroviario.

En este contexto de liberalización y privatización la intervención del ministerio como regulador del mercado de servicios de transporte irá desapareciendo progresivamente de tal manera que su función principal en el futuro será el fomento de las infraestructuras. A este respecto, el ministerio ha sentado las bases para que en los años venideros no sólo aumente nuestro *stock* de infraestructuras en las épocas de auge económico sino también en los de menor crecimiento de tal manera que se consiga el ansiado objetivo de lograr una dotación de infraestructuras parecida a la de los países más ricos de Europa.

2. Los ministerios en la etapa de UCD: la crisis económica y la inestabilidad política

2.1. La organización de los ministerios

En julio de 1977, el Real Decreto 1552 creó el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC). Su nacimiento responde a la necesidad de coordinar con mayor racionalidad las actuaciones que se venían realizando de una manera dispersa en materia de transportes y comunicaciones. La estructura orgánica

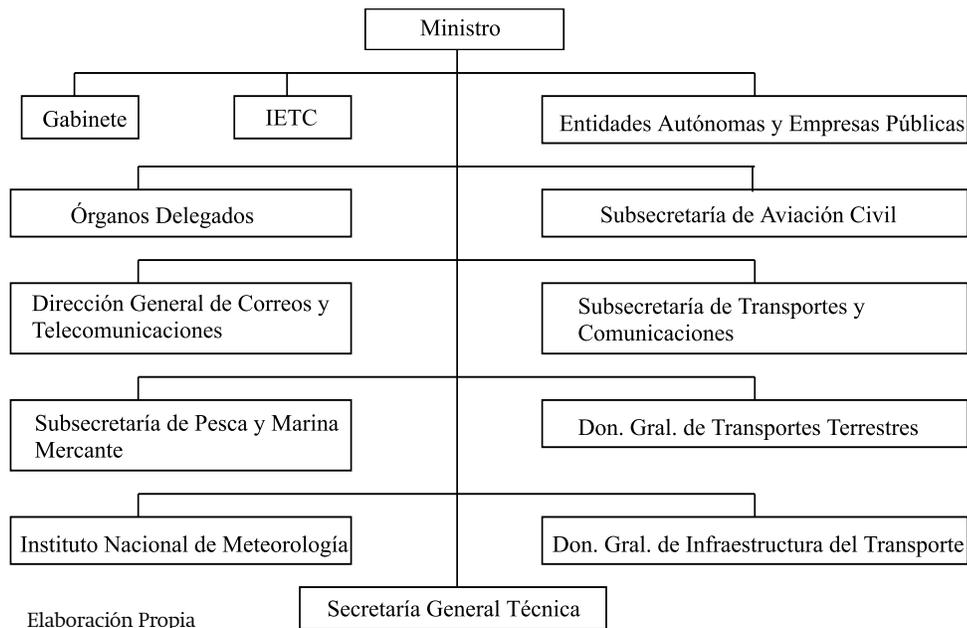
del MTC queda establecida por el Real Decreto 615, de 30 de marzo de 1978, en el que también se fijan las funciones que finalmente asume el ministerio. Éstas son las de transportes (terrestres, marítimos y aéreos), comunicaciones (postales, telegráficas, radiotelegráficas, telefónicas y radiotelefónicas) y pesca.

En lo que se refiere a la estructura organizativa básica (figura 1), dependen directamente del ministro tres direcciones generales: la de Infraestructura del Transporte; la de Transportes Terrestres y, por último, la de Correos y Telecomunicaciones. La primera se encarga de la elaboración de los estudios previos y anteproyectos de las inversiones así como su programación, dirección y control. La segunda es la responsable de la ordenación del transporte terrestre y la última realiza la organización, gestión e inspección de los servicios postales y de telecomunicaciones.

También el ministro es el responsable superior de tres subsecretarías: la de Pesca y Marina Mercante, a la que se encomienda la ordenación del transporte marítimo; la de Aviación Civil, encargada de la planificación, dirección y coordinación del transporte aéreo así como de los aeropuertos e instalaciones de ayuda a la navegación; y la de Transportes y Comunicaciones, que efectúa las labores de gestión del ministerio.

Por último, dependen del máximo responsable del departamento el Instituto de Estudios del Transporte, los órganos delegados¹, un gabinete con categoría de subdirección y, con la categoría de dirección, el Instituto Nacional de Meteorología.

Figura 1. Estructura orgánica del MTC



¹ Donde se integran las delegaciones de gobierno de RENFE, la Compañía Telefónica Nacional de España, la presidencia de FEVE y la delegación en Trasmediterránea.

Transportes, Servicios y Telecomunicaciones

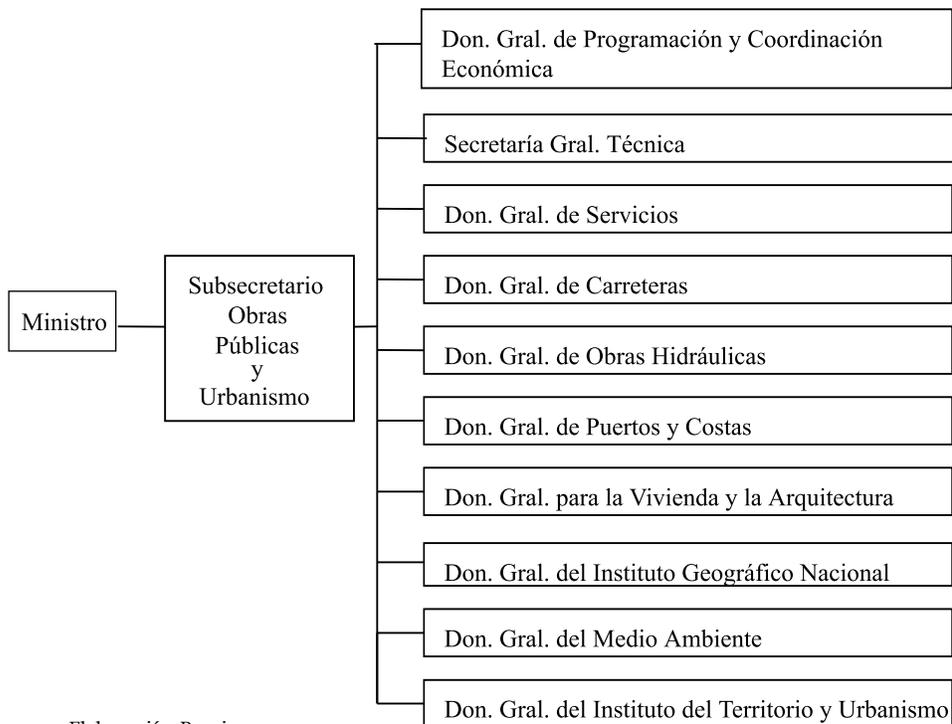
El 3 de octubre de 1980, el Real Decreto 1996/80, crea el Ministerio de Economía y Comercio a partir de la fusión del Ministerio de Comercio y Turismo con el de Economía y traspasa la Secretaría de Estado de Turismo al MTC. La Dirección General de Servicios de dicha secretaría es suprimida, quedando como direcciones generales dependientes de la misma la de Empresas y Actividades Turísticas junto a la de Promoción del Turismo. También se traspan las atribuciones del ministerio sobre la Pesca al Ministerio de Agricultura.

Finalmente, en marzo de 1981, a partir de la promulgación del Real Decreto 328/81, el ministerio se denomina Ministerio de Transporte, Turismo y Comunicaciones (MTTC).

En lo que respecta a la organización del Ministerio de Obras Públicas. En abril de 1977, el Real Decreto 1558/77, establece la unión entre el Ministerio de Obras Públicas y el de Vivienda creando el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (MOPU)². Su estructura orgánica básica queda fijada, mediante el Decreto 754/78, de 14 de abril de 1978, de la siguiente manera (figura 2).

Dependen del ministro dos subsecretarías. Por un lado, la de Obras Públicas y Urbanismo, que es el órgano superior de las siguientes direcciones generales: Dirección General de Carreteras; Dirección General de Obras Hidráulicas;

Figura 2. MOPU-1990



Elaboración Propia

² En 1976 el Real Decreto n.º 911/76 estableció cambios en la subsecretaría del departamento, la Secretaría General Técnica y varias direcciones generales del Ministerio de Obras Públicas.

Dirección General de Puertos y Costas; y Dirección General de Servicios. Por otro, la Subsecretaría de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, que dirige y coordina las actuaciones de política territorial y medioambiental. Dicha subsecretaría es el órgano superior de las Direcciones Generales de Arquitectura y Vivienda; Urbanismo; Ordenación y Acción Territorial; y Medio Ambiente.

La estructura orgánica básica se completa con la Secretaría General Técnica, que bajo la supervisión directa del ministro, se encarga de la elaboración de estudios y la recopilación de documentación.

En agosto de 1979, en virtud del Real Decreto 2093/79, se realiza la primera reforma del MOPU al pasar a depender directamente del ministro las Direcciones Generales de Arquitectura y Vivienda; Puertos y Costas y Carreteras y Obras Hidráulicas.

Con este cambio de la Subsecretaría de Obras Públicas y Urbanismo sólo depende de ésta la Dirección General de Servicios, mientras que de la Subsecretaría de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente lo hacen con nivel de dirección: la Dirección General de Acción Territorial y Urbanismo; la Dirección General de Medio Ambiente; y el Centro de Estudios de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente (CEOTMA).

2.2. La planificación de las infraestructuras

Tal como fue analizado, la creación del MTC permite situar bajo una competencia única los transportes terrestres, lo cual era básico para la adopción de una política integrada y unitaria de transportes. La principal iniciativa en este sentido es el Libro Blanco del Transporte de 1979, en el que se establecen un conjunto de medidas para lograr la corrección de los desequilibrios del mercado de transporte basadas en la libertad de mercado y una actuación pública para conseguir una adecuada coordinación intermodal.

Sin embargo, el desarrollo de la planificación de las infraestructuras de transportes encuentra dos obstáculos que impiden su avance. De un lado, comienzan a establecerse las Comunidades Autónomas de tal manera que el reparto de competencias no está claro. De otro, el gobierno está acuciado por la grave crisis económica que sufría el país y la inestabilidad política. En este sentido es preciso señalar que, con el fin de consolidar la democracia, no podían reducirse los gastos sociales de una manera drástica de tal manera que los gastos de inversión debieron sacrificarse para controlar el gasto público. Además, el sistema fiscal estaba poco desarrollado por lo que poseía un escaso poder recaudatorio.

Por estos motivos no fue posible desarrollar el Plan General Ferroviario, que pretendía un desarrollo integral de la red, y el Plan Nacional de Autopistas al retraerse la iniciativa privada ante la falta de rentabilidad de los proyectos³.

2.3. Las políticas de transporte, comunicaciones y vivienda

En lo que se refiere a la política de transporte, el sector se caracteriza por una fuerte regulación del mercado acompañada de la presencia de operadores públicos, que en algunos casos actuaban en régimen de monopolio (RENFE y FEVE en los servicios ferroviarios e Iberia en el transporte aéreo regular).

Hasta 1971 el transporte de mercancías por carretera creció sin ningún tipo de contingencia, constituyéndose en el modo de transporte protagonista del desa-

³ Bel (1999).

Transportes, Servicios y Telecomunicaciones

rrrollo español en la etapa del anterior régimen gracias a su bajo coste y flexibilidad. Aunque el número de autorizaciones concedidas fue en un principio amplio, progresivamente fue disminuyendo en el transporte pesado de ámbito nacional.

En el transporte de viajeros por carretera, el número de concesiones, explotadas por la iniciativa privada o la pública (a través de la división de transportes de RENFE denominada ATCAR que después pasó a denominarse ENATCAR), aumentó sin que se plantease una planificación racional de la red. En 1979 la administración de UCD consideró establecerla asignando los nuevos servicios a RENFE basándose en el derecho de tanteo. Sin embargo, esta iniciativa no prosperó por la oposición del sector privado.

El transporte marítimo, por su parte, es un sector intervenido debido a su carácter estratégico así como por su relación con la creación de empleo en el sector de la construcción naval. Por este motivo en España se protege la flota nacional en los tráficos internacionales con reservas de bandera (tráficos reservados para buques de bandera nacional), ayudas a la adquisición de navíos, etc.⁴

En los tráficos nacionales, los servicios no regulares están liberalizados al igual que sus precios, mientras que para las líneas regulares de cabotaje la Ley sobre Protección y Renovación de la Marina Mercante de 1956 promulgó que le correspondía al Estado determinar y adjudicar las líneas de comunicaciones marítimas que conviniesen al interés nacional así como reconocer aquel carácter a las que se estableciesen por parte de la iniciativa privada.

Para asegurar la prestación de los servicios regulares de interés nacional que no resultasen atractivos para la iniciativa privada se firmó en marzo de 1952 un Contrato Regulador de los Servicios de Comunicación Marítima de Interés Nacional entre el Estado y la compañía Trasmediterránea. Finalmente, en 1977 se acuerda no prorrogarlo y en 1979 Trasmediterránea quedó nacionalizada, mediante un nuevo contrato con el Estado, que expiraba en 1997, en el que éste adquiriría la mayoría del capital de la compañía con el fin de garantizar su adecuada modernización y prestación de servicios.

Por último, en las comunicaciones, las telecomunicaciones son monopolizadas por Telefónica y la televisión por RTVE mientras que los servicios de correos están tímidamente liberalizados mediante el Real Decreto 1113/1960 de Ordenanza Postal de 1960 por el cual el monopolio de Correos se circunscribía a los envíos interurbanos e internacionales de cartas y tarjetas mientras que se liberalizaba el correo urbano junto a los servicios de paquetería que tuviesen la consideración de transporte de mercancías⁵.

En materia de política de vivienda las intervenciones más importantes que realiza el ministerio son las ayudas para la compra o alquiler de viviendas protegidas, que se concretan en planes de vivienda. En 1975 continuaba vigente el Plan Nacional de la Vivienda cuyo objetivo era la realización de 300.000 unidades. En este plan se establecieron tres tipos de viviendas «de renta limitada»: Grupo I (para rentas medias), Grupo II (rentas bajas) y Subvencionadas (para rentas bajas en «ciudades dormitorio»)⁶.

⁴ Valdaliso (2001).

⁵ Alonso Soto (2001).

⁶ Blasco (1993).

Las ayudas para la adquisición de la vivienda protegida se efectúan siguiendo una filosofía «de ayuda a la piedra»; es decir, se subvenciona al promotor privado la construcción y se establece un precio máximo de venta de la vivienda. En definitiva, se considera más el efecto de arrastre del sector de la vivienda en la economía que el carácter social de las inversiones. Además de estas viviendas de «renta limitada», se realizan actuaciones directas para la construcción de viviendas para los más desfavorecidos.

En 1975 se establece el Plan Especial de Financiación de Vivienda (que preveía una inversión de 100.000 millones en viviendas de interés social entre 1976 y 1978), que es el precedente del Plan de Vivienda Social para el período 1976-1978. Los objetivos principales de éste último son dos: luchar contra el paro y realizar una política social que favorezca a las clases más bajas. Por esta razón, se trata de sustituir la filosofía de «apoyo a la piedra» por una consistente en ayudas directas, mediante préstamos baratos y subsidios, a los compradores de viviendas sociales (del Grupo II y Subvencionadas).

El plan, que crea una gran expectación, es un fracaso puesto que de las 450.000 viviendas pronosticadas sólo se construyen 27.000. Las razones de este mal funcionamiento fueron dos. De un lado, las dificultades para conseguir una financiación barata debido a los altos tipos de interés y la supresión de los mecanismos de financiación privilegiada como consecuencia de las medidas liberalizadoras del sistema financiero. De otro, la crisis económica y el creciente desempleo.

En 1977 desaparece el Ministerio de la Vivienda al integrarse en el MOPU y en 1978 se establece la nueva ley sobre vivienda de protección oficial, mediante la que se establece un único tipo de vivienda ayudada: la Vivienda de Protección Oficial (VPO).

En 1981, como consecuencia del programa de política socioeconómica de la UCD, entra en funcionamiento el Plan Trienal (1981-1983) cuyo objetivo es la construcción de 571.000 viviendas de VPO de promoción pública y privada. Además, se introducen en el plan, mediante los Reales Decretos 1610/81 y 373/82, ayudas a las viviendas de precio libre y para la rehabilitación. La principal novedad es el establecimiento para la financiación de las actuaciones de convenios entre el MOPU y las instituciones financieras con el fin de que éstas últimas garanticen un volumen adecuado de financiación y la Administración pueda ofrecer unos tipos de interés subsidiados a los constructores y compradores de viviendas protegidas. Esta manera de actuación es mantenida en los posteriores programas y planes de vivienda que se desarrollan en nuestro país hasta la actualidad.

3. El ministerio en la etapa socialista: hacia la modernización de las infraestructuras

3.1. La organización del ministerio

La estructura orgánica del MTTC no se modifica sustancialmente excepto en lo que se refiere a la Subsecretaría de Aviación Civil que se traslada, desde 1982 a 1985, con rango de Dirección General a la Secretaría General de Turismo.

En ese mismo año, el Real Decreto 1209/85, de 19 de junio, crea la Secretaría General de Comunicaciones, de la que dependen la Dirección General de Correos y Telégrafos así como la Dirección General de Telecomunicaciones. Además, esta ley establece la organización de la Secretaría General de Turismo.

Transportes, Servicios y Telecomunicaciones

En el MOPU, la última reorganización de importancia del departamento se efectúa en julio de 1985, mediante el Real Decreto 1654/58, al convertirse la subsecretaría en el órgano inmediatamente superior de todas las direcciones generales y de la Secretaría General Técnica.

Desaparecen la Dirección General de Acción Territorial y Urbanismo así como la Dirección General de Arquitectura y Vivienda, creándose, para la realización de las funciones de éstas, dos nuevas direcciones generales: la de Arquitectura y Edificación y la de Vivienda; y el Instituto del Territorio y el Urbanismo.

En 1991 se produce la unificación del MTC y el MOPU en virtud del Real Decreto 298/1991, de 12 de marzo, que instaura el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) mediante la integración del MOPU y el MTTC. Así pues, el MOPT asume las funciones asignadas al MOPU y las atribuidas al MTTC excepto las referidas a turismo que dejan de estar en el ministerio. La razón fundamental para la fusión de estos departamentos ministeriales era que desarrollaban competencias parejas (por ejemplo, la realización de infraestructuras de transporte terrestre por carretera o ferrocarril) de tal manera que se ocasionaban disfuncionalidades en la gestión administrativa.

A partir de abril de 1991, mediante el Real Decreto 576/1991 de 22 de abril, el MOPT se articula en tres áreas funcionales (ordenación y protección del marco físico⁷, transportes y comunicaciones) cuyas actuaciones se desarrollan en cuatro áreas operativas: servicios de transporte, políticas de agua y medio ambiente, infraestructura del transporte y comunicaciones.

El área funcional de comunicaciones constituye en sí misma un área operativa en el que se encuadra la Secretaría General de Comunicaciones de la que dependen la Dirección General de Telecomunicaciones así como la Dirección General de Correos y Telégrafos.

En lo que se refiere al área funcional de transporte, se estructura en dos áreas operativas en las que se incluyen dos secretarías generales que supervisa y orienta directamente el ministro.

Por un lado, la Secretaría General de Servicios de Transporte, que es el órgano superior de las direcciones generales a las que se encomienda la ordenación de los distintos modos de transporte así como de la dirección responsable de puertos y costas. Por otro, la Secretaría General de Infraestructura de Transporte Terrestre, de la que dependen dos direcciones encargadas, respectivamente, de las carreteras y de las infraestructuras ferroviarias.

Finalmente, el área funcional, de ordenación y protección del marco físico se divide en tres áreas: Secretaría de Estado para la Política de Agua y Medio Ambiente, que dependiendo directamente del ministro, comprende la Secretaría General de Medio Ambiente⁸ y la Dirección General de Obras Hidráulicas; la Dirección General para la Vivienda y Arquitectura; y la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional.

Éstas dos últimas se integran en la Subsecretaría del Ministerio, la cual se encarga también de los servicios generales del departamento (administración, recursos humanos, programación económica), a través de las correspondientes di-

⁷ Mediante ésta última área funcional se persigue una mayor aproximación a los problemas relacionados con el desarrollo territorial y la consideración de los aspectos medioambientales.

⁸ De la que dependen las direcciones generales de Política Medioambiental, Ordenación Ambiental, y la del Instituto Nacional de Meteorología.

recciones generales, así como de los estudios mediante el Instituto de Estudios de los Transportes y Comunicaciones (IETC).

Con el fin de dotar de unicidad a las actuaciones del ministerio con incidencia territorial se crea la Secretaría General de Planificación y Concertación Territorial. Sus cometidos fundamentales son dos. De una parte, la coordinación de las políticas de transporte con las territoriales de ordenación del territorio y, de otra, la programación de los planes de desarrollo de infraestructuras en las grandes ciudades y ejes de transporte junto a la coordinación de estos planes con los entes territoriales.

La estructura orgánica básica del ministerio queda completada, en agosto de 1991 (figura 3), mediante el Real Decreto 1316 que reestructura, con el fin de configurar una estructura más homogénea, la Secretaría de Estado para la Política de Agua y Medio Ambiente. Con este propósito, del secretario de Estado dependen las siguientes direcciones generales:⁹ Obras Hidráulicas; Calidad de Aguas; Costas; Política Medioambiental; Instituto Geográfico Nacional; y la del Instituto Nacional de Meteorología.

La última reforma relevante se produce en noviembre de 1992, a través del Real Decreto 1432/1992, con el que se procede a la modificación de la estructura orgánica de la Secretaría General de Planificación Territorial mediante la constitución de la Dirección General de Política Territorial y Urbanismo que depende de la Secretaría General de Planificación y Concertación Territorial del MOPT¹⁰.

En 1993 el Real Decreto 1173, de 13 de julio, funda el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente (MOPTMA) que pasa a desempeñar las funciones que realizaba el MOPT.

Las razones para este cambio son dos: por un lado, la importancia creciente de las políticas de medio ambiente y, por otro, la necesidad de reforzar la coordinación para la realización y ejecución de los planes sectoriales a medio plazo que desarrollarían el Plan Director de Infraestructuras (PDI) y las actuaciones concertadas con los entes territoriales en materia de urbanismo y transporte.

Con esta filosofía organizativa, el Real Decreto 1671, de 24 de septiembre de 1993, que desarrolla la estructura orgánica del ministerio, establece que la Dirección General de Obras Hidráulicas pasa a integrarse en la Secretaría General de Planificación y Concertación Territorial puesto que se considera necesario que la política territorial integre las obras hidráulicas.

Además, a partir de la antigua Secretaría de Estado para la Política de Agua y Medio Ambiente se crea la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Vivienda¹¹. La razón argumentada para unir las actuaciones en materia de medio ambiente y vivienda es que ambas contribuyen conjuntamente a mejorar el hábitat humano. Como consecuencia de esta nueva organización la Dirección General para la Vivienda, Urbanismo y Arquitectura pasa a integrarse en dicha secretaría¹².

⁹ Como consecuencia de esta reestructuración se suprime la Secretaría General de Medio Ambiente y la Dirección General de Ordenación y Coordinación del Medio Ambiente.

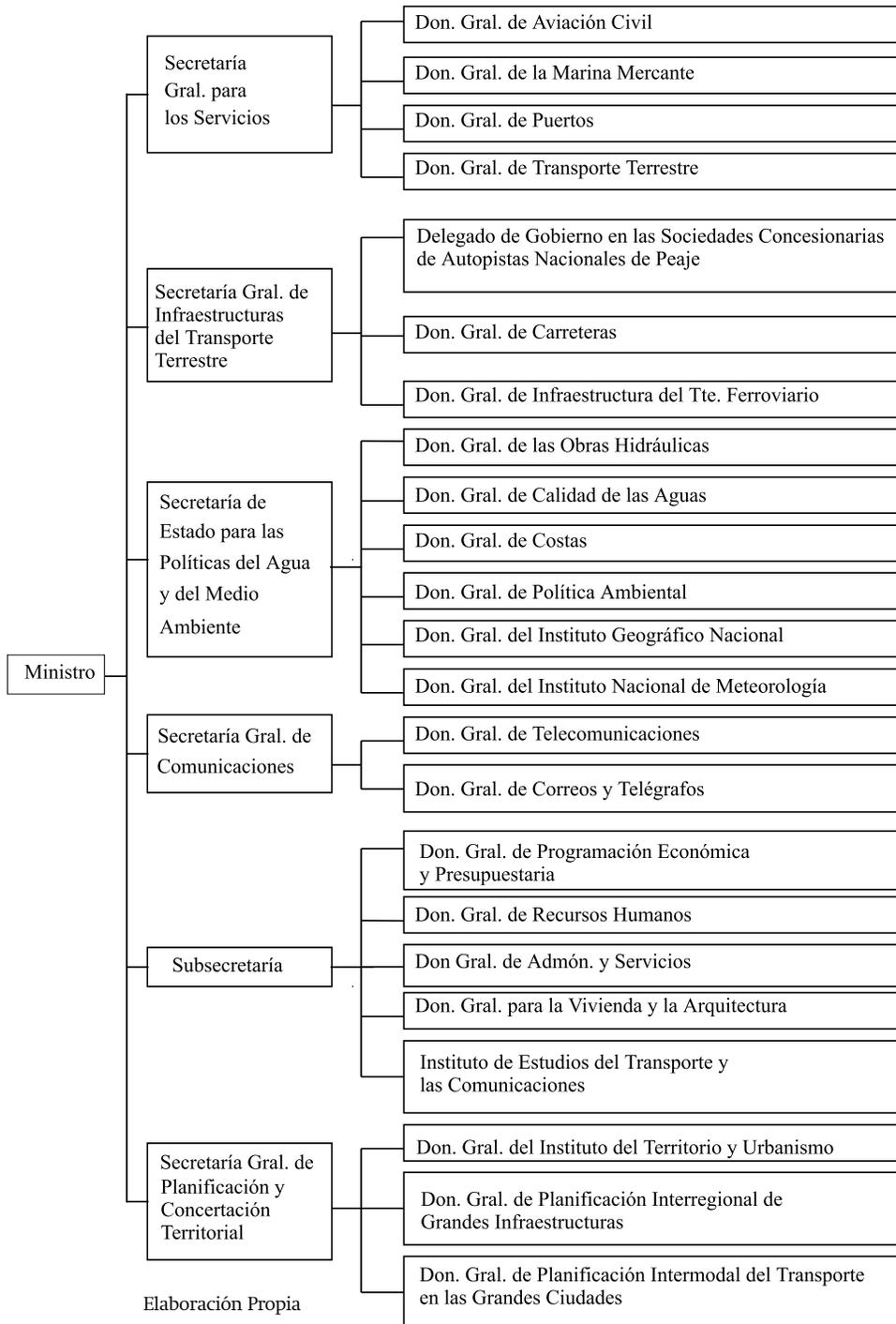
¹⁰ Sus funciones básicas son la elaboración de las directrices, instrumentos y programas territoriales que sean competencia del Estado, así como el diseño de políticas urbanas de competencia estatal y la coordinación con otros departamentos de las actuaciones con incidencia territorial. Esta nueva reforma supuso la supresión del Instituto del Territorio y el Urbanismo y de su secretaría general.

¹¹ Quedando suprimida la Secretaría de Estado para la Política de Agua y Medio Ambiente.

¹² En lo que respecta a la Dirección General de Política Territorial y Urbanismo, encuadrada en la Secretaría General de Planificación y Concertación Territorial, pasa a depender funcionalmente de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Vivienda en lo que se refiere a las funciones en materia de normativa urbanística.

Transportes, Servicios y Telecomunicaciones

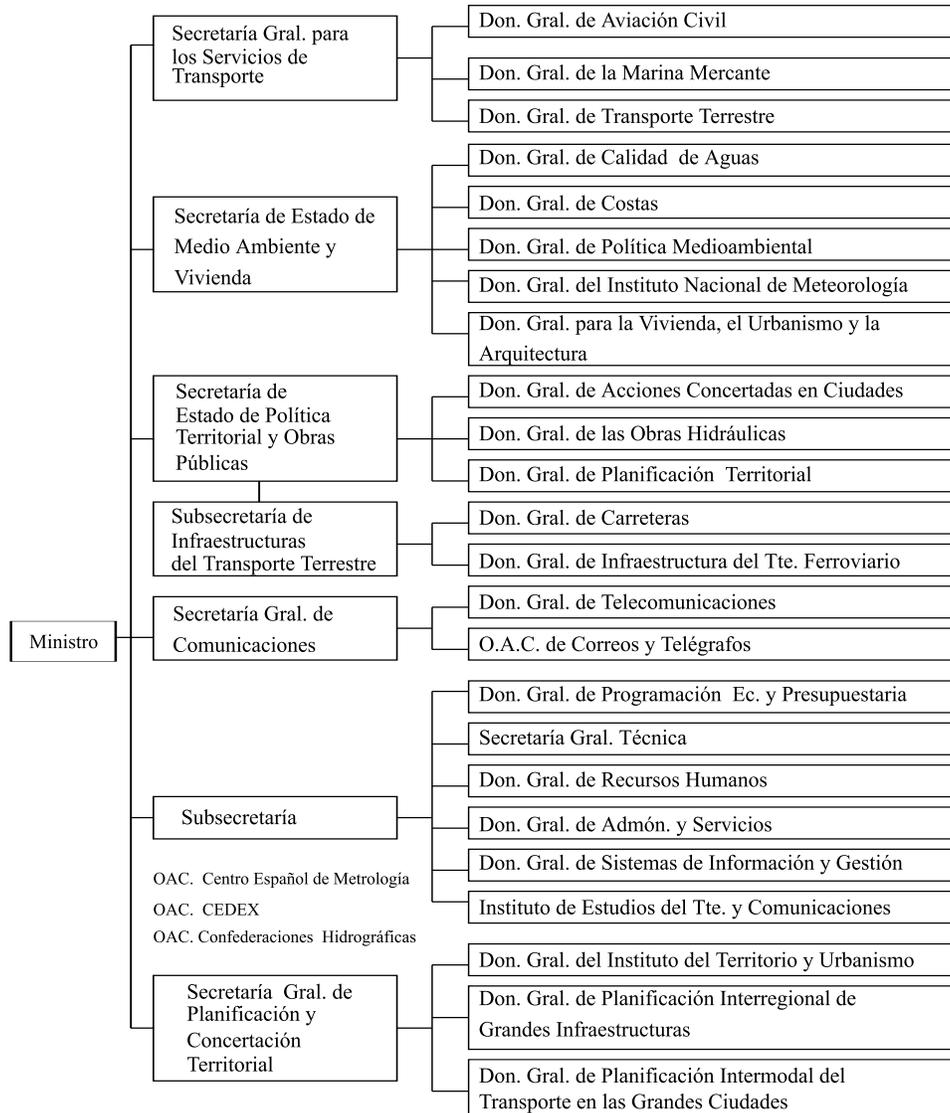
Figura 3. MOPT-1991



Por último, la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional se traslada a la Subsecretaría del Ministerio, junto al Centro Español de Experimentación (CEDEX), el Centro Español de Meteorología, el IETC y las Confederaciones Hidrográficas.

En diciembre de 1993, se termina de crear la estructura del MOPTMA (figura 4), al constituirse la Secretaría de Estado de Política Territorial y Obras Públicas, que integra la Secretaría General de Planificación y Concertación Territorial (la cual desaparece) y la de Infraestructura del Transporte Terrestre.

Figura 4. MOPTMA-DICIEMBRE 1993



Elaboración Propia

LOS MINISTROS DE FOMENTO EN EL SIGLO XX

Josep Borrell Fontelles

[24/04/1947]



Josep Borrell Fontelles nació en 1947 en la Poble de Segur dentro del seno de una familia modesta propietaria de una pequeña panadería artesanal*. Con la ayuda de su madre y un maestro jubilado realizó sus estudios de bachillerato en su lugar de nacimiento como alumno libre del Instituto de Lleida. En 1964 realizó el primer curso de Ingeniería en la Escuela de Ingenieros Industriales de Barcelona. Un año después cambió de carrera y localidad de estudios al comenzar las carreras de Ingeniería Aeronáutica en la Universidad Politécnica de Madrid y la de Ciencias Económicas en la Universidad Complutense.

En 1969, una vez obtenidas ambas licenciaturas, trabaja en un kibbutz en Gaza (Israel). Entre 1970 y 1972 estudia en París becado por la Fundación March y obtiene el máster en Economía de la Energía del Instituto Francés del Petróleo. En el período 1973-1975 estudia en la Universidad de Stanford (California) becado por la prestigiosa Fundación

Fulbright y obtiene el máster en Matemáticas Aplicadas de esa universidad.

De vuelta a Madrid combina su trabajo en la Compañía Española de Petróleos (CEPSA), donde dirige el Departamento de Sistemas Informáticos, con la actividad docente en las Universidades Complutense y Politécnica.

En el curso 1976 obtiene el doctorado en Ciencias Económicas con la tesis doctoral titulada «Aplicaciones de la teoría del control óptimo a la planificación económica» dirigida por Manuel López Cachero. La carrera docente de Josep Borrell culmina con la obtención de la cátedra de Fundamentos del Análisis Económico de la Universidad Complutense de Madrid.

Su carrera política se inicia en 1975, al regreso de Estados Unidos, cuando ingresa en el PSOE y funda, junto con Luis Solana y Luis Carlos Croissier, la Agrupación Socialista de Madrid-Norte. En 1979, en las primeras elecciones municipales democráticas es elegido concejal del Ayuntamiento de Majadahonda y diputado provincial, convirtiéndose en responsable del Área de Hacienda de la Diputación de Madrid.

Tras la primera victoria electoral socialista es nombrado Secretario General del Presupuesto y Gasto Público, pasando a desempeñar, entre 1984 y 1991, el cargo de Secretario de Estado de Hacienda. En 1991, cuando se planteaba dejar la política y volver a la universidad, Felipe González le nombra ministro de

Obras Públicas y Transportes, cargo que ostenta hasta la derrota del Partido Socialista en las elecciones de 1996.

Es diputado por Barcelona desde 1986 hasta hoy. En 1994 es elegido miembro del Comité de Acción Política del PSC. En el 80 Congreso del PSC celebrado en 1996 es elegido miembro de la Comisión Ejecutiva desempeñando el cargo de Secretario de Estudios y Prospectiva. En el 34 Congreso Federal del PSOE celebrado en 1997 es elegido miembro de la Comisión Ejecutiva Federal.

En abril de 1998, Josep Borrell derrota al presidente del Partido Socialista Joaquín Almunia en las elecciones primarias convocadas por el PSOE para elegir el candidato socialista a la presidencia del Gobierno. Finalmente, el 14 de mayo de 1999, Josep Borrell decidió renunciar a la candidatura socialista a la presidencia del Gobierno de España.

Durante su mandato, el ministerio tiene encomendadas las políticas de obras públicas, transporte, comunicaciones y medio ambiente de tal manera que se convierte en el departamento más importante del gobierno de Felipe González. Al estar en el ministerio todas estas competencias es posible diseñar por primera vez un plan de infraestructuras que las planifica globalmente, considerando las relaciones entre ellas así como su impacto en el medio ambiente y la ordenación del territorio. En el período en el que Borrell dirige el ministerio se termina el Plan General de Carreteras y la construcción de la línea AVE Madrid-Sevilla.

a: <http://www.interdigits.com> (2001).

A partir de esta reorganización, la Dirección General de Planificación Intermodal del Transporte en Grandes Ciudades, de la extinguida Secretaría General de Planificación y Concertación Territorial, es sustituida por la nueva Dirección General de Actuaciones Concertadas en las Ciudades¹³, que se integra en la Secretaría de Política Territorial y Obras Públicas.

Por último, la Dirección General para la Vivienda, el Urbanismo y la Arquitectura pasa a realizar las funciones asignadas a la Dirección General para la Vivienda y la Arquitectura, así como las encomendadas a la Dirección General de Política Territorial y Urbanismo. Para el desarrollo de las actuaciones en materia de urbanismo se crea la Subdirección de Urbanismo.

3.2. La planificación en la etapa socialista entre 1982 y 1994

Los primeros años del mandato socialista se caracterizan por la crisis económica y la fuerte política de ajuste de gasto realizado. No fue hasta 1984 cuando el nuevo ejecutivo empezó a disponer de recursos para acometer las necesarias inversiones en infraestructuras, gracias a los mayores ingresos presupuestarios conseguidos por el fuerte crecimiento económico. Además, a partir de 1986, se empieza a disfrutar, dentro del marco de la Política Regional Comunitaria, de los Fondos Estructurales de la CE.

El gobierno socialista elabora y publica en 1985 el Programa Económico a Medio Plazo para el período 1984-1987 donde se incluye un capítulo de-

¹³ Sus funciones principales son: la planificación intermodal y programación de una manera concertada de la ejecución de las infraestructuras en ámbito urbano, la coordinación y elaboración de planes de transporte de su competencia en el medio urbano y concertar con las administraciones territoriales las actuaciones en infraestructura de transporte con las de urbanismo y promoción del suelo.

Transportes, Servicios y Telecomunicaciones

dicado al sector de los transportes en el cual se sientan las bases de los planes parciales de infraestructuras de transporte, que se realizan antes del Plan Director de Infraestructuras de 1994¹⁴.

3.2.1. La planificación de las carreteras: el Plan General de Carreteras 1984-1991

En 1975 el Plan General de Carreteras 1962-1977 había dejado de ser operativo debido a que sus previsiones de tráfico quedaron ampliamente sobrepasadas por la realidad. En este sentido, la Ley de Carreteras de 19 de diciembre de 1974 señalaba la necesidad urgente de desarrollar un nuevo plan nacional de carreteras, lo cual no fue posible por las dificultades políticas y económicas comentadas anteriormente.

Mientras tanto, el estado de las carreteras españolas requería una urgente acción política. En efecto, nuestra red viaria presentaba unas notables faltas de cantidad y calidad (escasez de autovías y autopistas), agudizadas por la escasa inversión realizada entre 1975 y 1984.

Finalmente, en 1984, el gobierno socialista presenta el Plan General de Carreteras 1984-1991¹⁵, que se realiza con unos conceptos de planificación distintos a los del antiguo plan¹⁶. En efecto, por un lado, se abandona la filosofía estrictamente económica que presidía el antiguo por una que pretende el desarrollo regional equilibrado y considera los efectos externos en materia de accidentes y medio ambiente. Por otro, se persigue el principio de continuidad de tal manera que los planes de carreteras dejasen de caracterizarse por ser reacciones ante la falta de capacidad de éstas por incrementos del tráfico o por su destrucción.

Un aspecto particular del Plan de Carreteras es el abandono del Plan de Autopistas y la construcción de autovías. Las razones por las que se eligen las autovías frente a las autopistas son cuatro. En primer lugar, el ejecutivo socialista considera que no es posible completar una red nacional de autopistas debido a que, como mostraba la experiencia, la iniciativa privada sólo se interesaría por los trayectos rentables. En segundo, la crisis de las sociedades concesionarias provocada por unos tráficos menores que los pronosticados junto a unos mayores costes de construcción y financieros. En tercero, el menor coste de las autovías. A este respecto debe de señalarse que las autovías se realizarían con unos parámetros de diseño menos exigentes, de tal manera que siempre que fuese posible simplemente se duplicaría la calzada de la antigua carretera nacional. Por último, no debían pagarse peajes puesto que el plan se financia totalmente a través de los Presupuestos Generales del Estado.

El Plan General de Carreteras 84-91 se desarrolla mediante cuatro programas. El más importante es el Programa de Autovías, que se dirige hacia la construcción de 3.250 km. de nuevas autovías, que convertirían las carreteras nacionales radiales en este tipo de vía, duplicando, siempre que fuese posible, la calzada existente. Para la modernización de los principales itinerarios de larga distancia no incluidos en el anterior programa (las carreteras transversales) se diseña el Programa de Acondicionamientos de la Red (ARCE).

El plan también incluye un Programa de Actuaciones en Medio Urbano, cuyo objetivo fundamental es garantizar el acceso a las ciudades principales así como un

¹⁴ Rodríguez Sáiz y Sotelo (1990).

¹⁵ MOPU (1984).

¹⁶ Izquierdo (1982) y (1994).

Programa de Reposición y Conservación (RECO), dedicado a alcanzar y mantener un buen estado de la red, de la seguridad vial y de la señalización.

El Plan de Carreteras presenta en sus primeros cuatro años de funcionamiento tres problemas. En primer lugar, dificultades de ejecución debido a la falta de información previa¹⁷, las desviaciones presupuestarias y la falta de cumplimiento de los calendarios de inauguraciones. En segundo lugar, un incremento del tráfico mayor del pronosticado como consecuencia del crecimiento económico de la segunda mitad de los 80. Por último, la opinión pública se muestra cada vez más contraria, debido a su manifiesta falta de calidad, a las autovías construidas mediante el desdoblamiento de las carreteras nacionales.

Como consecuencia de estas dificultades se modifica el Plan de Carreteras, mediante el Real Decreto Ley 3/1988 de 3 de junio, en dos aspectos fundamentales. Por un lado, se adelanta la terminación del Programa de Autovías a 1991¹⁸. Por otro, se aumenta la calidad de las autovías de tal manera que los parámetros constructivos se aproximarían a los de las autopistas. Además, se amplía el Programa de Actuaciones en Medio Urbano, recogiendo los convenios firmados con distintas ciudades en los que se establecen las actuaciones a realizar con el horizonte del plan y el reparto de la responsabilidad de su financiación y gestión.

Ante la vocación de continuidad del plan, se empieza a trabajar en el diseño del II Plan de Carreteras en 1989. Aunque el nuevo plan comenzaría, en un principio, en 1992 era necesario un avance de éste, puesto que la finalización del plan 84-91 no coincidía con la del Plan de Desarrollo Regional 1989-1993.

En el caso de las actuaciones urbanas y de acondicionamiento no fue necesario el establecimiento de avances puesto que su terminación fue extendida a 1993 por el Real Decreto Ley 3/88. Para el resto de las actuaciones se fijaron intervenciones que se realizarían entre 1991-1993 de tal manera que se crea un «Plan Puente», que enlazaría el I Plan General de Carreteras 1984-1991 con el II Plan General de Carreteras que comenzaría en 1994. Este plan de transición suponía la realización de 1.000 km. de autovías.

La ejecución del plan, a pesar de su retraso y los errores en su planificación y seguimiento¹⁹, fue considerada como un éxito puesto que a diciembre de 1993 el 90 por 100 de las actuaciones estaban realizadas²⁰.

3.2.2. Los planes sectoriales ferroviarios: el Plan de Transporte Ferroviario 1987-2000 y el Plan de Transportes de Cercanías 1990-1993

El período 1975-1982 se caracteriza por un estancamiento de los tráficos acompañado por un incremento de los costes que agudiza los problemas financieros del ferrocarril. La falta de crecimiento de la demanda está estrechamente relacionada con la ausencia de modernización del ferrocarril, en especial en lo que se refiere a sus infraestructuras, para las cuales no existía una planificación a largo plazo con compromisos por parte de las autoridades²¹.

El Plan de Transporte Ferroviario (PTF), que es aprobado por el Consejo de Ministros el 30 de abril de 1987 y por el Congreso el 20 de abril de 1988, su-

¹⁷ Necesaria para la realización del Programa RECO y el Programa de Actuaciones Urbanas.

¹⁸ Es decir, se vuelve a la interpretación de que las obras programadas para la segunda fase deben ser terminadas y no sólo iniciadas en su horizonte temporal.

¹⁹ Tribunal de Cuentas (1997).

²⁰ Estudios de Transportes y Comunicaciones (1995).

²¹ Para una visión de la evolución histórica de RENFE véase Muñoz Rubio (1995).

Transportes, Servicios y Telecomunicaciones

pone un instrumento de planificación a largo plazo para el período 1987-2000 que se desarrolla mediante contratos-programa plurianuales y planes de empresa anuales²². Su objetivo fundamental es lograr un ferrocarril moderno, competitivo y especializado, fundamentalmente mediante inversiones en infraestructura que lograrían un acortamiento de los tiempos de viaje y, por tanto, una mayor demanda.

En este sentido, la principal actuación se centraría en la modernización de la red básica para lo cual se propuso la mejora de trazados de largo recorrido de tal manera que se pudiesen alcanzar velocidades máximas de 200 km/h y la construcción, en los estrangulamientos, de vía doble apta para estas velocidades máximas o bien nuevos trazados, que serían de alta velocidad si la orografía lo permitiese. Entre estas últimas intervenciones destaca la construcción de un nuevo acceso ferroviario a Andalucía (NAFA) en alta velocidad que solucionaría el estrangulamiento de Despeñaperros²³.

Las nuevas actuaciones estructurantes propuestas abren un debate sobre la conveniencia de adaptar la totalidad de nuestra red al ancho europeo. Finalmente, el 9 de diciembre de 1988 se aprueba la construcción de las nuevas líneas de alta velocidad en ancho internacional (U.I.C.), considerándose prioritario junto al eje Madrid-Sevilla, el Madrid-Barcelona-Frontera Francesa. Para el resto de la red se pospone la decisión sobre el cambio de ancho²⁴.

En lo que se refiere a la financiación del plan, del coste total de 2,1 billones de pesetas de 1986, la inversión institucional, que se centraría en las infraestructuras, sólo sería de 0,7 billones. Así pues, era necesario un importante esfuerzo inversor de RENFE que debería acometer con mejoras de su gestión puesto que las aportaciones del Estado a la compañía pública ferroviaria no se incrementarían.

Otra variación importante del PTF es la provocada por la necesidad de invertir más en Cercanías como consecuencia de los crecientes problemas de congestión de las grandes ciudades. Con este fin, el Consejo de Ministros de 4 de mayo de 1990 aprueba el Plan de Transporte para Grandes Ciudades que incluye un Plan de Transporte de Cercanías (PTC)²⁵, que reforzaría el PTF durante el período 1990-1993. Mediante este nuevo plan se potenciarían fundamentalmente, con un aumento de la capacidad de las vías y la adquisición de material móvil específico, los servicios de cercanías ferroviarias de Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla y el área de Asturias.

En realidad, la puesta en marcha del AVE Madrid-Sevilla supone la absorción de los recursos necesarios para otras actuaciones previstas en el PTF. Además, al financiarse la línea de alta velocidad en gran parte con endeudamiento de RENFE (el ministerio sólo aporta un 33 por 100 de la inversión), se produce un empeoramiento de las cuentas financieras de la empresa pública. La situación de endeudamiento era tan preocupante que en 1991 la Secretaría General de Planificación y Concertación Territorial crea la Comisión para el Estudio del

²² España. MTC (1987).

²³ También se incluía una salida norte de Madrid por la sierra de Guadarrama, un nuevo acceso al País Vasco (estrangulamiento de Orduña). Posteriormente se anunció una variante Zaragoza-Barcelona, apta para circular a 250 km/h que sería la segunda obra prioritaria después del Madrid-Sevilla.

²⁴ Esta decisión supuso que el Nuevo Acceso Ferroviario a Andalucía fuese en su totalidad una línea de alta velocidad que uniría Madrid y Sevilla. Esto supone un incremento de su coste.

²⁵ España. MTC (1990).

Ferrocarril cuya conclusión principal es que, debido al problema del déficit y endeudamiento, el ferrocarril corría el riesgo de desaparecer²⁶.

3.2.3. Las actuaciones en transporte aéreo y marítimo

Las inversiones en transporte aéreo buscan un doble objetivo: adaptar la oferta a la evolución de la demanda, en especial la generada en los períodos de vacaciones, y hacer frente al incremento adicional de ésta en 1992 (por la Expo-92, la Olimpiada de Barcelona y la capitalidad europea de Madrid).

Con el fin de agilizar la gestión aeroportuaria se constituye en junio de 1991, por el Real Decreto 905, el ente público Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA) que sustituye al organismo autónomo Aeropuertos Españoles (antes Aeropuertos Nacionales). Este ente, adscrito a la Dirección General de Aviación Civil, gestiona 42 aeropuertos y cinco grandes centros de control. Su objetivo básico es prestar el servicio público con seguridad, calidad y eficacia. No recibe ayudas ni subvenciones puesto que mediante sus tarifas se autofinancia.

Para los puertos de interés general de competencia exclusiva del Estado, el MOPT elabora el Plan de Puertos 1985-1990, cuyo objetivo es la adecuación de la oferta a la demanda²⁷.

También en los puertos se alcanza una mayor autonomía de gestión y la autofinanciación. En efecto, la Ley 27/1992 de Puertos del Estado y Marina Mercante, contempla la creación de autoridades portuarias que gozan de una mayor autonomía de gestión que la figura vigente de los puertos autónomos. Desde entonces la gestión del sistema portuario lo realiza un ente público denominado Puertos del Estado que asume el papel de *holding* de las autoridades portuarias. El ente se autofinancia mediante tarifas y las inversiones en los puertos menos rentables se efectúa mediante un fondo de compensación de tal manera que los puertos rentables las financian.

3.2.4. La política hidráulica

Durante el período de gobierno de la Unión de Centro Democrático entra en crisis el modelo de actuaciones en materia hidráulica ligada a la política de regadíos y se abre la idea de dotar de una planificación a las actuaciones. En este sentido el Real Decreto 3029/79 entiende que la regulación del agua debe de realizarse mediante planes²⁸.

El marco en que se desarrolla la política hidráulica cambia de una manera importante por el traspaso de poderes a las comunidades autónomas. En efecto, al Gobierno central le corresponde la planificación y gestión de cuencas intercomunitarias, obras hidráulicas de interés general, trasvases entre cuencas, la legislación medioambiental básica y la planificación económica. Las comunidades autónomas, por su parte, se encargan de las cuencas intracomunitarias, el abastecimiento y saneamiento municipal, la defensa ante inundaciones en áreas urbanas así como de la ordenación urbanística y territorial.

Dentro de este nuevo marco de competencias la administración socialista aprueba, en 1985, la Ley de Aguas en la que se establece la planificación de ámbito nacional y por cuencas hidrográficas.

²⁶ España. Comisión para el Estudio de los Ferrocarriles Españoles (1992).

²⁷ MOPU (1985).

²⁸ Moral Iriarte (1999).

3.3. El Plan Director de Infraestructuras (PDI) 1994-2007

Los costes políticos de los retrasos en la ejecución de los planes, aconsejaron la elaboración de un plan director en vez de un plan general²⁹. El Plan Director presenta las aspiraciones a largo plazo sin fijar plazos y prioridades, las cuales quedarían fijadas en los correspondientes planes sectoriales³⁰. Así el Plan Director de Infraestructuras (PDI) es un esquema director que contiene las directrices y objetivos de la Administración y a su vez, una vez aprobado se constituiría en el marco de referencia para futuros planes sectoriales³¹.

Posiblemente el cambio más relevante que presenta el plan es su concepción intermodal. En efecto, el PDI considera las infraestructuras en su conjunto, de tal manera que la planificación del transporte en España adquiere, por primera vez, el carácter global y estratégico del que carecían los grandes planes sectoriales anteriormente realizados. Este modelo de planificación parcial encuentra su explicación en la configuración ministerial vigente hasta 1991. En efecto, como fue analizado anteriormente, hasta esta fecha las competencias sobre ferrocarriles y aeropuertos así como la regulación de los servicios de transporte eran competencia del MTTC mientras que la planificación y construcción de puertos y carreteras era función del MOPU. Además, otras atribuciones como la ordenación del territorio y el medio ambiente se encontraban diseminadas en distintas administraciones³².

Así pues, hasta 1991, con la creación del MOPT, no fue posible la elaboración de este plan intermodal que asigna a la carretera el papel de modo de transporte universal y vertebrador del territorio mientras que al resto de los modos se les otorga un carácter especializado, en un contexto en el que impera la libre elección del usuario en función de la calidad y precio.

Otras novedades que presenta el plan es su horizonte temporal (15 años), motivado por el largo período de maduración de las inversiones y el estar enmarcado en el marco territorial de la UE, con el fin de que nuestra economía se integre y compitiera en el mercado interior.

En lo que se refiere a las actuaciones, el plan se estructura en cinco grandes secciones: transporte interurbano; transporte en medio urbano; recursos hídricos; estructuras ambientales; costas; y, por último, I+D³³.

3.3.1. Las actuaciones en infraestructuras del transporte del PDI

En el transporte interurbano se incluyen actuaciones en carreteras, ferrocarriles, puertos, aeropuertos y transporte combinado.

En el caso de las carreteras se mantienen los cuatro programas del antiguo Plan de Carreteras 84-91 (vías de gran capacidad, acondicionamientos, conservación y explotación, y actuaciones en medio urbano) de tal manera que se convierte en una continuación del citado plan.

El programa más relevante sigue siendo el de vías de gran capacidad, mediante el que se realizarían los tramos de cierre de la red de autovías y autopis-

²⁹ Borrajo y Rubio (1991).

³⁰ España. MOPTMA (1994).

³¹ Hay que señalar que este plan no fue elaborado concertadamente entre la Administración y las administraciones implicadas lo que provocó que éste no fuera aprobado en su primera presentación (1992), y por tanto, fuese objeto de modificación y revisión. Finalmente, se aprueba en 1994.

³² Zaragoza (1993).

³³ Programa sectorial dentro del Plan Nacional de I+D y del Programa Marco de las Comunidades Europeas.

tas con elevada intensidad de tráfico. Como novedades se incluyen en este programa los itinerarios estructurantes³⁴, los que contribuyen a la integración europea, las vías de conexión de las autopistas y autovías³⁵ así como las actuaciones complementarias consistentes, fundamentalmente, en la equiparación en calidad de las autovías construidas en la primera etapa del Plan de Carreteras con las realizadas posteriormente.

Las intervenciones en ferrocarril se dirigen hacia su especialización en aquellos ámbitos territoriales y tipo de servicio en los que reporta una mayor utilidad económico-social de tal manera que se potencia la Alta Velocidad y las Cercanías.

La actuación más importante es el Programa de Alta Velocidad. A este respecto, el PDI establece el esquema director de la alta velocidad española, que sería construida en ancho internacional, aunque integrada y coordinada de tal manera que se generen «Efectos Red»³⁶, y sería financiada casi totalmente de una manera extrapresupuestaria.

Con el fin de incrementar los citados «Efectos Red» se desarrollan los Programas de Actuaciones Estructurantes y Complementarias, financiadas presupuestariamente, consistentes en la modernización de la red y la supresión de los estrangulamientos. Estas tres actuaciones que suponen la potenciación de la red de vía ancha son completadas con un programa dedicado a la conservación y mantenimiento junto a otro que potenciaría la seguridad.

En lo que se refiere a las Cercanías, gozan de un programa particular en el que se recogen las actuaciones previstas en el PTC (1990-1993). Este tipo de servicios también se beneficia del Programa de Redes Arteriales Ferroviarias, en el ámbito de las inversiones dedicadas a los planes intermodales de transporte en áreas metropolitanas. Con respecto a FEVE las inversiones principales son las duplicaciones de vía entre las que se recogen las incluidas en el PTC.

Las actuaciones en puertos, por su parte, se dirigen hacia la realización de inversiones, planteadas con criterios de autosuficiencia financiera, que aumentan la capacidad y el *hinterland* potencial de los que presentan unas mayores perspectivas de actividad a medio-largo plazo. Dentro de esta filosofía, las líneas de actuación son: el impulso de instalaciones de contenedor; la mejora de la explotación; la potenciación de los accesos terrestres; y la integración puerto-ciudad.

Las inversiones en aeropuertos, que al igual que en el caso de los puertos se autofinancian, se concentran en el incremento de capacidad de los más importantes, destacando la ampliación de Barajas. Así mismo, en los aeropuertos regionales se pretende resolver sus déficits de capacidad y operativos.

Estos programas de transporte interurbano se completan con un programa específico para el transporte combinado que comprende adaptaciones de las infraestructuras para permitir el paso de contenedores y la realización de Zonas de Actividad Logística (ZAL).

En lo que se refiere a las actuaciones en medio urbano, que se realizan mediante concertación con el fin de coordinarlas, se dirigen prioritariamente a solucionar los problemas de transporte en las grandes ciudades a través de la po-

³⁴ Consistentes en conexiones viarias con las regiones menos favorecidas que cumplen un papel de desarrollo regional y dotan a la red de una estructura más mallada.

³⁵ Éstas, son carreteras convencionales de dos carriles a las que se les dota de mejoras funcionales (tales como mejoras de trazado, menor número de intersecciones a nivel y accesos más controlados).

³⁶ Serían los beneficios que disfrutarían los trayectos que utilizaran parcialmente la red AVE.

Transportes, Servicios y Telecomunicaciones

tenciación del transporte público. Con este objetivo se realizarían varios programas entre los que destacan dos. De un lado, los Programas de Planes Intermodales de Transportes para las áreas metropolitanas, que prevén la configuración del sistema de transportes en correspondencia con la localización de las actividades. De otro, el Programa de Actuaciones Sectoriales en Medio Urbano, que se subdivide en dos: Redes Viarias en Medio Urbano y Redes Arteriales Ferroviarias.

3.3.2. Las actuaciones en obras hidráulicas, medio ambiente y costas

Las realizaciones en obras hidráulicas se enmarcan dentro de la filosofía de las previsiones del futuro Plan Hidrológico Nacional, presentando como objetivo fundamental la gestión eficiente de los recursos hídricos. Para ello se pretende: mejorar y preservar el medio ambiente hidráulico; incrementar los recursos hídricos e interconectar las cuencas; potenciar y proteger el medio ambiente hidráulico; y la defensa contra las inundaciones y la sequía. La actuación más relevante, y polémica, es el Programa de Incremento de Recursos Hidráulicos, dedicado a la construcción de embalses y explotación de acuíferos, la desalación, los sistemas de distribución en alta y la implantación de trasvases intercuenas³⁷.

En medio ambiente, el PDI refleja la importancia de los valores ambientales en la sociedad y la importancia de los recursos naturales para lograr la competitividad de nuestro territorio. Con este propósito el plan identifica las necesidades de infraestructuras y equipamientos que interesa abordar desde una óptica estatal por su carácter estratégico, economías de escala y ámbito nacional.

En concreto, el Plan Director contempla inversiones en dos programas de calidad del agua (saneamiento y depuración); un programa para el tratamiento de residuos sólidos urbanos y, por último, un programa de recuperación de infraestructuras lineales para vías alternativas.

Finalmente, en lo que se refiere a las actuaciones en costas se considera que éstas constituyen uno de los territorios con mayor valor medioambiental e importancia para el desarrollo turístico, de tal manera que son necesarias actuaciones para protegerlas y conseguir su desarrollo sostenible. Las actuaciones se estructuran en tres programas: mejora y regeneración de playas; rehabilitación del borde marítimo y defensa de las costas; y accesibilidad a las playas.

3.3.3. La financiación del PDI

Posiblemente el aspecto más controvertido del plan es la propuesta sobre su financiación, basada en los Presupuestos Generales del Estado y en la utilización de formas mixtas en las que se combinarían los recursos públicos y privados. En concreto, el total de actuaciones previstas en el PDI suman un total de 18,7 billones de los que 13,1 se financiarían con cargo a las arcas del Estado y el resto extrapresupuestariamente³⁸.

³⁷ El anteproyecto de PHN propone trasvases formándose el denominado Sistema Integrado de Equilibrio Hidráulico Nacional (SIEHNA) que se defiende en aras a la solidaridad y cohesión nacional.

³⁸ Por tanto, el PDI depende fuertemente de los Presupuestos Generales del Estado (71 por 100 de la inversión), aunque si consideramos que a pesar de su autonomía financiera los puertos, aeropuertos y obras hidráulicas son organismos públicos y que también financian otras administraciones (ayuntamientos, comunidades autónomas), la inversión pública asciende a un 97 por 100.

Ahora bien, la financiación presupuestaria se encontraba condicionada por las limitaciones al gasto público ocasionadas por el cumplimiento de los criterios de convergencia en materia de déficit y deuda pública. Por este motivo se propone una mayor contribución de los usuarios a la financiación de las infraestructuras, siempre que esto no repercutiese sobre la competencia, el equilibrio territorial o la estabilidad económica de determinados sectores productivos³⁹. En el caso de las carreteras, se descartó por su alto coste político, una financiación específica mediante tasas por el uso de las infraestructuras y un impuesto adicional sobre carburantes. Como alternativa se propuso la implantación de un peaje blando sobre el uso de autovías para las que se dispusiesen itinerarios alternativos, de tal forma que los ingresos así obtenidos gozarían de independencia presupuestaria. Finalmente, esta iniciativa no prosperó.

Con relación al sistema portuario y aeroportuario las inversiones se financiarían por parte de los usuarios mientras que para la realización de las infraestructuras ferroviarias de alta velocidad la autofinanciación se plantea de una manera parcial. Así se preveía unas aportaciones limitadas del Estado, a las que se sumarían las procedentes de los entes territoriales y los fondos comunitarios, con las que se lograría que la financiación privada alcanzase unos umbrales mínimos de rentabilidad. La práctica mostró que este modelo de financiación no era realista de tal forma que se producen importantes retrasos en la ejecución de la línea de alta velocidad Madrid-Barcelona-Frontera Francesa.

3.3.4. El desarrollo del PDI: el Plan de Infraestructuras Ferroviarias y el Programa de Actuaciones Prioritarias de Carreteras (PAPC)

El Plan de Infraestructuras Ferroviarias 1995-2000⁴⁰, elaborado por la Dirección General de Infraestructuras de Transporte Ferroviario, establece cuales son las inversiones prioritarias entre las contenidas en el Plan Director y las programas para el intervalo de tiempo en cuestión. Entre los programas destacamos el de Alta Velocidad y el de Cercanías.

El Programa de Alta Velocidad se basa en la terminación de la dorsal Sevilla-Madrid-Barcelona-Frontera Francesa y en la construcción, apoyándose en esta línea troncal, de la «Y» vasca (que conecta las capitales de provincia del País Vasco) y la línea Madrid-Valencia. También se definiría la conexión con Portugal. Como regla general, la red se financiaría por las aportaciones de capital privado y las distintas administraciones. Sin embargo, la línea Madrid-Barcelona-Frontera Francesa se sufraga mediante los Presupuestos Generales del Estado.

En lo que se refiere a Cercanías, el planteamiento inicial del PDI se concreta en un nuevo PTC para el período 1996-2000, del cual las primeras actuaciones que comienzan a efectuarse son el plan destinado a las Cercanías de Madrid⁴¹.

En el caso de las carreteras, una vez concluido el Primer Plan de Carreteras, a finales de diciembre de 1993, debería comenzar el Segundo Plan de Carreteras. Mientras que se sucedían los complejos trámites para la puesta en marcha del PDI y la posterior aprobación del II Plan era necesario acometer las actuaciones en carreteras que no podían quedar en espera.

En el PDI se fijan tres plazos de construcción dentro del período 1994-2007 situándose en el primero aquellas actuaciones que la Dirección General de

³⁹ Borrell (1995).

⁴⁰ MOPTMA (1993).

⁴¹ MOPTMA. Dirección Gral. de Actuaciones Concertadas en las Ciudades (1995).

Transportes, Servicios y Telecomunicaciones

Carreteras consideró en sus trabajos previos al PDI para el diseño del II Plan como prioritarios, en función tanto de aspectos territoriales como económicos y sociales. Para acometer estas actuaciones urgentes, el MOPTMA solicita la aprobación del Programa de Actuaciones Prioritarias de Carreteras (PAPC)⁴² al Consejo de Ministros. Aunque el Reglamento General de Carreteras y el PDI establecían la necesidad de un plan sectorial de carreteras también señala que el ministro puede incluir actuaciones y obras en el caso de reconocida urgencia o excepcional interés público. Al amparo de estas disposiciones el Consejo de Ministros aprueba el 17 de diciembre de 1993 el PAPC (1993-1995), que supone la licitación entre 1994 y 1995 de unas inversiones, en vías de gran capacidad, actuaciones en medio urbano y acondicionamientos que rondaban el billón y medio de pesetas⁴³.

Finalmente, se consideró modificar el citado reglamento con el fin de introducir el concepto de programa, cuyo ámbito de aplicación es más limitado, que sería aprobado por el Consejo de Ministros. De esta manera ya no es necesario aprobar un plan de carreteras sino programas en los que se establecen las actuaciones. Siguiendo esta filosofía de elaborar programas en vez de un plan de carreteras se diseñan tres programas para desarrollar el PDI: el Programa de Vías de Gran Capacidad, el Programa de Medio Urbano y el Programa de Explotación y Conservación.

3.4. Las políticas de transportes, comunicaciones y vivienda

Los principios liberalizadores recogidos en el Libro Blanco de 1979, fundamentados en la Política Comunitaria de Transporte, requerían un desarrollo legislativo planificado que no tuvo tiempo de consumar la Administración de la UCD. Sin embargo, el Partido Socialista sí disfrutó de la suficiente continuidad para efectuarlos de tal manera que en 1987 la Ley de Ordenación del Transporte Terrestre (LOTT) deroga el sistema de coordinación imperativo fijado por la Ley de Bases de Ordenación Ferroviaria de 1941. Con el abandono de la protección a ultranza del ferrocarril, la LOTT se decanta por el libre mercado y la armonización de las condiciones de la concurrencia en los transportes terrestres⁴⁴.

No obstante, la LOTT y su desarrollo reglamentario a través del Reglamento de Ordenación del Transporte Terrestre (ROTT) de 1990, mantienen la contingencia del tráfico pesado de ámbito nacional y fijan un sistema obligatorio de tarifas en horquilla para éste mientras que mantienen los controles de acceso en el transporte ligero de ámbito nacional. Para el transporte de viajeros, la LOTT suprime el derecho de tanteo y somete a una concesión administrativa a los servicios de largo recorrido nacional (en la que están reguladas las tarifas, que se actualizan anualmente). En lo que se refiere al transporte discrecional, dicha ley establece la liberalización en precio y acceso de los servicios de radio local mientras que en lo de ámbito nacional se fijan contingentes (con un sistema parecido al del transporte de mercancías) y tarifas de referencia.

En el caso del transporte aéreo, con el fin de adaptarse a la futura implantación del cabotaje, en enero de 1993 se promulga una orden ministerial en la que se establece el libre acceso para la realización de vuelos nacionales regulares tanto para las compañías con licencia española como del resto de la UE (en régimen de cabotaje consecutivo). Dicha normativa también incluye criterios y

⁴² MOPTMA. Dirección Gral. de Carreteras (1993).

⁴³ Álamo (1994).

⁴⁴ Muñoz y Olivares (2001).

procedimientos flexibles para la autorización de nuevos servicios y su supresión. También se avanza en la liberalización del *handling*, al introducirse, en octubre de 1994, un segundo operador en algunos aeropuertos.

En lo que se refiere al transporte marítimo internacional, la filosofía proteccionista debía cambiar ante nuestro ingreso en la CE. Así, como consecuencia de sus planes liberalizadores, se aprueba el Plan de Flota para 1987 cuyas principales medidas son dos. De un lado, establecer una protección decreciente de tal manera que entre 1992-1993 el sector estuviera adaptado a la futura competencia. De otro, ofrecer ayudas para financiar planes de viabilidad de las empresas del sector con el fin de que éstas fuesen lo suficientemente competitivas para abordar con éxito el reto de la liberalización.

En los tráficos nacionales, los servicios no regulares estaban liberalizados al igual que sus precios, mientras que para las líneas de cabotaje mediante el Real Decreto 720/1984 y la Orden de Desarrollo del mismo, de enero de 1985, se fija que el mercado esté regulado en régimen de autorización administrativa, sin establecerse situaciones de prestación de servicios en exclusividad (al contrario que sucedía en el resto de países europeos) y que los precios sean libres.

La última medida liberalizadora de los tráficos nacionales se efectúa en 1992 con la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos y Marina Mercante que instaura medidas, desarrolladas por la Orden de 29 de julio de 1992, para favorecer la entrada en el mercado de líneas regulares de cabotaje de mercancías y viajeros de tal manera que su autorización sólo puede ser denegada por la inviabilidad técnica o económica del servicio o la empresa. En 1995 se ratifica que en 1997 se denunciaría el Contrato Regulador de los Servicios de Comunicación Marítima de Interés Nacional entre el Estado y Trasmediterránea.

En las telecomunicaciones, a comienzos de los años 80, seguía en vigor el esquema de regulación clásico consistente en un monopolio público detentado por Telefónica, caracterizado por tarifas elevadas, tanto para las conferencias telefónicas como para otros servicios; excesivos tiempos de espera y escasez de infraestructura de telecomunicaciones⁴⁵.

En 1987 comienza en España la liberalización a través de las disposiciones contenidas en la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones (LOT), con las que nuestro país se adapta a los tímidos requerimientos liberalizadores contenidos en el Libro Verde sobre las Telecomunicaciones de la CE, que sólo afectaban a los equipos terminales y servicios de valor añadido⁴⁶. Así, en 1989 quedan liberalizados los primeros mientras que entre 1987 y 1992 se hace efectiva la competencia en servicios de valor añadido al concederse tres licencias de «buscas» y más de 16 de comunicaciones internas en empresas (*trunking*).

El proceso liberalizador continúa con la modificación de la LOT de 1992 por la que se fija la separación entre los elementos de la infraestructura y los servicios. En lo que se refiere a éstos últimos, Telefónica conserva el monopolio de telefonía básica y Correos los de télex y telégrafos. El resto de los servicios se abren a la competencia, sujeta a una autorización administrativa, incluyéndose dentro de los liberalizados los de telefax y telefonía móvil automática o marítima.

⁴⁵ Arroyo (2000).

⁴⁶ Una primera división que se realiza de los servicios es entre servicios básicos (teléfono fijo, télex y telegrama) y de valor añadido (telefax, telefonía móvil). Posteriormente, se diferencia entre servicios portadores (infraestructuras) y servicios finales que pueden ser básicos y de valor añadido.

Transportes, Servicios y Telecomunicaciones

Posteriormente, en 1993 el Consejo adopta un acuerdo para abrir a la competencia gradualmente la telefonía vocal y de redes con un horizonte de 1998. Para adaptarse a estos nuevos requerimientos liberalizadores el MOPTMA acuerda, en 1994, la liberalización de la telefonía vocal internacional y nacional en 1998 así como la concesión de una segunda licencia de telefonía móvil de tecnología GSM que competiría con una filial de Telefónica que se habilitaría para la prestación de este servicio. Esta segunda licencia es ganada en 1995 por Airtel. En ese mismo año se aprueban los proyectos de liberalización de las telecomunicaciones por satélite y cable.

En lo que se refiere a la televisión existió el monopolio de RTVE hasta 1983, año en el que comienzan a aparecer nuevos canales al establecerse una tercera cadena de titularidad estatal que se otorga en régimen de concesión en el ámbito territorial de cada comunidad autónoma. Finalmente, en 1988 se promulga una ley de televisión privada en la que se crean tres concesiones para canales nacionales de televisión que se convocaron y adjudicaron en 1989 a Canal +, A3TV y Tele 5⁴⁷.

En Correos, la entrada en la CE impulsa la liberalización de tal manera que la Comisión considera en una decisión de mayo de 1990 que España no podía mantener el monopolio en los servicios de correo rápido de cartas y tarjetas postales que recogía la Ordenanza Postal. Por esta razón, en 1990, se establece la distinción entre servicios básicos y de valor añadido (pudiéndose prestar éstos últimos por empresas privadas) y el Real Decreto 1145/1992 abre a la competencia los servicios mencionados por la decisión.

Por último, en lo que se refiere a la política de vivienda, el gobierno socialista diseña el Plan Cuatrienal (1984-1987) para alcanzar los objetivos de construir 120.000 VPO de promoción privada y 20.000 VPO de promoción pública así como la realización de 20.000 rehabilitaciones protegidas. Este nuevo plan elimina las ayudas a las promociones de precio libre⁴⁸.

En 1988 entra en vigor un nuevo diseño de la política de vivienda que abandona la práctica de elaborar planes con un horizonte temporal por una consistente en establecer una filosofía de actuación y concretar los parámetros cuantitativos mediante leyes. Las directrices fijadas para la política de vivienda, en un contexto de alto crecimiento económico son: centrar las ayudas en los sectores más desfavorecidos; intensificar las ayudas públicas directas, delimitando de una manera más precisa a los beneficiarios; y potenciar el sector de la rehabilitación y alquiler.

En 1992 se vuelve a diseñar un Plan de Vivienda para el período 1992-1995. Es preciso señalar que a finales de los 90 el precio de la vivienda sube de una manera considerable de tal forma que eran necesarias actuaciones enérgicas. En este sentido, el Plan de Vivienda 1992-1995: amplía el número de familias que pueden ser ayudadas; implanta un programa para facilitar el acceso a la primera vivienda; y crea una ayuda nueva dirigida a las denominadas viviendas de precio tasado⁴⁹. Además, presta un mayor énfasis en la protección y apoyo a la rehabilitación.

El Plan 92-95 puede considerarse como un éxito puesto que el precio de la vivienda se estabiliza. Así en 1995 se continúa con una misma línea de actuación

⁴⁷ Muñoz Machado (1998).

⁴⁸ Jordán y Fuentes (1990).

⁴⁹ Son VPO en segunda o posterior transmisión y viviendas libres o de nueva construcción, que no sobrepasen los 11 millones de pesetas, que vayan a ser vivienda habitual y permanente.

aprobándose el Real Decreto 2190/95 en el que se fija la política de ayudas directas para el período 1996-1999.

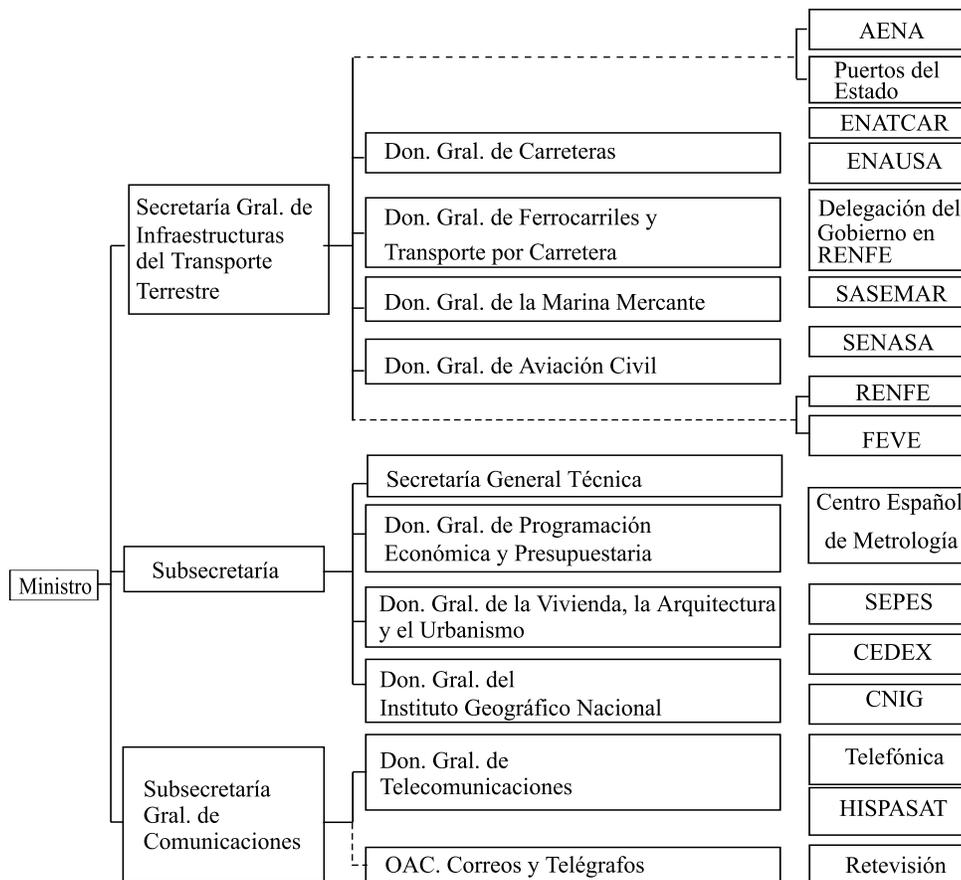
4. El ministerio en la etapa del Partido Popular: hacia la convergencia con la UE

4.1. La organización del ministerio

El Real Decreto 758/1996, de 5 de mayo de 1996, crea el Ministerio de Fomento que asume las competencias atribuidas al MOPTMA, excepto las correspondientes a obras hidráulicas, que son traspasadas al nuevo Ministerio de Medio Ambiente.

La estructura orgánica del ministerio, que se fija en el Decreto 1886/1996 de 2 de agosto se simplifica al establecerse tres órganos superiores (figura 5).

Figura 5. El Ministerio de Fomento y sus organismos autónomos y sociedades estatales (1996)



Elaboración Propia

Transportes, Servicios y Telecomunicaciones

De una parte la Secretaría de Estado de Infraestructuras y Transportes, encargada de las infraestructuras y ordenación del sector; de otra, la Subsecretaría, responsable de los servicios centrales del ministerio, del Instituto Geográfico Nacional así como de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo. Y, la Secretaría General de Comunicaciones, a la que se encomienda la gestión y dirección de los servicios postales y telegráficos junto al desarrollo, control y regulación de las telecomunicaciones civiles.

La última, y más importante reforma de la estructura organizativa del Ministerio de Fomento fue la realizada mediante el Real Decreto 683/2000 de 11 de mayo; que es desarrollado por el Real Decreto 690/2000 de 12 de mayo y el Real Decreto 1475/2000 de 4 de agosto. Mediante esta reestructuración quedan separadas las actividades relacionadas con el fomento de la infraestructura y la regulación de los servicios de transporte, mientras que las competencias en materia de telecomunicaciones son traspasadas al Ministerio de Ciencia y Tecnología.

La Secretaría de Estado de Infraestructuras y Transporte pasa a denominarse Secretaría de Estado de Infraestructuras y es el órgano superior de las direcciones responsables de las infraestructuras de ferrocarriles⁵⁰, carreteras y vivienda; mientras que la Subsecretaría de Fomento se encarga, mediante las correspondientes Direcciones Generales de la ordenación de los servicios de transporte por carretera, mar y aire así como del Instituto Geográfico Nacional (figura 6).

4.2. La planificación de infraestructuras entre 1996 y 2000: hacia una mayor intervención de la iniciativa privada

En 1997 el gobierno del Partido Popular considera el desarrollo de nuevas formas de financiación que permitiesen el acceso del capital privado con el fin de mantener el ritmo de inversión en infraestructuras sin comprometer el objetivo de reducción del déficit público impuesto por nuestro Programa de Convergencia y el Programa de Estabilidad.

Las principales actuaciones en este sentido son dos. De un lado, el contrato de obra mediante abono total del precio a la terminación de éste (contenido en la Ley 124 de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social). Por otro, los sistemas de financiación mixta. Para facilitar éstos últimos, la Ley de Medidas Administrativas, Fiscales y Orden Social de diciembre de 1996 modifica la ley 8/1972 sobre construcción y conservación y explotación de autopistas en régimen de concesión con el fin de facilitar la participación de la iniciativa privada⁵¹. Además, la nueva Administración crea el ente Gestor de Infraestructuras Ferroviarias (GIF) con el fin de financiar y gestionar las nuevas líneas de alta velocidad.

Dentro de este contexto de impulso a la iniciativa privada, el 25 de febrero de 1997 el Ministerio de Fomento presenta un Programa de Autopistas de Peaje, concebido como complementario del Programa de Vías de Gran Capacidad, dividido en dos fases⁵². La primera empieza a partir de la Orden Ministerial del 26

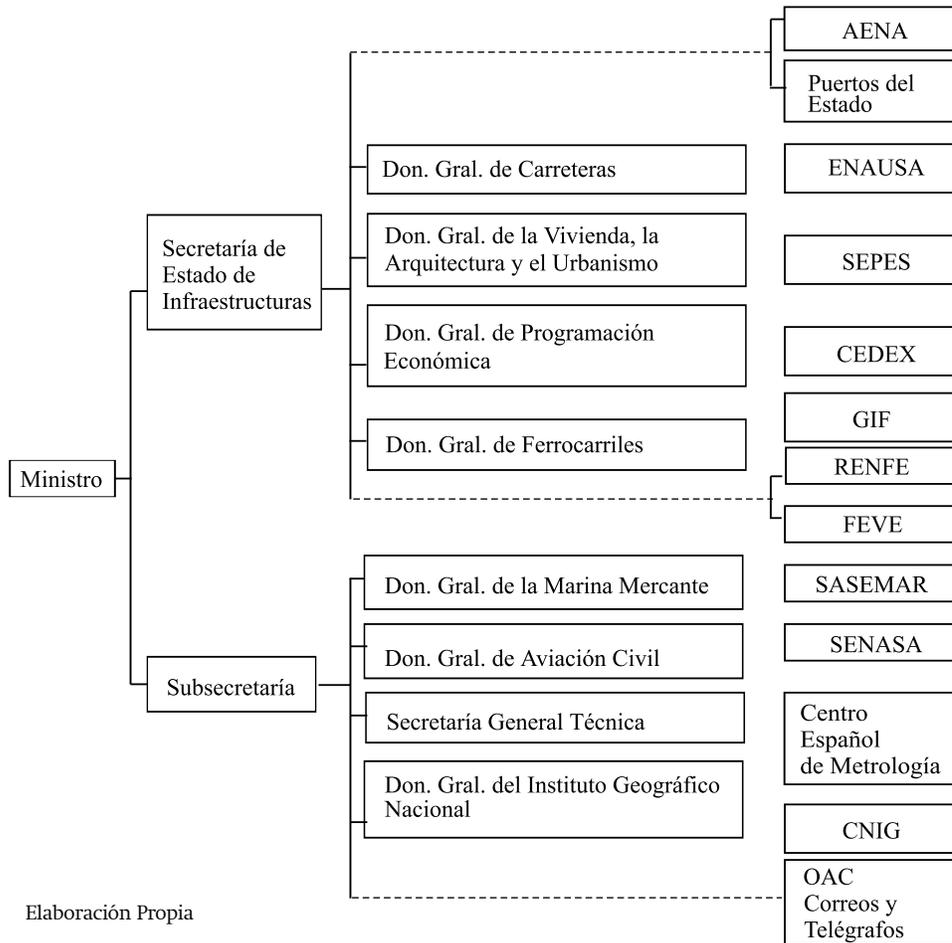
⁵⁰ La primera modificación importante de la estructura organizativa que sufrió el Ministerio de Fomento ocurrió en mayo de 1997 al quedar adscritas directamente al Secretario de Estado de Infraestructuras y Transportes, con el fin de diferenciar sus cometidos, las dos subdirecciones relacionadas con las infraestructuras ferroviarias: la de Planes y Proyectos de Infraestructura Ferroviaria, y la de Construcción de Infraestructuras Ferroviarias.

⁵¹ Para un análisis en detalle véase *Revista de Obras Públicas* (2000).

⁵² *Revista de los Ministerios de Fomento y Medio Ambiente* (1997).

de mayo de 1997, mediante la que se declaran urgentes y de interés público la construcción de diez autopistas de peaje, en régimen de concesión, que suman 441 km⁵³.

Figura 6. FOMENTO-2001



4.2.1. La planificación de las infraestructuras para el período 2000-2007: el Plan de Infraestructuras 2000-2007

El Ejecutivo conservador consideraba que los anteriores planes de infraestructuras elaborados por el Partido Socialista no habían logrado eliminar el déficit de infraestructuras y mantenían aislada a España de las grandes redes de transportes transeuropeas⁵⁴. Por esta razón, en 1999 comenzó el diseño del Plan de

⁵³ Una vez puesta en marcha la primera fase del programa se propuso una segunda fase que abarca ocho actuaciones que suponen 796 km. con un coste aproximado de 671.500 millones. Esta segunda fase se comenzará con el Plan de Infraestructuras 2000-2007. Para más detalles véase Colmenar (2000).

⁵⁴ Álvarez-Cascos (2001).

LOS MINISTROS DE FOMENTO EN EL SIGLO XX

Francisco Álvarez-Cascos Fernández

[1/10/1947]



Nacido en Madrid el 1 de octubre de 1947, Francisco Álvarez-Cascos es ingeniero de caminos, canales y puertos por la Escuela Técnica Superior de Madrid^a. Álvarez-Cascos es un político de estilo claro, directo y rotundo que desempeñó un papel relevante en la dirección de la derecha en su etapa de oposición al Partido Socialista.

Su carrera política se encuentra muy vinculada a Asturias, su tierra de adopción. En 1976 ingresó en Reforma Democrática, el partido fundado por Manuel Fraga, que meses después se integró en Alianza Popular. En 1979 se presentó por Asturias a las Elecciones Generales de 1979 en las listas de Coalición Democrática y para la alcaldía de Gijón en las Elecciones Locales, resultando en éstas últimas elegido concejal de ese ayuntamiento. Posteriormente, es elegido diputado provincial y consejero regional del ente preautonómico del Principado, donde

ocupó la cartera de Comercio, Turismo y Pesca en el Consejo Regional de Asturias.

En las Elecciones Generales de octubre de 1982 es elegido senador por Asturias y en las Elecciones Autonómicas y Locales del año siguiente se presenta como candidato a la presidencia del Principado y a la Alcaldía de Gijón. A partir de estas elecciones Álvarez-Cascos simultanea su cargo como senador con el de portavoz del Grupo Popular en el Ayuntamiento de Gijón y en la Junta General del Principado de Asturias.

Tras su elección como diputado en las Elecciones Generales de junio de 1986 renunció a su condición de concejal y diputado regional. Durante esa legislatura ocupó el cargo de secretario general del Grupo y portavoz en la Comisión de Industria y Obras Públicas. En las Elecciones Generales de 1989, 1993, 1996 y 2000, volvió a encabezar la lista de diputados al Congreso por Asturias.

Ha desempeñado cargos de responsabilidad en Alianza Popular (hoy Partido Popular). En el IX Congreso Nacional del Partido, celebrado en enero de 1989, fue elegido Secretario General del Partido, siendo reelegido en los Congresos del Partido de 1990 y 1993. En 1996 abandona voluntariamente la secretaría y es sustituido por Javier Arenas. Desde mayo de 1996 y hasta abril de 2000 desempeñó el cargo de vicepresidente primero y ministro de la Presidencia, en el primer gobierno

presidido por José M^a Aznar. Desde el 28 de abril de 2000 es ministro de Fomento del segundo gobierno de José M^a Aznar.

En el corto período en el que Álvarez-Cascos lleva en el cargo ha puesto en funcionamiento un nuevo plan de infraestructuras que se dirige hacia el logro de la convergencia con los países más ricos de la UE y se adapta a los nuevos requerimientos de disciplina presupuestaria que impone el euro. A diciembre de 2001 todas las inversiones previstas están en marcha, destacando entre éstas las necesarias para la realización de una red de ferrocarril de alta velocidad.

(a): <http://www.mfom.es> (2001).

Infraestructuras de Transporte (2000-2007) con un horizonte presupuestario y de ejecución hasta el año 2010. Este plan forma parte del Plan General de Infraestructuras 2000-2006, cuyo período de vigencia está determinado por el de la Agenda 2000, en la que se establecen los fondos comunitarios que España recibirá en el período 2000-2006.

Los principios generales contenidos en este nuevo Plan de Infraestructuras del Transporte (PIT) son cuatro: la adaptación de las infraestructuras a las nuevas demandas así como completar el mallado de la red de carreteras y ferroviaria; la apuesta por el ferrocarril como modo de transporte de futuro realizándose las actuaciones en ancho U.I.C.; concentrar los esfuerzos en función de las necesidades reales de cada una de las regiones de tal manera que el plan supone un esfuerzo para lograr la vertebración del territorio; y, por último, garantizar la disponibilidad de recursos para cumplir el plan, mediante nuevos planteamientos en la financiación de infraestructuras.

4.2.1.1. Las inversiones del Plan de Infraestructuras

En carreteras se completará la red de vías de gran capacidad, de tal manera que se conectarán todas las capitales de provincia y poblaciones importantes. Las prioridades de programa son la realización de los tramos de cierre de las vías de gran capacidad existentes, las actuaciones en los tramos saturados, así como la creación de nuevos itinerarios que doten a la red de una estructura más mallada y que contribuyan a que ésta se integre en la Red Transeuropea de Carreteras⁵⁵.

Para los ferrocarriles, el objetivo principal es la mejora de los servicios de viajeros de larga distancia y regionales mediante un ambicioso Programa de Alta Velocidad que contem-

⁵⁵ Blanco Rodríguez (2001).

Transportes, Servicios y Telecomunicaciones

pla la construcción de nuevos corredores ferroviarios en ancho internacional que permitirán que las relaciones radiales se efectúen en menos de cuatro horas y las transversales en menos de seis. También se realizará un Programa de Cercanías que potenciará estos servicios y mejorará la intermodalidad así como un Programa de Red Convencional que mejorará la calidad del resto de las líneas.

En lo que se refiere a los aeropuertos el plan destina gran parte de las inversiones a la ampliación de Barajas y el Prat. Además, se efectuarán inversiones importantes en los aeropuertos que soportan la mayoría del tráfico turístico (Málaga, Alicante, Baleares y Canarias).

Para los puertos, se garantiza su crecimiento y modernización, adecuando la oferta de infraestructuras portuarias al volumen de demanda previsible así como a las nuevas exigencias en materia de transporte intermodal y logística. La inversión pública estará dirigida fundamentalmente a la creación de infraestructuras portuarias básicas mientras que la privada ejecutará las especializadas.

4.2.1.2. La financiación del plan

La disciplina presupuestaria que impone el Plan de Estabilidad y Crecimiento supone que el Plan de Infraestructuras no pueda ser financiado en su totalidad mediante gasto público. En efecto, una vez cumplidos los criterios de convergencia, España debe cumplir el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que implica el compromiso de mantener equilibradas las cuentas públicas en los períodos de crecimiento económico. Con este compromiso se asegura que en las etapas de crecimiento menor no exista el peligro de sobrepasar el límite de déficit, fijado en un 3 por 100 del PIB.

Ante esta restricción, que es defendida por el Partido Popular⁵⁶ y criticada por el Partido Socialista, y la necesidad de aumentar nuestra dotación de infraestructuras para lograr la convergencia real con los países más ricos de la UE es preciso replantear el sistema de financiación de las infraestructuras, de tal manera que es imprescindible la movilización de recursos privados y el aprovechamiento de nuevas fórmulas de financiación. En concreto, las fuentes de financiación propuestas son tres⁵⁷.

En primer lugar, la pública, la cual se centrará en aquellas actuaciones que, a pesar de presentar rentabilidad económica y social, no sean atractivas para el sector privado. Debe señalarse que la financiación presupuestaria queda garantizada gracias al marco macroeconómico estable y la disciplina presupuestaria.

Es importante destacar el desplazamiento de la financiación presupuestaria hacia la extrapresupuestaria por el protagonismo de los entes públicos y sociedades estatales del Grupo Fomento (por ejemplo el GIF, AENA...) que aportan la mitad de los fondos⁵⁸. Además, la financiación pública se puede realizar mediante «peajes sombra» de tal manera que se pagan anualmente mediante los Presupuestos Generales del Estado los peajes correspondientes a los vehículos que han utilizado la infraestructura.

En segundo, la financiación privada que se impulsará con una futura Ley de Concesiones. En efecto, la futura ley reguladora de la concesión de obras públicas modernizará su financiación. En concreto, contemplará tres modalidades

⁵⁶ Folgado (2001).

⁵⁷ Corrales (2001).

⁵⁸ A este respecto debe de señalarse que las empresas públicas, disponen de mayor flexibilidad a la hora de financiar las infraestructuras (recursos propios, fondos comunitarios y su endeudamiento).

de financiación: la pública, que incluirá el peaje sombra; la mixta (público-privada), distinguiendo la fase de ejecución de la obra de la de explotación; y la privada, extendiéndose el modelo concesional a todo tipo de infraestructuras. Además se establece la posibilidad, de otorgar concesiones para la conservación y mantenimiento de éstas.

Por último, se introducen mecanismos de fomento de la participación de las distintas administraciones territoriales. De esta manera se pretende que éstas aporten financiación a los proyectos que resulten importantes para la mejora de la infraestructura de su territorio⁵⁹.

La inversión pública total en infraestructuras en el Plan General de Infraestructuras es de 32 billones de pesetas, lo cual supone una media anual del 4,5 por 100 del PIB. De estos 32 billones, 19 billones (un 60 por 100) corresponden a infraestructuras de transporte de los que 11,5 corresponden a inversiones estatales. De éstas, corresponden 10 billones al Grupo de Fomento, de los que 5,9 billones serán financiados con fondos públicos, 2,7 por europeos (dedicándose un 58 por 100 al ferrocarril, 33 por 100 a carreteras y un 9 por 100 a puertos y aeropuertos) y 1,5 serán de procedencia privada.

Es interesante señalar que la inversión, tanto en términos absolutos como en relativos, supera a la de períodos anteriores. En concreto, el PIT 2000-2007, con un horizonte presupuestario y de ejecución hasta el año 2010, supone una inversión del Grupo Fomento de 17,1 billones de pesetas, gastándose 7,2 billones hasta el 2004 y 10 billones hasta el 2006. En lo que se refiere a la división sectorial de los 17,1 billones de pesetas corresponden a inversiones en ferrocarril 6,8 billones de pesetas, en carreteras 6,6 billones, en aeropuertos 1,9 billones, en puertos 1,2 billones y en correos 0,6 billones.

4.3. Las políticas de transporte, comunicaciones y vivienda

En el transporte se cumplen los requerimientos liberalizadores de la UE, de tal manera que sólo resta por liberalizar el transporte ferroviario, mientras que se privatizan Iberia y ENATACAR.

En 1997 se liberaliza el transporte discrecional por carretera mediante el Real Decreto 1136/97, que modifica el ROTT, sustituyendo el sistema de tarifas obligatorias por un sistema de tarifas de referencia, de tal manera que éstas quedan liberalizadas, y no se establecen como regla general restricciones cuantitativas al otorgamiento de autorizaciones para el transporte discrecional por carretera. De esta manera nuestro ordenamiento jurídico se adapta a la implantación del cabotaje por parte de la UE en este tipo de servicios.

En 1998 la Administración del Partido Popular, mediante el Real Decreto Ley 6/1998 acuerda la privatización de ENATCAR, que se hizo efectiva el 29 de julio de 1999, fecha en la que se adjudicó por 26.000 millones de pesetas al grupo ALIANZA BUS, liderado por ALSA. Ese mismo año se firma la venta, por un valor de 121.740 millones de pesetas, de un 40 por 100 del capital de Iberia a un «núcleo duro» de accionistas⁶⁰. Del capital restante, un 54 por 100 estaba

⁵⁹ Por ejemplo el paso del AVE por el aeropuerto del Prat, o el convenio con la CC. AA. de Galicia por el que ésta aporta 20.000 millones para completar y acelerar la construcción del AVE en Galicia.

⁶⁰ De la siguiente forma: Caja Madrid (10 por 100 de la inversión), British Airways y American Airlines (9 por 100 y 1 por 100 respectivamente), BBV (7,3 por 100), Logista (6,7 por 100), El Corte Inglés (3 por 100), Ahorro Corporación (3 por 100).

Transportes, Servicios y Telecomunicaciones

en manos de la SEPI y un 6 por 100 lo poseían los empleados de la compañía. Finalmente, las acciones de la SEPI fueron vendidas mediante una Oferta Pública de Venta (OPV) en marzo de 2001.

La liberalización de las telecomunicaciones avanza en 1996 al promulgarse el Real Decreto Ley de junio de 1996 de liberalización de servicios de telecomunicación mediante el que se introduce más competencia mediante tres medidas. En primer lugar, se elimina el oligopolio que ejercían en los servicios portadores Telefónica, Retevisión y Correos y se permite el acceso a las redes públicas a otros operadores. En segundo, se concede a Retevisión la licencia de segundo operador de telecomunicaciones para la prestación de servicios de telefonía básica. Por último, se introduce una nueva modalidad de tecnología para móviles denominada ACS-18000, otorgándose dos licencias a Telefónica y Airtel y una tercera a Retevisión Móviles (Amena) que es concedida en junio de 1998.

Así pues, todo quedaba liberalizado menos las infraestructuras y los servicios de telefonía vocal en los que se crea, como etapa previa a la plena liberalización, un duopolio entre Telefónica y Retevisión, las cuales serían privatizadas. Finalmente, la liberalización plena se establece con la Ley General de Telecomunicaciones de 1998 mediante la que se establece un sistema de autorizaciones generales y licencias individuales para la prestación de servicios y la instalación y explotación de las redes.

En el caso de correos se avanza significativamente hacia la liberalización con la Ley 24/1998 del Servicio Postal Universal y de Liberalización de Servicios Postales, desarrollado por el Real Decreto 1829/1999, mediante el que se incorporan los requerimientos liberalizadores de la Directiva 67/97. Esta ley distingue entre servicios postales liberalizados y servicios postales universales. Los primeros están abiertos a la competencia mientras que para los segundos se diferencian entre los reservados a Correos y los libres (o no reservados)⁶¹.

En lo que se refiere a la política de vivienda, desde 1998 comienza un vertiginoso aumento del precio de la vivienda provocado por un tirón de la demanda, motivado por los bajos tipos de interés y la bonanza económica. En este contexto de bajos tipos de interés el Ejecutivo del Partido Popular elabora el Plan de Vivienda 1998-2001, que cambia las ayudas a los tipos de interés por subvenciones al conjunto de la cuota (compuesta por el principal e intereses). Su objetivo es realizar 485.000 actuaciones con un coste de 2,7 billones⁶².

5. Las realizaciones del Ministerio de Fomento y su financiación

Sin lugar a dudas, la actuación del ministerio en la etapa 1975-2001 ha quedado determinada por el ingreso de nuestro país en la Unión Europea en 1986. En efecto, podemos, observar importantes cambios, en especial en los últimos años, tanto en la financiación de las infraestructuras como en la regulación de los servicios de transporte y comunicaciones.

En lo que se refiere a la financiación de las infraestructuras podemos observar (gráfico 1) que en el período de crisis que sufrió nuestro país entre 1975 y

⁶¹ Para los que se necesita una autorización especial para los operadores distintos a la Sociedad Estatal Correos.

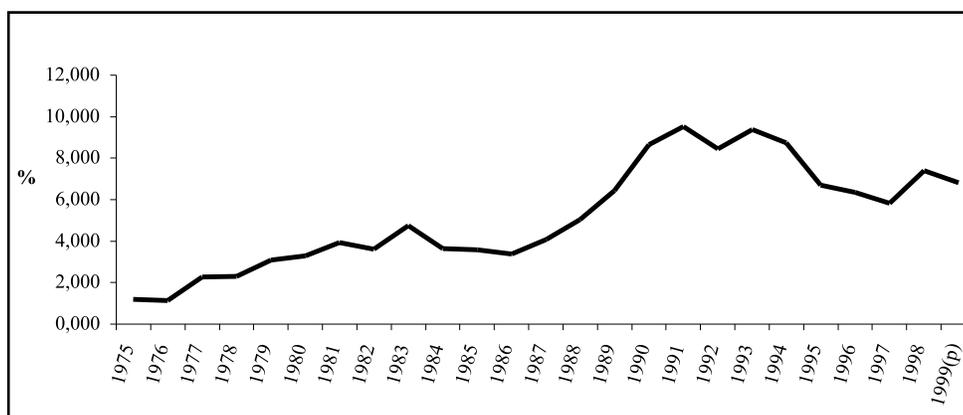
⁶² Rodríguez (2000).

1984 el volumen de inversiones es pequeño y crece de una manera importante con el auge económico que disfrutó nuestro país entre 1984 y 1992.

La razón de este comportamiento radica en el modelo de financiación de las infraestructuras. En efecto, éstas se financian mediante déficit y endeudamiento públicos (y con fondos estructurales desde 1986 y de cohesión desde 1993) en las etapas de crecimiento económico, de tal manera que si se continuase financiando las infraestructuras en los períodos de bajo crecimiento económico el déficit público se dispararía debido a que la recaudación disminuye y los gastos sociales aumentan. Ante el agravamiento de los problemas presupuestarios la partida de gasto que puede recortarse sin incurrir en costes políticos es la inversión.

Gráfico 1

% Inversión real sobre PIB del Ministerio de Fomento y sus OAA y sociedades estatales



FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de Anuarios Estadísticos del MOPU, MOPT, MOPTMA y Fomento, MITC (1984), Memorias de los OAA y sociedades estatales, e INE.

Estas menores inversiones en los períodos de crisis dan lugar a dos importantes problemas: no se siguen acortando las diferencias con los países más ricos de la UE y no se utiliza una partida de gasto que actuaría anticíclicamente, generando empleo y aumentando la productividad.

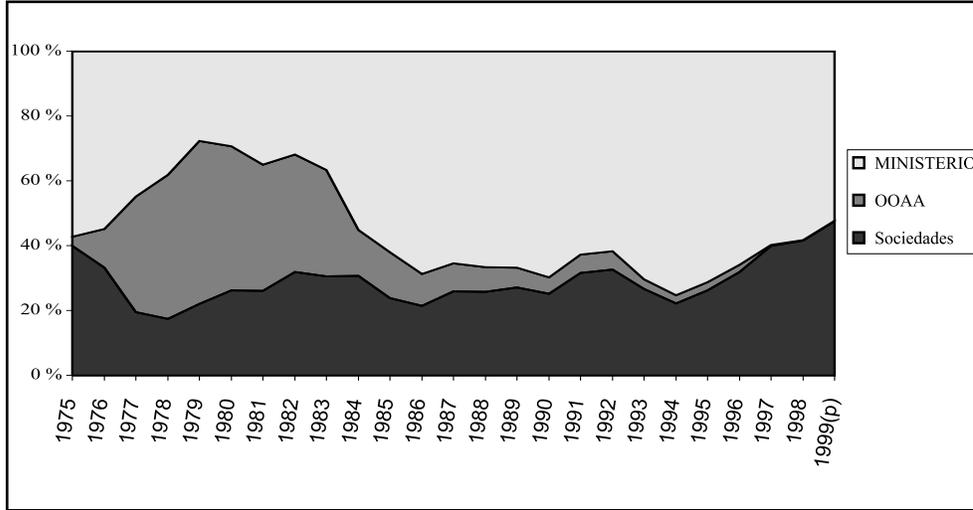
El cumplimiento de los criterios de convergencia en materia de déficit y deuda pública asumido por España requerían una reducción del gasto público de tal manera que la Administración socialista y posteriormente la del Partido Popular redujo el ritmo inversor hasta 1997. Además ésta última recurrió a la financiación extrapresupuestaria: financiación con peajes sombra, modelo alemán, el Plan de Autopistas, así como una mayor utilización de sociedades estatales, destacando en este sentido la creación del GIF (gráfico 2).

El mayor esfuerzo presupuestario del ministerio ha sido en carreteras, ferrocarriles y obras hidráulicas. Tal como puede verse en el (gráfico 3) destaca el impulso dado a las carreteras a partir de la iniciación del Plan General de

Transportes, Servicios y Telecomunicaciones

Gráfico 2

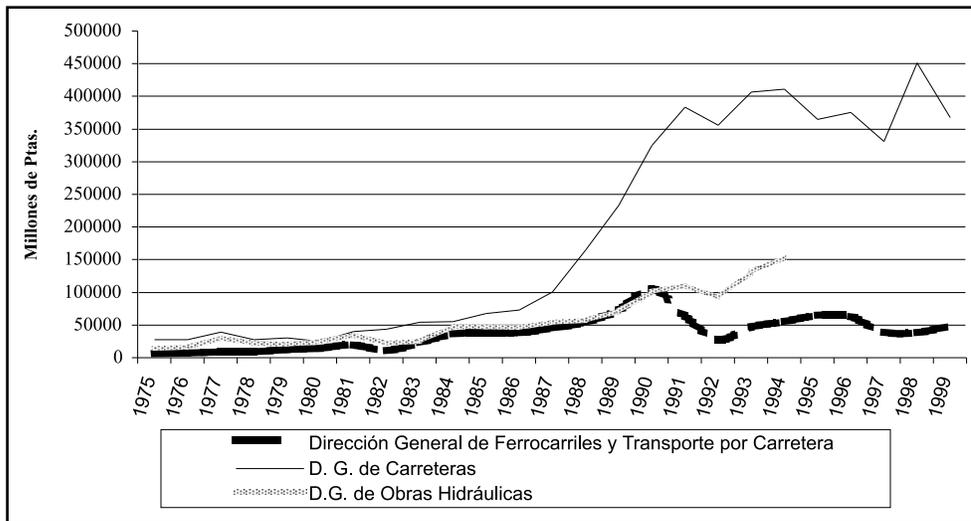
Distribución de la inversión del Grupo Fomento



FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de Anuarios Estadísticos del MOPU, MOPT, MOPTMA y Fomento, MITC (1984), Memorias de los OOA y sociedades estatales.

Gráfico 3

% Inversiones reales de las principales direcciones generales (obligaciones reales)



FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de Anuarios Estadísticos del MOPU, MOPT, MOPTMA y Fomento, MITC (1984), Memorias de los OOA y sociedades estatales.

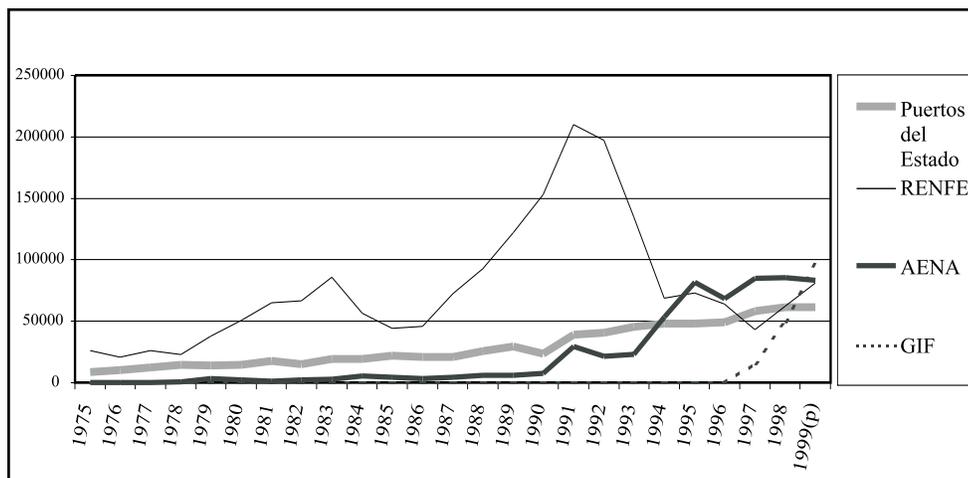
Carreteras 1984-1991. En ferrocarril el ritmo inversor se incrementa desde 1987 y cae tras la terminación de la línea de alta velocidad Madrid-Sevilla. Con respecto a las obras hidráulicas aumentan a mediados de los 80 alcanzando su máximo nivel en 1995. (Al año siguiente las competencias en materia hidráulica son traspasadas al Ministerio de Medio Ambiente).

En lo que se refiere a las inversiones en puertos y aeropuertos han sido realizadas por sociedades estatales con criterios de autofinanciación. La ejecución de inversiones en infraestructuras ferroviarias también ha sido efectuada, hasta la firma del Contrato Programa 1994-1998, por RENFE con los recursos procedentes de las transferencias de capital del ministerio y endeudamiento de la compañía pública ferroviaria.

Las grandes inversiones en carreteras, realizadas a partir del Plan General de Carreteras, se reflejan en un significativo aumento de calidad que permite el acortamiento de los tiempos de viaje (gráfico 4).

Gráfico 4

% Inversión de las principales empresas públicas dependientes del ministerio



FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de Anuarios Estadísticos del MOPU, MOPT, MOPTMA y Fomento, MITC (1984), Memorias de los OOA y sociedades estatales.

Sin embargo, en el ferrocarril no se produce ninguna modernización significativa, excepto la línea de alta velocidad Madrid-Sevilla que es financiada en gran parte por RENFE. Estas dos circunstancias significaron un empeoramiento⁶³ de la posición competitiva de la compañía pública ferroviaria en el mercado de largo recorrido⁶⁴ y un volumen de endeudamiento insostenible.

Por esta razón era necesario replantear el modelo de financiación de las infraestructuras ferroviarias con el fin de acometer la necesaria y urgente moder-

⁶³ Excepto en los servicios que utilizan la línea AVE total o parcialmente.

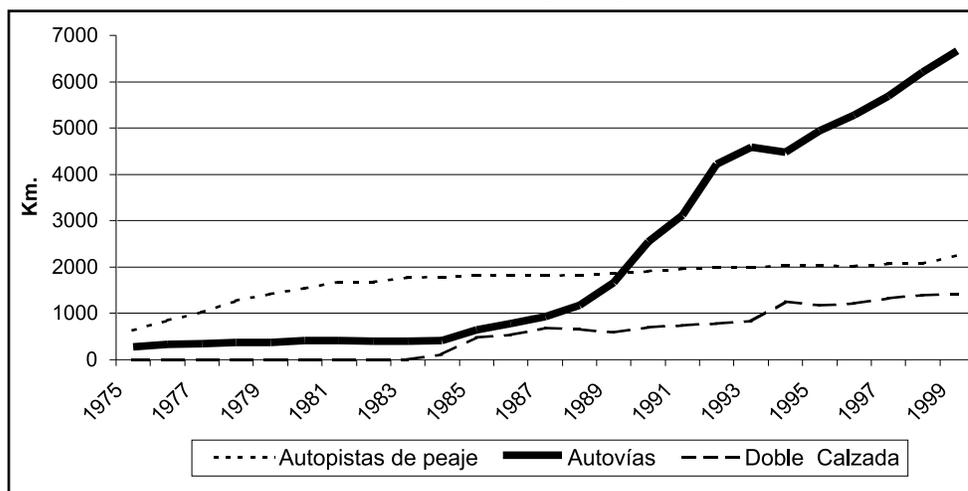
⁶⁴ Bel (1994).

Transportes, Servicios y Telecomunicaciones

nización de nuestra red ferroviaria. Así, a partir de 1994 el ministerio asume la financiación de la infraestructura y en 1996 la Administración del Partido Popular crea el GIF, que financia la construcción de las nuevas líneas de alta velocidad.

Gráfico 5

Aumento de las vías de gran capacidad

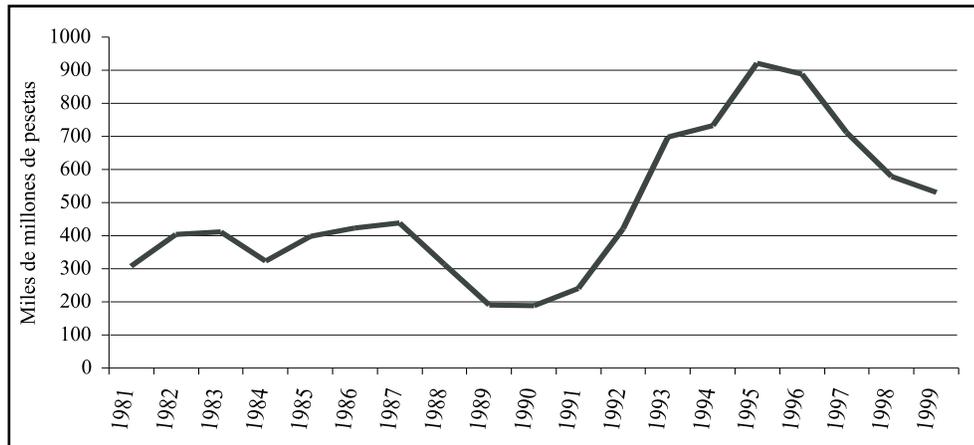


FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de Anuarios Estadísticos del MOPU, MOPT, MOPTMA y Fomento, MITC (1984), Memorias de los OOAA y sociedades estatales.

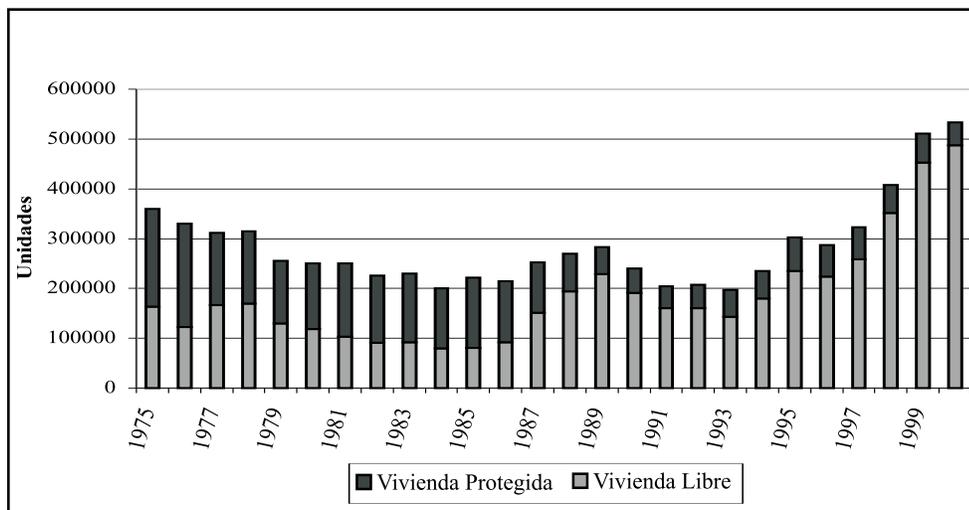
En lo que se refiere al gasto en vivienda protegida mediante los convenios suscritos entre el ministerio y las instituciones financieras, ha tratado de actuar contracíclicamente (gráfico 6). En el período 1981-1987, en los que se desarrolla el Plan Trienal y el Cuatrienal la financiación es creciente. Sin embargo en el trienio siguiente los fondos disminuyen puesto que en esta etapa de *boom* inmobiliario la promoción de las viviendas se canalizó a través de la vivienda libre (gráfico 7).

A partir de 1991, una vez terminado el *boom* inmobiliario como consecuencia de las menores expectativas económicas y el alto precio de la vivienda, se inicia una etapa de crecimiento de la financiación de la vivienda protegida que es intensísimo en el Plan de Vivienda 1992-1995. Desde 1996 la mejora de la situación económica y el nuevo *boom* inmobiliario se refleja en una menor financiación a la vivienda protegida y en un aumento de la vivienda de promoción libre.

La razón por la que la construcción de VPO no ha actuado anticíclicamente en los períodos de expansión inmobiliaria puede ser que los promotores privados no están interesados en construir viviendas protegidas cuando pueden obtener mayores beneficios construyendo viviendas de precio libre. Además, los tipos de interés fijados mediante convenio son menos atractivos en el contexto de bajos tipos que disfrutamos en la actualidad. De otro lado, debe de considerarse que gran parte del incremento de precios de la vivienda tiene su origen en el precio del suelo y que las competencias con respecto a éste fueron transferidas a las corporaciones locales, las cuales son beneficiadas por sus incrementos.

Gráfico 6**Financiación total a la vivienda protegida**

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de Anuarios Estadísticos del MOPU, MOPT, MOPTMA y Fomento.

Gráfico 7**Viviendas terminadas**

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de Anuarios Estadísticos del MOPU, MOPT, MOPTMA y Fomento e INE.

Bibliografía

- ÁLAMO, M. (1994), «Programa de Actuaciones Prioritarias en Carreteras», *MOPT. Revista del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente*, n.º. 416, pp. 65-69.
- ÁLVAREZ-CASCOS, F. (2001), «La política de infraestructuras del Ministerio de Fomento: Plan de Infraestructuras 2000-2007», en *Jornadas: la política de infraestructuras del Ministerio de Fomento celebradas en Madrid, los días 2 y 3 de octubre de 2001*.
- ALONSO SOTO, R. (2001), «La liberalización de los servicios postales», *Economía*, n.º. 46, pp. 213-219.
- ARROYO, M.J. (2000), «Política de telecomunicaciones», en Gámir Casares, L. (dir.), *Política económica de España*, 7ª edición, Madrid, Alianza Editorial, pp. 545-569.
- BEL, G. (1994), «Un estudio desagregado de la demanda de transporte ferroviario interurbano», *Estudios de Transportes y Comunicaciones*, n.º. 62, pp. 69-88.
- BEL, G. (1999), «Financiación de infraestructuras viarias: la economía política de los peajes», *Papeles de Economía Española*, n.º. 82, pp. 123-129.
- BLANCO RODRÍGUEZ, B. (2001), «Los programas de carreteras, alta velocidad ferroviaria, puertos y aeropuertos en el Plan de Infraestructuras 2000-2007», en *Jornadas: la política de infraestructuras del Ministerio de Fomento celebradas en Madrid, los días 2 y 3 de octubre de 2001*.
- BLASCO, B. (1993), «Política de vivienda en España: un análisis global», *Tesis doctoral*, Universidad Complutense. Departamento de Economía Aplicada III.
- BORRAJO SEBASTIÁN, J. y RUBIO, J. (1991), «Una nueva planificación de carreteras: ¿Un plan general o un esquema director?», *TTC. Revista del Ministerio de Obras Públicas y Transportes*, n.º. 50, pp. 39-56.
- BORRELL, J. (1995), «Intervención del Ilustrísimo Sr. D. José Borrell», en *Jornadas de financiación de infraestructuras de transporte*, Madrid, ICO.
- COLMENAR, E. (2000), «Segunda fase del Programa de Autopistas de Peaje: integración y reequilibrio», *Revista de los Ministerios de Fomento y Medio Ambiente*, n.º. 482, pp. 23-27.
- ESPAÑA. MTC. (1987), *Plan de Transporte Ferroviario: PTF: aprobado por el Consejo de Ministros de 30 de abril de 1987*, Madrid, Centro de Publicaciones del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones.
- ESPAÑA. MTC. (1990), *Plan de Transporte de Cercanías 1990-1993: PTC*, Madrid, Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones.
- ESPAÑA. COMISIÓN PARA EL ESTUDIO DE LOS FERROCARRILES ESPAÑOLES. (1992), *Informe de la Comisión para el Estudio de los Ferrocarriles Españoles*, Madrid, Comisión para el Estudio de los Ferrocarriles Españoles.
- ESPAÑA. MOPTMA. (1994), *Plan Director de Infraestructuras, 1993-2007*, 2ª edición, Madrid, Secretaría General de Planificación y Concertación Territorial.
- ESPAÑA. MOPTMA. (1995), *Madrid: Plan de Cercanías 1996-2001*, Madrid, MOPTMA.
- ESTUDIOS DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES (1995), «Jornada sobre el balance del Primer Plan de Carreteras organizada por el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente», en *Estudios de Transportes y Comunicaciones*, separata, n.º. 65.
- FOLGADO, J. y BLANCO, B. (2001), «Mesa redonda: infraestructuras, estabilidad y crecimiento», en *Jornadas: la política de infraestructuras del Ministerio de Fomento celebradas en Madrid, los días 2 y 3 de octubre de 2001*.
- [HTTP://WWW.MFOM.ES](http://WWW.MFOM.ES) (2001), *Currículum Francisco Álvarez-Cascos Fernández*.
- [HTTP://WWW.INTERDIGITS.COM](http://WWW.INTERDIGITS.COM) (2001), *Biografía José Borrell*.
- IZQUIERDO, R. (1982), *Curso de transportes*, Madrid, *Revista de Obras Públicas*, Servicio de Publicaciones.
- IZQUIERDO, R. (ed.) (1994), *Transportes, un enfoque integral*, Madrid, Servicio de Publicaciones del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos.

- JORDÁN, J.M. y FUENTES, V. (1986), «Política de la vivienda», en Gámir Casares, L., (dir.), *Política económica de España*. Madrid, 5ª edición, Alianza Editorial, pp. 403-425.
- LÓPEZ CORRAL, A.M. (2001), «La provisión y financiación del Plan de Infraestructuras: fórmulas y recursos para la financiación», en *Jornadas: la política de infraestructuras del Ministerio de Fomento celebradas en Madrid, los días 2 y 3 de octubre de 2001*.
- MOPTMA. (1993), *Plan de Infraestructuras Ferroviarias 1995-2000*, Madrid, Dirección General de Infraestructuras del Transporte Ferroviario.
- MOPTMA. Dirección General de Carreteras (1993), *Programa de Actuaciones Prioritarias en Carreteras*, Madrid, Centro de Publicaciones del MOPTMA.
- MOPTMA. Dirección General de Carreteras (1994), *Plan General de Carreteras: balance*, Madrid, Centro de Publicaciones del MOPTMA.
- MOPU. Dirección General de Carreteras (1984), *Plan General de Carreteras 1984-91*, Madrid, MOPU. Servicio de Publicaciones.
- MOPU. DIRECCIÓN GENERAL DE PUERTOS y COSTAS (1985), *Plan General de Puertos: 1985-1990*, Madrid, MOPU. Servicio de Publicaciones.
- MORAL IRIARTE, L. (1999), «La política hidráulica en España de 1936 a 1996», en Garrabou, R. y Naredo, J.M. (eds.), *El agua en los sistemas agrarios: una perspectiva histórica*, Madrid, Fundación Argenteria-Visor.
- MTC. (1984), *Las inversiones del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones en el período 1978-1981*, Madrid, MTTC. Subdirección General de Gestión Económica y Presupuestos.
- MUÑOZ MACHADO, S. (1998), *Servicio público y mercado*, vol. III, Madrid, Civitas.
- MUÑOZ RUBIO, M. (1995), *RENFE 1994-1991: medio siglo de ferrocarril público*, Madrid, Luna.
- MUÑOZ RUBIO, M. y VIDAL OLIVARES, J. (2001), «Los ferrocarriles en la historiografía española», *TST*, n.º. 1, pp. 81-111.
- RAMOS, R. (2000), «La política de privatización y liberalización del ferrocarril: una aproximación al caso español», *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, n.º. 2 y 3, pp. 361-400.
- REVISTA DE LOS MINISTERIOS DE FOMENTO Y MEDIO AMBIENTE. (1997), «Programa de Autopistas de Peaje», *Revista de los Ministerios de Fomento y Medio Ambiente*, n.º. 452, pp. 3-8.
- REVISTA DE OBRAS PÚBLICAS (2000), «Monográfico sobre financiación de infraestructuras», *Revista de Obras Públicas*, n.º. 3400.
- RODRÍGUEZ, J. (2000), «Política de la vivienda», en Gámir Casares, L., (dir.), *Política económica de España*, Madrid, Alianza Editorial, pp. 570-591.
- RODRÍGUEZ SÁIZ, L., y SOTELO, J. (1990), «Política de transporte», en Gámir Casares, L., (dir.), *Política económica de España*, 5ª edición, Madrid, Alianza Editorial, pp. 347-376.
- TRIBUNAL DE CUENTAS (1997), «Informe de fiscalización del Plan General de Carreteras» en *Suplemento del BOE n.º. 57 de 7 de marzo de 1997*.
- VALDALISÓ, J. M^a. (2001), «Entre el mercado y el Estado: la Marina Mercante y el Transporte Marítimo en España en los siglos XIX y XX», *TST*, n.º. 1. pp. 55-79.
- ZARAGOZA, J. A. (1993), «La planificación integrada de los diferentes modos de transporte. El papel del ferrocarril en el contexto intermodal», *Situación*, n.º. 3-4, pp. 21-27.