

1/2002 ■ N°3



Temas Actuales

La construcción y las infraestructuras
en un escenario de
desaceleración económica

RAMÓN TAMAMES



Temas Actuales

1/2002 ■ N°3

La construcción y las infraestructuras

en un escenario de desaceleración económica

RAMÓN TAMAMES

PRESENTACIÓN

El Informe objeto de la presente publicación, “La Construcción y las infraestructuras en un escenario de desaceleración económica”, realizado por el catedrático don Ramón Tamames, ha sido un encargo de la Asociación que me honro en presidir, en nuestra línea de promover estudios y análisis que puedan esclarecer el momento y el futuro del sector en el que nuestras empresas se desenvuelven.

El profesor Tamames analiza el contexto de la actual ralentización y llega a la conclusión de que, delegada la política monetaria y, próximamente, la fiscal, la inversión en infraestructuras viene a ser el más importante instrumento para incidir en la coyuntura, especialmente en el marco de una política anticíclica. Y si bien elogia el Plan de Infraestructuras en curso, como reservorio de proyectos, y las condiciones favorables para la inversión en el mismo, apunta la necesidad de que España se dote de un Fondo Nacional de Infraestructuras para el momento –a partir del 2006– en el que desaparezcan para nuestro país, por la ampliación comunitaria, los fondos estructurales de la Unión Europea.

Si desde Keynes está demostrado el efecto multiplicador de la inversión, el prestigioso autor del Informe ve al Ministerio de Fomento como un auténtico motor económico, y, para la expansión de las inversiones en infraestructura, justifica la necesidad de una mejora en las condiciones de competitividad y concurrencia en el mercado de la contratación pública, para que sean más adecuadas y equitativas y menos gravosas sobre el presupuesto público.

Jaime Lamo de Espinosa
Presidente de ANCI

Sumario

Introducción	11
Informe	17
1. Cambio de signo en la economía mundial	17
2. La respuesta de EE.UU. a la crisis.	26
3. La reacción en el G-7 y la UE	33
4. Tendencias en España	37
5. La importancia relativa del sector construcción	49
6. Inversión en infraestructuras	52
7. Infraestructuras y desarrollo económico	55
8. Asociaciones empresariales en el sector construcción ..	77
9. Criterios para mayor competencia en el mercado	85
10. La UE y el sector. El Simap	91
Resumen y Conclusiones	95
Anexo I. Plan de Infraestructuras 2000/2007	115
Anexo II. Plan Hidrológico Nacional	131

RAMÓN TAMAMES, Técnico Comercial y Economista del Estado, es catedrático de Estructura Económica en la Universidad Autónoma de Madrid (UAM) y catedrático Jean Monnet por la Comunidad Europea. Autor de libros de Economía, Ecología, Historia y Política, varios de ellos traducidos a diversos idiomas, en 1997 recibió el Premio Rey Jaime I de Economía de un Jurado en el que participaron tres Premios Nobel de Economía.

La construcción y las infraestructuras
en un escenario de
desaceleración económica.

RAMÓN TAMAMES

INTRODUCCIÓN

Ya al mediar el año 2000, *la locomotora económica mundial*, EE.UU., entró en clara desaceleración, contagiando gradualmente la mayor parte del resto del mundo, incluida la Unión Europea.

Así estaban las cosas —algunos incluso se atrevían a decir que *lo peor ya había pasado*— cuando se produjo el trágico *martes negro* del 11 de septiembre, con el *efecto torres gemelas* (TG). En parte como consecuencia de ello, la desaceleración se transformó en EE.UU. y en otros países, en recesión.

Con anterioridad a los episodios terroristas de Nueva York, fue posible apreciar que estaba en marcha un fuerte descenso de las FDI, esto es, de las inversiones extranjeras directas (*foreign direct investments*), desde 1,27 billones de dólares en el 2000 a sólo 760.000 millones estimados para el 2001. Tendencia a la baja que se acentuó dramáticamente por el efecto TG.

También entre los malos indicios sobre la situación previsible a corto y medio plazo, se anotaron los provenientes de la economía nipona, pues la tantas veces anunciada recuperación no se produjo. Lejos de ello, Japón entró en su cuarta recesión de los últimos diez años, por las profundas dificultades estructurales no resueltas de la segunda economía mundial.

Por lo demás, las hipótesis sobre la recesión se confirmaron en EE.UU. con los datos del tercer trimestre del 2001: el PIB cayó un 1,2, en lo que fue primera cifra negativa desde 1993. A lo cual se unió el dictamen del *National Bureau of Economic Research*, emitido a principios de diciembre de 2001, argumentando que la recesión realmente había empezado en el mes de marzo del 2001.

Por su parte, en la UE, el crecimiento a lo largo del 2002 se estimó por encima del 1 por 100, e incluso en clara recesión en el caso del país de mayor poderío económico de la Unión, Alemania.

La primera respuesta frente a la desaceleración y las secuelas del *martes negro* del 11 de septiembre, provino de los bancos centrales de los países avanzados, empezando por EE.UU. Allí, el Fed bajó los tipos de interés del 6 al 1,75 por 100 entre enero y diciembre; para hacer lo propio el BCE –con renuencias todavía por su deseo prioritario de frenar la inflación–, pasando del 4,5 al 3,25 por 100.

En definitiva, la economía española, dentro de la UE, no es ajena a la desaceleración global a que nos referimos, a pesar de mostrar un dinamismo mayor que el conjunto comunitario. En ese sentido, según las previsiones actuales, se terminaría el 2001 con el 2,5 por 100 de expansión del PIB, para bajar en el 2002 a un nivel que según los distintos observadores se situaría entre el 1,7 (BBVA, FUNCAS) y el 2,4 por 100 (*Programa de Estabilidad para 2001/2005*).

Todo lo indicado se traduce en la conveniencia de pensar en medidas compensatorias frente al ciclo adverso. Por ello, en este Informe se plantea la posible revisión al alza de las inversiones del *Plan de Infraestructuras* –el más ambicioso de los programados

hasta ahora por la Administración española—, teniendo en cuenta sus potenciales efectos multiplicadores; pues como está comprobándose por la experiencia reciente, un incremento del 1 por 100 en la demanda de construcción generaría un efecto acelerador de casi el doble en la demanda global; y por cada punto de porcentaje de aumento de VAB del sector construcción, se generaría empleo directo por algo más de un punto de la población activa.

Dentro de tales consideraciones sobre infraestructuras, y de cara a su financiación, tienen gran importancia las aplicaciones de los fondos estructurales y de cohesión de la UE. Pudiendo estimarse que hasta el 2006 seguirá el flujo ya comprometido (205.000 millones de euros para todos los fondos, con un 27 por 100 destinados a España).

Sin embargo, más allá del 2006, cabe esperar que las cantidades disponibles irán decreciendo, por el impacto de la ampliación, que dará entrada en la UE a nuevos Estados miembros de rentas per cápita muy inferiores a la de España. Previsión que obliga, ya desde ahora, a reflexionar para más allá del 2006, sobre la conveniencia de que el Gobierno de la Nación se decida a dotar un *Fondo Nacional de Infraestructuras*, suficiente para garantizar la continuidad de las políticas actuales en lo que a todas luces es un área decisiva.

En esa línea de pensamiento, el Ministerio de Fomento es hoy un auténtico *motor económico*. Y hay razones para pensar así, si se tiene en cuenta la necesidad de aumentar la inversión en infraestructuras (en las que seguimos teniendo un fuerte retraso por comparación con los países más avanzados de la UE, al situarnos en el 78 por 100 de su media), a fin de atender el lógico deseo de mejorar de nivel de vida. Algo que se hace patente en la demanda

de mayores disponibilidades de agua, nuevas viviendas, mayor parque automovilístico, más movilidad geográfica, actividades de ocio en expansión, equipamiento ambiental adecuado, etc.

Debe insistirse, además, que con la integración de España en el euro, los instrumentos de las políticas monetaria y cambiaria han quedado fuera del ámbito de decisión propia de los gobiernos nacionales de los países de la UE. De modo que aparte de lo que quede de política autónoma en materia fiscal (cada vez menos por los procesos de armonización espontánea, o inducida ya a la vista), la acción sobre las infraestructuras se confirmará como uno de los instrumentos más importantes para incidir en la coyuntura en clara política anticíclica.

En esa perspectiva, las condiciones macro del momento son mejores que las que se daban durante la recesión 1992/1994. Pues merced a la política de convergencia practicada, los parámetros de las principales variables se sitúan hoy en niveles mucho más convenientes: déficit público del 6,96 por 100 en 1993, reducido a cero en el 2001; inflación del 5,9 en 1993, y que está a niveles en torno al 3 por 100 anual, con tendencia al 2,4 por 100 en el 2002; tipos de interés básicos que se redujeron del 15 al 3,25 por 100; y estabilidad monetaria que es absoluta desde 1999 con el euro; al tiempo que la deuda pública, en curso de irse amortizando, se calcula en el 55,7 por 100 del PIB en el 2002, bajando desde algo más del 65 por 100 en 1993. A lo cual cabe añadir la presión fiscal sobre las familias y empresas, claramente en proceso de reducción.

Por lo demás, la expansión de las inversiones en infraestructuras a que nos referimos como exigencia estructural y conveniencia anticíclica, obliga de todo punto que se mejoren las condiciones

del mercado del sector construcción, si es que se quiere aprovechar a fondo las nuevas inyecciones de recursos. Para lo cual es preciso profundizar en las condiciones de transparencia y competencia que son necesarias para reducir costes y ganar en eficacia y eficiencia en los nuevos equipamientos públicos. En ese sentido, la licitación debe evitar el riesgo de que unas pocas empresas –los *megagrupos*–, si se propicia la eliminación del tejido de las medianas y pequeñas, puedan llevar a cabo prácticas contrarias a la competencia en el mercado.

Más específicamente, la aglutinación de los proyectos de obra civil en un solo paquete (concurso de proyecto y obra), supone la creación de barreras imposibles de franquear para muchas medianas empresas, que en tales circunstancias no están en condiciones de acudir a la licitación. Un problema que se agrava allí donde la segmentación (fraccionamiento) de obras –que está pasando de ser excepcional a considerarse normal y conforme a la competencia– sigue siendo la norma.

Adicionalmente, las CC.AA. y los Ayuntamientos dispensan muy especial protección a las empresas locales. Lo cual no es ni política ni económicamente admisible, ya que de ese modo se crean condiciones adversas para la competitividad; con las secuelas de mayores costes para el erario y, a la postre, más gravámenes para los contribuyentes.

Por otro lado, en materia de *pliegos de condiciones*, debe hacerse todo lo necesario para:

- Garantizar su homogeneidad por parte de todas las Administraciones Públicas y sus entes u organismos dependientes, incluyendo la Administración autonómica.

- No permitir que haya dos o más ofertas de empresas de un grupo concreto en una misma licitación.
- Posibilitar que la valoración de las ofertas económicas permita una puntuación debidamente diferenciada entre ellas; sentándose el criterio de que una vez superado el umbral de la puntuación técnica exigible, sean las ofertas económicas las que sirvan como razón exclusiva para adjudicar.
- Informar a las empresas del resultado de los concursos en sus diversos extremos, proporcionando todos los datos sobre las puntuaciones técnicas conseguidas por cada ofertante.

En suma, en este Informe, realizado por el profesor Tamames a petición de ANCI, se aportan diferentes puntos de vista sobre “La construcción y las infraestructuras en un escenario de desaceleración económica”; para así contribuir a la formulación de posibles políticas compensatorias, al tiempo que se hacen algunas recomendaciones, que se estiman útiles, para que el mercado funcione de manera más transparente y competitiva.

Madrid, diciembre de 2001

INFORME

I. CAMBIO DE SIGNO EN LA ECONOMÍA MUNDIAL

Parece como si fuera hace un siglo y, no obstante, era ayer mismo cuando se hablaba del *trípode* de la globalización combinada con la *Nueva Economía* y la sociedad digital. A algunos les parecía como si se hubiera hecho realidad el sueño del alquimista de fabricar oro mágicamente, o que se hubiera topado con el no menos mágico hallazgo de la piedra filosofal. Hasta el punto de que los mentores de la anunciada nueva era (*new age*), los *newagers*, aseguraban, sin ambages, que la prosperidad de la década prodigiosa de 1990 continuaría por otros veinte años.

Sin embargo, el ciclo se ha resistido a desaparecer, y ha acudido de nuevo a visitarnos con su rama descendente. A lo cual podría ser aplicada la frase –mal atribuida a Hegel, porque es del *Gil Blas de Santillana*– de que “los hechos son tozudos”. Dicho de otra forma, ni las leyes o decretos, ni las pretendidas mejoras en la política económica han servido para erradicar de por vida las súbitas y mayores o menores fluctuaciones económicas. No han impedido la desaceleración económica que ya está entre nosotros desde finales del año 2000.

Se trata del *slowdown* como decían en EE.UU. antes del *martes negro* del 11 de septiembre, tal vez para no hacer uso de la palabra *recesión*, concepto que, por lo demás, varía según las diferentes percepciones; entre el mero declive de la expansión durante dos o tres trimestres seguidos, o el crecimiento negativo durante un lapso similar, que, ciertamente, son cosas bien distintas.

El hecho real es que ya en el otoño del 2000 la *locomotora económica mundial*, EE.UU. entró en desaceleración –en gran medida por el incremento de los precios energéticos sobre cuyo efecto en el IPC presentamos el gráfico 1 aplicable a España o a cualquier otro país–, contagiando gradualmente a la mayor parte del resto del mundo, incluida la Unión Europea. A pesar de las observaciones iniciales de Wim Duisenberg, Presidente del BCE, quien repetidamente auguró que la UE no se vería mayormente afectada por el deterioro de la economía norteamericana.

Así estaban las cosas –algunos incluso se atrevían a decir que *lo peor ya había pasado*– cuando se produjo el trágico *martes negro* del 11 de septiembre, con las consecuencias que ya se denominan casi unánimemente *efecto torres gemelas*; inductor de la sensación, al principio más psicológica que real, de que el declive económico iniciado en el 2000 podría ir a peor.

En ese sentido hay toda una serie de noticias económicas, unas malas, otras peores, y algunas más bien favorables. Entre estas últimas ha de destacarse la evolución de los precios del petróleo que después del *martes negro* se orientó claramente a la baja. Sencillamente, porque a la coyuntura ya muy decaída se unió el pesimismo que generó el ataque a Manhattan y al Pentágono. De ahí la reacción de la OPEP, desde luego transitoria, de *no aprovecharse* de la situación, hasta el punto de que el precio de la *cesta OPEP* (una combinación ponderada de los

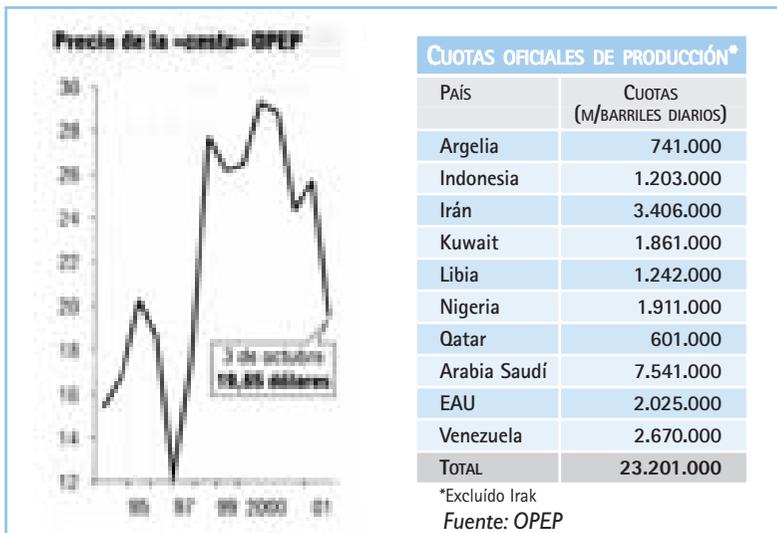
GRÁFICO I



ingresos que obtienen los diez países de la organización), que puede verse en el gráfico 2, cayó al punto más bajo de los últimos dos años, para situarse en 19,64 dólares / barril.

Sin embargo, ya entrado el mes de diciembre del 2001, la OPEP (y otros países petroleros) recortaron la producción en 1,5 millones de barriles/día, lo cual podría impedir la continuación en las caídas de precios.

GRÁFICO 2



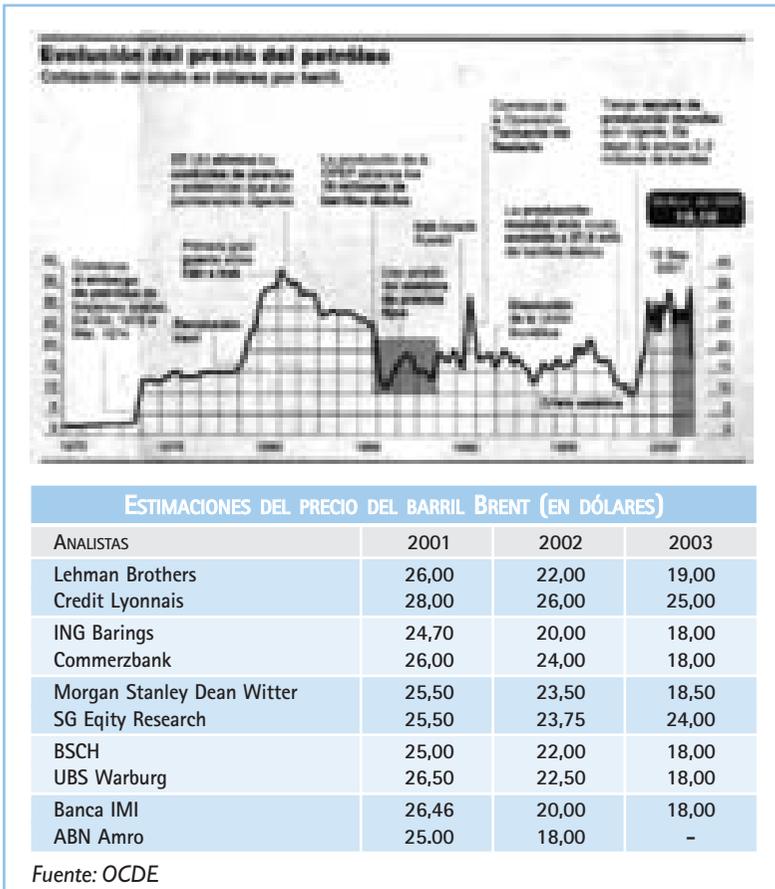
Algunos analistas no consideran viable esa hipótesis por el momento, pero ven probable que la OPEP reduzca sus flujos al mercado utilizando otras vías; como, por ejemplo, su mecanismo de ajuste *automático*. Instrumento *oficioso* que permite incrementar las cuotas en medio millón de barriles diarios si el precio de la cesta supera los 28 dólares durante 20 días laborables consecutivos, o reducirlas en la misma proporción si las cotizaciones permanecen por debajo de 22 dólares a lo largo de diez jornadas¹. Aunque la realidad es que la OPEP, en una política más agresiva planteó en noviembre de 2001 una reducción de producción de 1,5 millones barriles/día; asociando a ese esfuerzo a países no miembros de la Organización, como México, Noruega y Rusia, que de forma un tanto renuente al principio acabaron, sin embargo, apoyando la idea. En el gráfico 3

¹ Juan T. Delgado, "La OPEP estudia un recorte inmediato de la producción de 500.000 barriles", *El Mundo*, 5.X.2001.

puede verse la evolución de los precios entre 1970 y el 2001, así como algunas previsiones sobre el futuro.

Otra cuestión, bastante negativa ya advertida antes del episodio de las Torres Gemelas, es la caída de las inversiones extranjeras directas (FDI por su sigla inglesa), que en los últimos tiempos

GRÁFICO 3



adquirieron una importancia difícilmente exagerable. En esa dirección, se prevé una caída de 1,27 billones de dólares de FDI en el 2000 a solo 760.000 millones en el 2001.

Lo cual en su mayor parte se atribuye, por la UNCTAD, a la reducción del número de fusiones (M&A) entre países más avanzados², ya que la incertidumbre frena la aventura, por el mayor riesgo de tales operativas (véase el gráfico 4).

También entre los malos indicios están los que llegan de Japón, pues la tantas veces anunciada recuperación nipona no se produce. Más concretamente, el Producto Interior Bruto (PIB) japonés cayó un 1,2 por 100 en el trimestre abril/junio del 2001 sobre el trimestre anterior, y el 0,5 por 100 entre julio y septiembre.

No obstante, esa última cifra mejoró levemente las expectativas de los analistas, que apuntaban a un descenso del 0,6 por 100, en un trimestre marcado por la subida de la tasa de paro por encima del umbral del 5 por 100 y por los atentados del 11 de septiembre. Interanualmente, la economía japonesa decreció un 2,2 por 100 en el trimestre julio/septiembre respecto al mismo período del año anterior³.

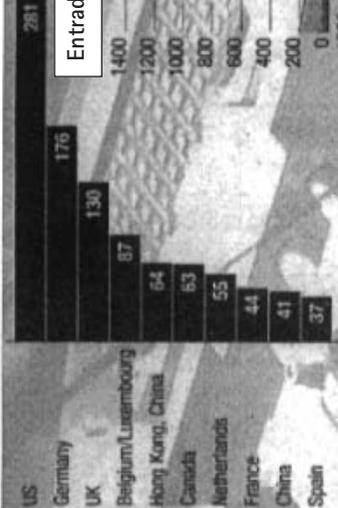
Por tanto, está claro que Japón se encuentra en su cuarta recesión de los últimos diez años. Que podría ser especialmente grave si se considera la previsible disminución de exportaciones a EE.UU., así como al resto del mundo por la fuerte revalorización del yen.

2 Frances Williams, "Global foreign investment flows 'set to fall by 40%", *Financial Times*, 19.IX.2001.

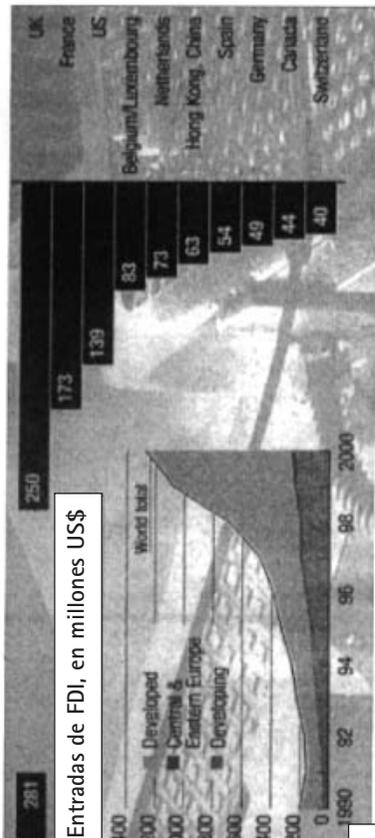
3 Arturo Escandón, "La economía japonesa está ya al borde de la cuarta recesión de esta década", *El Mundo*, 8-X.2001. También ABC, 8.XII.2001.

GRÁFICO 4

Los 10 mayores receptores de FDI en el 2000
En millones US \$



Las 10 mayores fuentes de FDI en el 2000
En millones US \$



Fuente: UNCTAD, World Investment Report 2001

En otro orden de cuestiones, el posible retraso de la Conferencia de la *Organización Mundial de Comercio* (OMC) a celebrar en Doha, Qatar, en noviembre de 2001 habría sido también una noticia muy negativa. Pero afortunadamente, y no obstante la proximidad del escenario de guerra de Afganistán, la conferencia se mantuvo con toda una serie de resultados muy favorables: entrada de China en la Organización, lanzamiento de la nueva ronda de negociaciones planetarias, y comienzo, dentro de su regulación inicial de toda una serie de previsiones en favor de los países menos desarrollados⁴.

Las negociaciones mencionadas habrán de terminarse antes del 1 de enero de 2005, y a partir de ese momento la Conferencia Ministerial de la OMC hará un balance de los progresos realizados, para celebrar después una sesión extraordinaria a fin de adoptar las oportunas decisiones. En resumen, todo un conjunto de avances que marcan un nuevo futuro, en el que la globalización podrá progresar asumiendo los graves problemas actuales de la pobreza de masas y del deterioro ambiental.

Por lo demás, y sin perjuicio de que luego veamos algunos datos más sobre la UE y España, lo cierto es que lo ya examinado genera toda una onda de temor a la recesión; que puede afectar incluso a los sectores más sólidos de la economía real a partir de los primeros impactos negativos en las nuevas tecnologías, que han

4 *Es importante subrayar que en la Declaración de Doha se reconoce la gravedad de las preocupaciones expresadas por los países menos adelantados (PMA) en la previa Declaración de Zanzíbar, adoptada por los Ministros de la OMC en julio de 2001. En ese sentido, la integración de los PMA en el sistema multilateral de comercio exige un mejor acceso a los mercados más significativos, y ayuda para la diversificación de su base de producción y exportación, en lo que podría ser un acuerdo marco sobre trato especial y diferenciado.*

padecido dramáticos recortes por la bien diagnosticada *exuberancia irracional* en que incurrieron en los últimos años de la década de 1990.

En el sentido que apuntamos, deberíamos recordar aquí como al empezar la crisis del Golfo en julio de 1990, los comentarios más optimistas aseguraron que no pasaría nada, porque las operaciones militares serían selectivas, contundentes y rápidas. Sin embargo, la operación *Tormenta del Desierto* hubo de prepararse durante más de seis meses, y su ejecución duró algunas semanas, tiempo, todo él, a lo largo del cual fue gestándose la recesión que atacó duramente, empezando por EE.UU., lo cual, a pesar de la victoria, le costó la reelección a la presidencia al primer George Bush.

En cuanto a España, las secuelas de la guerra del Golfo no pudieron ser peores. Ante las incertidumbres que emergieron, la inversión cayó bruscamente, y todo ello se tradujo en una pérdida, a lo largo de 1991/94, en una pérdida de cinco puntos de crecimiento del PIB, y un resurgimiento del paro en más de 1,5 millones de desempleados. Sin olvidar que entre 1992 y 94 se produjeron cuatro devaluaciones de la peseta que llevaron el tipo de cambio de 62 a 85 respecto al marco alemán.

La historia nunca se repite, es verdad, pero ya decía Arnold Toymbee que es como un dios Jano bifronte; con una cara mirando al pasado y otra al futuro, y por ello, sus lecciones sobre tiempos pretéritos siempre resultan útiles. En esa línea de reflexión, y con todas las cautelas, parece que las operaciones en Afganistán de la coalición antiterrorista internacional y de sus fuerzas asociadas *in situ* (Alianza del Norte, etc.) han ido mucho más rápidas y mejor de lo esperado. Pacificada la zona podría darse el paso

ulterior a una normalización política paulatina, que sería altamente positiva para evitar secuelas muy serias en la economía.

2. LA RESPUESTA DE EE.UU. A LA CRISIS

En el diagnóstico sobre lo que puede suceder en la economía mundial en los próximos tiempos hay opiniones para todos los gustos, desde el Fondo Monetario Internacional (FMI) que no ve razones para ninguna recesión, hasta las propias autoridades de EE.UU. que han reaccionado como si la hipótesis de recesión ya fuera más que verosímil, con toda una serie de medidas de gran alcance que iremos viendo⁵.

2.1. ALGUNOS AUGURIOS

“La nación ha sufrido el impacto de los ataques. La gente pasa tiempos difíciles, se pierden empleos, y la confianza de los consumidores ha disminuido”, reconoció el 31 de octubre, sombría-

⁵ Sobre la posibilidad de una recesión en EE.UU. que podría contagiar a todo el mundo, ha habido en la prensa económica internacional un gran número de artículos, de los cuales seleccionamos algunos de los que nos han parecido más interesantes: Martin Wolf, “Time for action”, *Financial Times*, 19.IX.2001; Martin Wolf, “Will there be a recession?”, *Financial Times*, 22.IX.2001; Simon London, “The new economy”, *Financial Times*, 25.IX.2001; J. Nates y M. Muñoz, “Incertidumbre ante la posible apertura de una nueva ronda de negociación de la OMC”, *ABC*, 1.X.2001; “Rethinking the Economy”, *Business Week*, 1.X.2001; Robert J. Barro, “Why the US Economy will Rise Again”, *Business Week*, 1.X.2001; Andrew Serwer, “This is going to leave a huge scar on all of us”, *Fortune*, 1.X.2001; Nikki Tait y Tim Burt, “‘Big three’ US carmakers likely to cut production”, *Financial Times*, 2.X.2001; Andrew Edgecliffe-Johnson, “Unwanted aircraft start to pile up in the Arizona desert”, *Financial Times*, 5.X.2001; James C. Cooper y K. Madigan, “Markets measure risk all the time. This is much worse”, *Business Week*, 8.X.2001; Deborah McGregor, “Congress says Bush tax cuts may be twice \$60bn estimate”, *Financial Times*, 12.X.2001.

mente, el Presidente George W. Bush, que espoleó al Congreso para solventar rápidamente sus agrias divisiones, a fin de aprobar de una vez el paquete de 150.000 millones de dólares de incentivos que luego veremos.

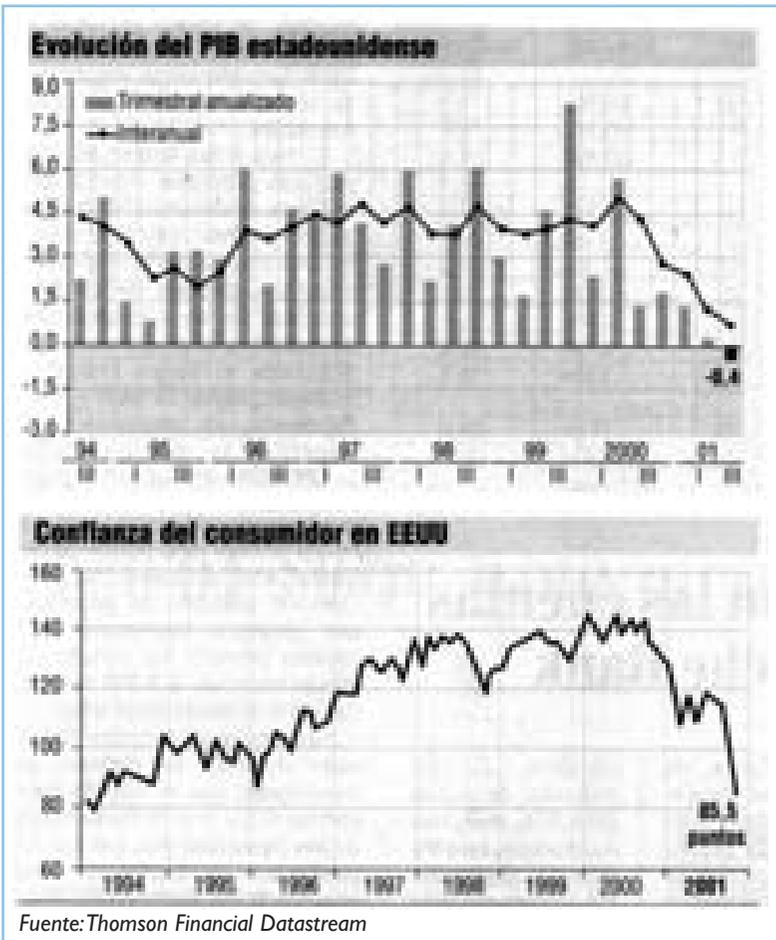
Esas hipótesis se confirmaron a la vista de los datos del tercer trimestre del 2001: el PIB se redujo un 0,4 por 100, la primera cifra negativa desde 1993; con la más grave caída en la producción de bienes y servicios desde 1991, el año más duro de la que hasta hace bien poco era la última recesión históricamente registrada.

El referido indicador del -0,4 por 100 (luego se situaría en el 1,1 por 100 tras revisarse) no cogió a nadie por sorpresa. Muy por el contrario, la mayor parte de las encuestas hechas por los analistas apuntaba a que el descenso del PIB podría estar en torno al 1 por 100. Por ello, la Bolsa experimentó inicialmente una fuerte subida, aunque a medida que transcurrió la jornada, se impuso la sensación de que la cifra mencionada era sólo el anticipo suave de lo que estaría por llegar, de tal forma que los mercados retrocedieron en todas sus ganancias. “Lo peor todavía tiene que venir”, señaló de manera pesimista Diane Swonk, Directora del Bank One. En el gráfico 5 pueden verse la evolución del PIB y del índice de confianza en EE.UU. desde 1994 hasta ahora, con una expresión diagramática muy cabal del ciclo.

2.2. REBAJA DE TIPOS Y PLAN BUSH

La primera respuesta frente al *martes negro* del 11 de septiembre provino de los bancos centrales de los países avanzados, empezando por EE.UU. que desde enero de 2001 ha pasado de tipos de interés del 6,5 al 1,75 por 100 (véase gráfico 6, que también con-

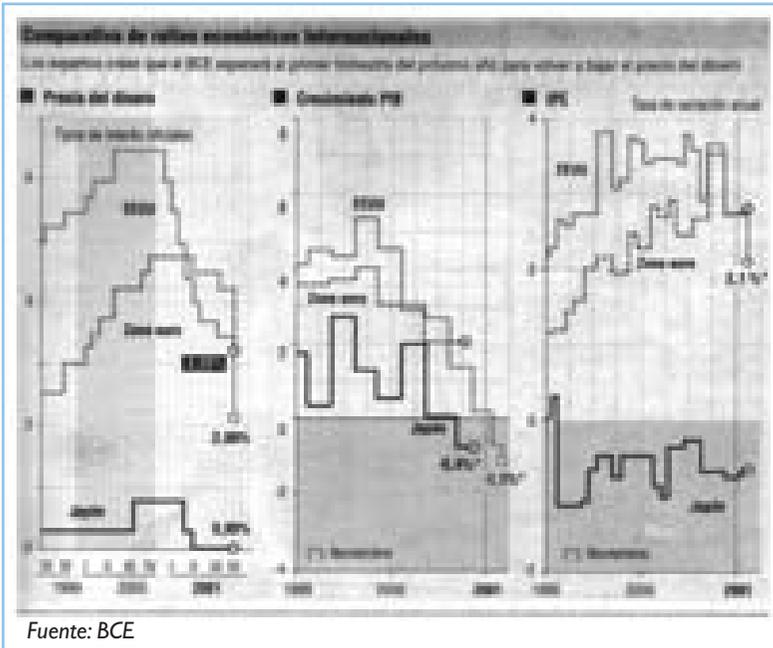
GRÁFICO 5



tiene las referencias no sólo a los tipos de interés, sino también al PIB y al IPC en la zona euro y Japón, a efectos comparativos).

En ese contexto, se estudió la forma de estimular la recuperación vía abaratamiento del dinero, y el lunes 17 de septiembre, en una

GRÁFICO 6

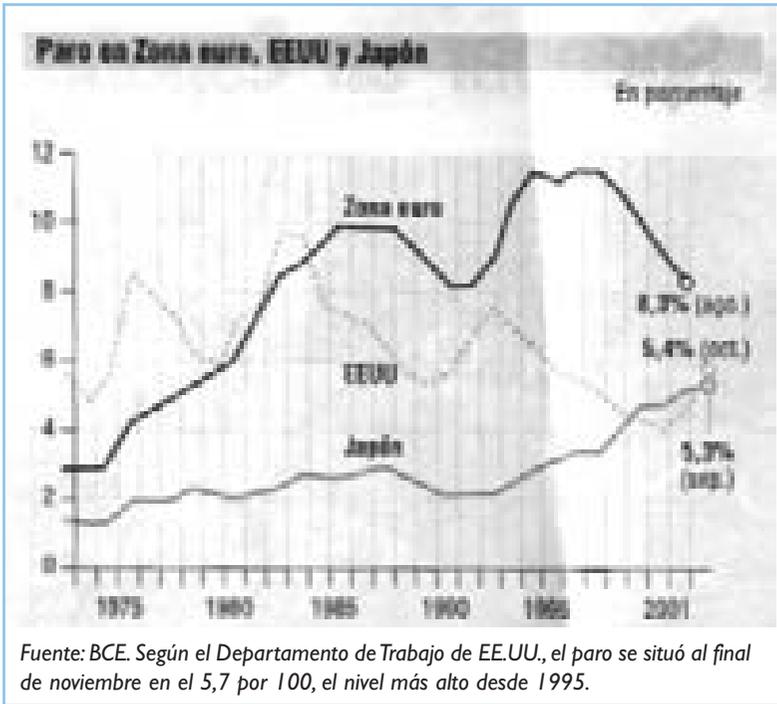


primera operación concertada, se bajaron los tipos de interés del Sistema de la Reserva Federal de EE.UU. (SRF o Fed), y del Banco Central Europeo (BCE). Y el martes 18 le correspondió el turno al Banco de Japón, según puede apreciarse también en el gráfico 6.

Semanas después, el 6 de noviembre, el Fed volvería a bajar otro medio punto de porcentaje (50 puntos básicos) para situarse en el 2,0 por 100, el más bajo en 40 años. Por lo demás, en el gráfico 7 figura la evolución del paro en las tres partes más importantes de la economía avanzada del mundo.

En el trance de la rama descendente del ciclo en EE.UU., lógicamente se pusieron en marcha nuevas y muy fuertes ayudas oficia-

GRÁFICO 7



les a las compañías de aviación, de seguros; e incluso se insinuaron para el sector turístico por las fuertes caídas de las reservas hoteleras, en algunos casos hasta del 50 por 100. Fueron, todos ellos, apoyos sectoriales concretos, que inevitablemente habían de requerir de medidas globales y macro. Concretamente, la Administración de George W. Bush ha apostado por un plan de choque que apoyan incluso las voces más prudentes, entre ellas las del Presidente del Fed, Alan Greenspan⁶.

6 Parrado, Julio. "El plan de choque de Bush alcanza ya los 130.000 millones de dólares", *El Mundo*, 4.X.2001.

Bush está dispuesto a liberar hasta 75.000 millones de dólares más (equivalentes a 12,48 billones de pesetas), en adición a un paquete de ayuda de emergencia en el que ya figuraban 15.000 millones prometidos a las aerolíneas y 40.000 millones para gastos de defensa y reconstrucción en Nueva York. En total, 130.000 millones de dólares (equivalentes a unos 21,6 billones de pesetas, o si se prefiere el 18 por 100 del PIB de España, para hacernos una idea; o casi la mitad de los Presupuestos Generales del Estado español).

Greenspan, había advertido contra las tentaciones del Congreso de disparar el gasto público adicional por encima de los 100.000 millones (1 por 100 del PIB). Sin embargo, las previsiones, como acabamos de ver, desbordaron esa cifra en un 30 por 100.

En otras palabras, en la Casa Blanca y en el Congreso no confían mucho en que las bajadas de tipos de interés ya realizadas por el Fed puedan tener efecto inmediato en la reactivación del consumo, que es lo más urgente. Sobre todo si se tiene en cuenta que hasta septiembre, el consumo fue el pilar básico para mantener el nivel de la actividad económica y esperar una rápida recuperación. Pero tales expectativas se hundieron tras los atentados, y la creciente ola de despidos –evidente en las grandes corporaciones, pero que también se deja sentir en las demás empresas en general– ha estancado los ingresos en los bolsillos de los ciudadanos. “Tenemos que asegurarnos de que los consumidores tienen dinero para gastar a corto plazo”, dijo el Presidente de EE.UU. en su primera visita a Nueva York.

El segundo objetivo del Plan Bush es que remonte la inversión empresarial, que en el segundo trimestre del 2001 cayó más de un 14 por 100, y en ese sentido, el inquilino de la Casa Blanca, está demostrando por vez primera su alabada capacidad para el con-

senso destrozada por sus previas decisiones sobre medio ambiente, defensa, e impuestos. Y con tales propósitos se ha acercado al Partido Demócrata, apostando por ampliar los recortes del impuesto sobre la renta, con 1,34 billones de dólares en 10 años. Programa que ya ha supuesto 40.000 millones de dólares en devoluciones en el presente ejercicio fiscal y que aportará otros 70.000 millones en 2002.

Bush también simpatiza con otra propuesta, compartida por influyentes grupos de negocio como la Cámara de Comercio de Nueva York, para impulsar las inversiones en infraestructuras, y ante tales previsiones se ha dicho que “a la puerta de la Casa Blanca no paran de llamar las empresas de transporte, autobuses y ferrocarriles”.

Más concretamente, los demócratas quieren movilizar de inmediato 5.000 millones para autopistas y 15.000 para el sector ferroviario. Por otra parte, con un panorama en ciernes de cientos de miles de nuevos parados, Bush podría apoyar un incremento de la cobertura del seguro de paro pasando de 23 a 39 semanas (20 menos de la propuesta demócrata). A título de recordatorio, en España, el seguro de paro cubre veinticuatro meses, y el sucesivo subsidio de desempleo otros veinticuatro meses. En total cuatro años...

Por otro lado, el liderazgo republicano exige que la Casa Blanca se centre en recortes de larga duración de la fiscalidad de las empresas. El presidente de la mayoría republicana, Richard Armey, reclama hasta 150.000 millones anuales en recortes –doble del oficialmente previsto para el 2002 según vimos–, que incluirían los impuestos sobre ganancias de capital. Una fórmula de consenso serían los incentivos a la inversión, apoyados por los demócratas, que se ven respaldadas por Alan Greenspan, ya que no quieren

hipotecar la nación a largo plazo y tratan de evitar que los déficit fiscales se acumulen hasta provocar un drástico aumento de los tipos de interés. La tragedia terrorista y la situación prebélica han transformado sin duda la doctrina económica de Bush⁷.

3. LA REACCIÓN EN EL G-7 Y LA UE

En tanto que como ya hemos visto EE.UU. acepta claramente la idea de una recesión y se prepara para afrontarla, en la UE las actitudes, se sitúan en una línea de cierta autocomplacencia, en la línea de que seguirá el crecimiento aunque sea a un ritmo más lento.

Y lo mismo puede decirse del Grupo de los Siete (G-7) en general, pues, en su primer encuentro desde los atentados del 11 de septiembre, los ministros de Finanzas de las siete principales economías del mundo: EE.UU., Canadá, Japón, Alemania, Francia, Italia y el Reino Unido; más Rusia cuando se habla del G-8 –reunidos en Washington el 6 de octubre– hicieron lo posible por desdramatizar la coyuntura económica. Pese a que Paul O'Neill, responsable del Tesoro de EE.UU., había reconocido horas antes que EE.UU. tendrá un crecimiento negativo en el tercer trimestre. Pero no obstante, el G-7, o el G-8, como conjunto no apreció el peligro de una recesión global y afirmó que el impacto de los ataques del 11 de septiembre remitiría pronto.

En concreto, los representantes europeos insistieron en que la Eurozona evitaría la recesión. Ernst Welteke, integrante alemán del

⁷ Para mayor detalle de las fuentes financieras de Washington, puede verse Deborah McGregor, "Bush plans massive boost for economy to ward off recession", *Financial Times*, 4.X.2001.

Consejo del Banco Central Europeo, tachó de *especulación* las advertencias de los economistas sobre una inevitable recesión mundial. “No veo recesión en el mundo, ni en la Zona Euro, ni en Alemania, ni en un sentido técnico y general”, dijo a los periodistas. “Técnicamente –agregó– una recesión se produce cuando se registran tasas de crecimiento negativo durante dos trimestres seguidos; y eso todavía no ha sucedido”.

En el señalado encuentro del G-7, no quedó nada en claro qué grado de intervención macroeconómica hará falta para evitar una recesión sincronizada en los tres grandes bloques económicos de Norteamérica, la UE y Japón. Y desde luego, tanto por las opiniones de la UE como por el escepticismo de Japón, nada se preconizó en ese sentido. A pesar de que O’Neill delató mayor preocupación al indicar que la cumbre del G-7 debería servir para “determinar las medidas que pueden llevarse a cabo para impulsar el crecimiento mundial, a un nivel más cerca del 3 por 100 que del 2”⁸.

Por otro lado y en esa línea de optimismo un tanto panglosiana –¿seguimos viviendo en el mejor de los mundos posibles?–, en la reunión que el 11 de octubre de 2001 mantuvo el Consejo de Gobierno del BCE en Viena, se decidió no bajar más los tipos tras la decisión del martes 18 de septiembre (siguiendo así en el 3,75 por 100). Optar “tan poco después por un nuevo movimiento, no serviría para restaurar la confianza de los actores económicos”, dijo el portavoz del BCE, tradicionalmente más cauteloso que la Reserva Federal estadounidense en aflojar las riendas de la política monetaria.

8 Andy Robinson, “El G-7 cree evitable la recesión global. Fabius y Welteke aseguran que habrá crecimiento positivo en la zona euro”, *La Vanguardia*, 7.X.2001.

“La coyuntura económica hace imprescindible bajar tipos, porque Europa no está al borde de una recesión”. Así lo afirmó el Comisario europeo Pedro Solbes, a pesar de los datos de la Oficina Europea de Estadísticas, Eurostat: el PIB de la zona euro registró en el segundo trimestre de 2001 un crecimiento del 0,1 por 100 respecto al mismo período del año anterior.

La decisión de mantener los tipos de interés ya la habían previsto los mercados, pero sólo los buenos datos de inflación en Alemania y España, conocidos el 10 de octubre, abrieron las puertas a esa posibilidad reductora⁹. En otras palabras, con el crecimiento económico en desaceleración, y con las tensiones inflacionistas cayendo, los mercados agitados y la confianza vulnerable a cualquier otra mala noticia relacionada con el terrorismo, los tipos de interés europeos necesitaban de nuevos recortes. Así lo manifestó un editorial del *Financial Times*, asegurando que la decisión de Wim Duisenberg de sostenella y *no enmendalla*, era equivocada.

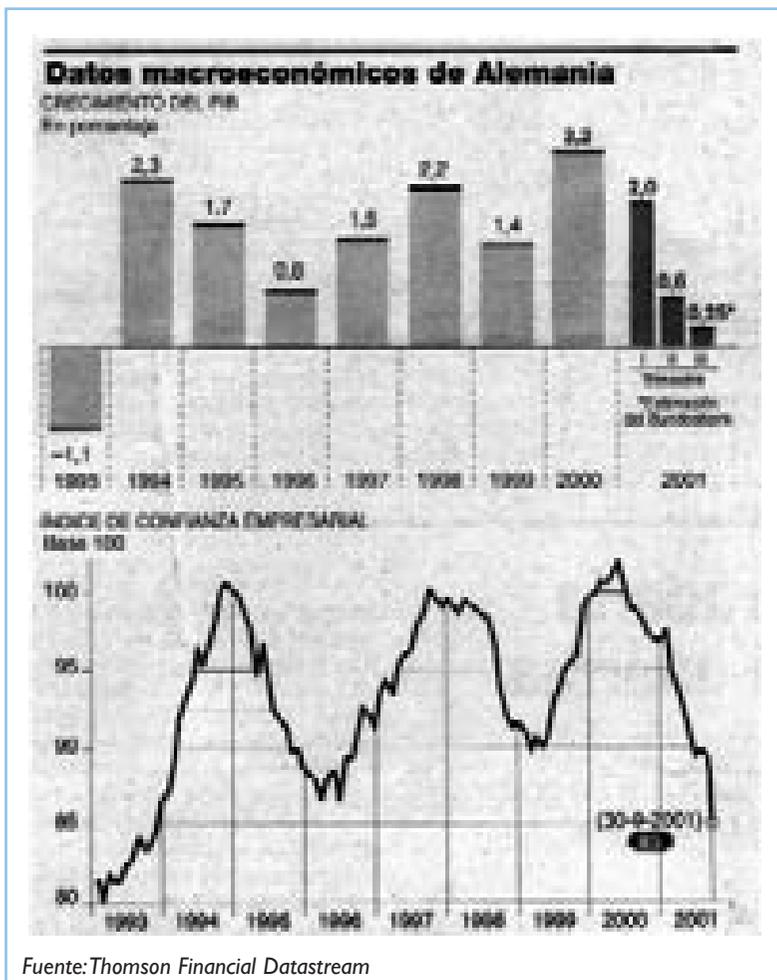
En consecuencia, los mercados mundiales apostaron por la opción de que el BCE habría de recortar sus tipos otra vez, y más bien pronto. Una razón obvia era la desaceleración y que la tasa inflacionista de la Eurozona descendió desde una punta del 3,4 por 100 al 2,7 por 100; y bien podría ser menor al 1,5 por 100 al final del 2001. En definitiva, se necesitaba que los tipos de interés a corto plazo bajaran, aunque sólo fuera para que permaneciesen iguales en términos reales¹⁰. Así las cosas, ya aludimos a ello antes, y en confluencia con la decisión del Fed del día 6, el 8 de noviembre el BCE resolvió finalmente pasar del 3,75 al 3,25 por 100 en

⁹ *Ciro Krauthausen, “El BCE mantiene los tipos en el 3,75 por 100 y niega que Europa esté al borde de la recesión”, El País, 12.X.2001.*

¹⁰ *“Out on a Wim”, Financial Times, 12.X.2001.*

su tipo básico. Una tendencia que se mantendrá de cara a tiempos futuros, a la vista de la evolución más reciente de la economía de Alemania, ya camino de la recesión, según puede apreciarse a la vista del gráfico 8 que no necesita de comentarios.

GRÁFICO 8



4. TENDENCIAS EN ESPAÑA

La economía española, como la del resto de la UE, y a pesar de las observaciones ya mencionadas del Banco Central Europeo (BCE), no es ajena a la situación de crisis global.

4.1. PREVISIONES DECLINANTES

A pesar de un dinamismo mayor que el conjunto de la Unión Europea, en España se espera una ralentización de la actividad. En este sentido, las previsiones iniciales del Ministerio de Economía indicaban que la expansión media en 2001 podría situarse en torno al 3 por 100, con descenso de más de un punto porcentual sobre el ritmo experimentado en el 2000. En tanto que para el 2002 las previsiones se fijaron inicialmente –a mediados del 2001– en un nivel similar al de 2001 (2,9%).

Sin embargo, en foros especializados ya desde octubre del 2001 empezaron a barajarse crecimientos inferiores como puede verse en el cuadro I (página siguiente, parte superior), en línea con lo previsible para los principales países que han experimentado nuevos reajustes a la baja, especialmente por parte de la OCDE (parte inferior del cuadro I). En diciembre de 2001, el BBVA situó las previsiones para el 2002 en el punto más bajo, con el 1,7 por 100; al igual que FUNCAS, y con descensos también fuertes en casi todas las otras estimaciones (entre ellas *The Economist* con el 1,8 por 100).

Por lo demás, el propio Gobierno hubo de aceptar la desaceleración como una realidad, adoptando, en la reunión del Consejo de Ministros del 7 de diciembre de 2001 –con ocasión de revisar el Programa de Estabilidad 2001/2005 dentro de la Eurozona– las

CUADRO I

PREVISIONES ECONÓMICAS PARA ESPAÑA												
DATOS EN PORCENTAJE (1) PORCENTAJE DEL PIB	PIB		CONSUMO		INVERSIONES		CONSTRUCCIÓN		IPC		DÉFICIT PÚB. (1)	
	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002
AFI	2,7	2,1	2,5	1,9	3,6	2,8	5,7	3,4	3,6	2,8	-0,1	-0,2
BBVA	2,8	-	2,6	-	2,7	-	5,2	-	3,6	-	0,0	-
CAIXA CATALUNYA	2,9	2,4	2,7	2,5	3,4	3,1	5,5	4,6	3,6	-	-	-
CAJA MADRID	2,8	2,3	2,6	2,0	3,5	3,2	5,6	3,8	3,6	2,5	0,0	-0,2
CEPREDE	2,8	2,1	2,6	2,2	3,4	3,0	5,4	3,8	3,6	2,8	-0,1	-0,2
FUNCAS	2,7	1,7	2,7	1,7	3,0	1,3	6,5	4,0	3,6	2,4	0,0	-0,3
ICAE	2,7	2,0	2,6	2,2	3,2	2,4	5,3	2,7	3,6	2,6	-0,2	-0,5
ICO	2,7	2,5	2,5	2,4	2,9	3,8	5,3	4,1	3,6	2,4	-0,1	0,0
IEE	2,7	2,5	2,5	2,2	2,9	3,1	5,0	3,8	3,6	2,7	0,0	0,0
INSTITUTO FLORES DE LEMUS	2,6	1,9	2,5	2,7	3,5	3,5	5,3	4,0	3,6	2,8	-0,1	-0,2
INTERMONEY	2,8	2,1	2,6	2,2	3,0	2,6	5,2	3,8	3,7	2,9	0,3	-1,0
LA CAIXA	2,7	2,2	2,6	2,2	3,3	3,5	5,5	4,0	3,6	2,7	0,0	-0,3
BSCH	2,8	2,0	2,6	2,2	3,2	3,2	5,5	3,6	3,6	2,4	-0,2	-0,4
CONSENSO (MEDIA)	2,7	2,1	2,6	2,2	3,2	3,0	5,5	3,8	3,6	2,6	0,0	-0,3
GOBIERNO	3,0	2,9	2,5	2,4	3,8	4,1	5,9	4,2	3,6	2,8	0,0	0,0
COMISIÓN UE	2,7	2,0	2,6	1,6	3,8	2,6	5,8	3,6	3,7	2,3	0,1	-0,2
FMI	2,7	2,3	-	-	-	-	-	-	3,6	2,5	-0,3	-0,3
OCDE	2,7	2,0	2,8	2,2	3,3	1,8	-	-	3,7	2,5	0,0	-0,4
BANCO DE ESPAÑA	-	2-2,5	-	-	-	-	-	-	-	2,3	-	-
THE ECONOMIST	-	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

AFI: Analistas Financieros Internacionales. CEPREDE: Centro de Predicción Económica. ICAE: Instituto Complutense de Análisis Económico. ICO: Instituto de Crédito Oficial. IEE: Instituto de Estudios Económicos.

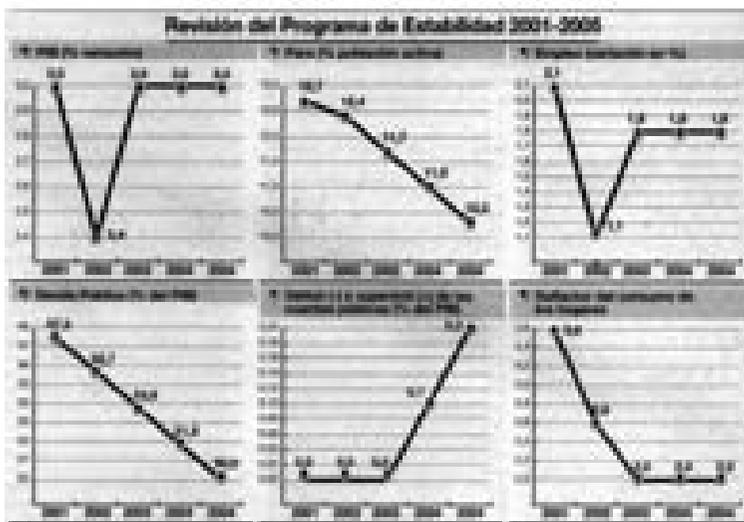
Fuente: Funcas

PRONÓSTICO DE LA OCDE									
	PIB			INFLACION			TASA DE PARO		
	2001	2002	2003	2001	2002	2003	2001	2002	2003
EE.UU	1,1	0,7	3,8	2,1	1,2	1,3	4,8	6,2	6,0
JAPÓN	-0,7	-1,0	0,8	1,6	1,4	1,6	5,0	5,5	5,4
ALEMANIA	0,7	1,0	2,9	1,4	1,1	0,8	7,5	8,1	8,0
ESPAÑA	2,7	2,0	3,2	3,7	2,5	3,4	13,3	13,7	13,0
PORTUGAL	1,9	1,8	2,8	4,3	3,5	3,0	4,2	4,4	4,4
MÉXICO	0,0	1,5	4,0	6,5	5,2	4,5	2,5	2,6	2,5
ZONA EURO	1,6	1,4	3,0	2,5	2,1	1,6	8,5	8,9	8,8
UE	1,7	1,5	2,9	2,5	2,2	1,8	7,8	8,1	8,0
TOTAL OCDE	1,0	1,0	3,2	2,9	2,3	1,7	6,5	7,2	7,0

Fuente: OCDE

CUADRO I (CONTINUACION)

PROGRAMA DE ESTABILIDAD 2001-2005					
ESCENARIO CENTRAL (%)	2001	2002	2003	2004	2005
PIB	3,0	2,4	3,0	3,0	3,0
DEFLACTOR DEL PIB	3,8	2,8	2,4	2,4	2,4
EMPLEO (VARIACIÓN, EN %)	2,1	1,1	1,8	1,8	1,8
PARO, % DE LA POBLACIÓN ACTIVA (EPA)	12,7	12,4	11,7	11,0	10,3
CAPACIDAD (+) / NECESIDAD (-) FRENTE AL RESTO DEL MUNDO	-2,4	-2,4	-2,5	-2,6	-2,8
CRECIMIENTO ELEVADO (%)	2001	2002	2003	2004	2005
PIB	3,0	2,9	3,2	3,2	3,2
DEFLACTOR DEL PIB	3,8	2,9	2,4	2,4	2,4
EMPLEO (VARIACIÓN, EN %)	2,1	1,8	2,0	2,0	2,0
PARO, % DE LA POBLACIÓN ACTIVA (EPA)	12,7	11,5	10,8	10,1	9,4
CAPACIDAD (+) / NECESIDAD (-) FRENTE AL RESTO DEL MUNDO	-2,4	-2,3	-2,5	-2,6	-2,8
CRECIMIENTO REDUCIDO (%)	2001	2002	2003	2004	2005
PIB	3,0	1,8	2,6	2,6	2,6
DEFLACTOR DEL PIB	3,8	2,7	2,3	2,3	2,3
EMPLEO (VARIACIÓN, EN %)	2,1	0,6	1,3	1,3	1,3
PARO, % DE LA POBLACIÓN ACTIVA (EPA)	12,7	12,7	12,0	11,3	10,6
CAPACIDAD (+) / NECESIDAD (-) FRENTE AL RESTO DEL MUNDO	-2,4	-2,4	-2,4	-2,4	-2,5



Fuente: Ministerio de Economía

nuevas previsiones que en términos numéricos y gráficos figuran en la segunda parte (continuación) del cuadro I (en la página anterior); con un crecimiento del PIB para el 2002 del 2,4 (en vez del 2,9 por 100) en el escenario central; y también con parámetros menos positivos en las demás variables (véanse los detalles en la página anterior).

4.2. INDICADORES MÁS RECIENTES DE DESACELERACIÓN

En octubre de 2001, el número de desempleados según el Instituto Nacional de Empleo, INEM, se incrementó en 51.452 personas: la cifra más alta desde la anterior crisis económica de 1992/94. En el mismo mes del año 1993, el desempleo subió en 95.000 personas, y al año siguiente el aumento ya se suavizó a 29.000. Por primera vez en seis años, el paro en octubre de 2001 creció en términos anuales en 9.860 personas, lo que sin duda hay que ver como un cambio de tendencia.

Más concretamente, el desempleo registrado en las oficinas del INEM subió en octubre en 51.452 personas. Así las cosas, el número de desempleados rompió la barrera psicológica del millón y medio (1.540.003), y coloca la tasa sobre población activa en el 9,11 por 100 (9,22 por 100 para noviembre). Gobierno, oposición y agentes sociales coincidieron en que “se trata de un mal dato, y que es necesario adoptar medidas para hacer frente a la crisis general que empieza a contagiar a España”.

Esa tendencia negativa, según pusieron de manifiesto los agentes sociales, no sólo se apreció por los datos del INEM, sino también por la *Encuesta de Población Activa (EPA)*, revelador de que la creación de empleo empezaba a frenarse. Así, mientras el número de

empleos netos creados en el segundo trimestre del 2000 creció a tasas cercanas al 5 por 100 de la población activa, en el mismo trimestre del año 2001 se hundió a menos del 2 por 100. Tendencia que previsiblemente irá agudizándose.

El secretario de Estado de Empleo, Juan Chozas, confesó que los datos de octubre del 2001 son los peores de las últimas dos legislaturas (1996-2001), siendo significativo que la mayor parte de la destrucción de empleo se haya producido en el sector servicios, con 41.653 personas. Lo mismo, o peor aún, pudo decirse de los datos de noviembre del 2001. El paro registrado aumentó un 2,13 por 100 respecto al mes anterior con lo que el número total de desempleados afecta ya a 1.572.847 personas, el 9,22 por 100 de la población activa.

En cuanto al PIB, el segundo gran indicador, se situó en el tercer trimestre del 2001 en el 2,5 por 100, frente al 4 por 100 registrado en el mismo período del año anterior, según señaló el *Boletín Estadístico* del Banco de España de noviembre de 2001 (véase la parte superior del gráfico 9 en la página siguiente). Lo cual también es reflejo de la importante desaceleración de la economía, que en septiembre del 2000 crecía a un ritmo del 4 por 100 y que desde entonces ha ido perdiendo fuerza hasta situarse en el 3 por 100 en junio del 2001, para colocarse a final del ejercicio en el ya referido 2,5; calculándose que cuando la economía sólo crece a ese ritmo, el paro empieza a subir, para dejar de crearse empleo neto al caer por debajo del 1 por 100.

Por lo demás, la parte inferior del mismo gráfico 9 refleja la situación del IPC de los países de la UE en octubre del 2001 así como el detalle de la marcha de la inflación en España (continuación del gráfico 9). Ambos indicadores son también expresión de la fase

GRÁFICO 9

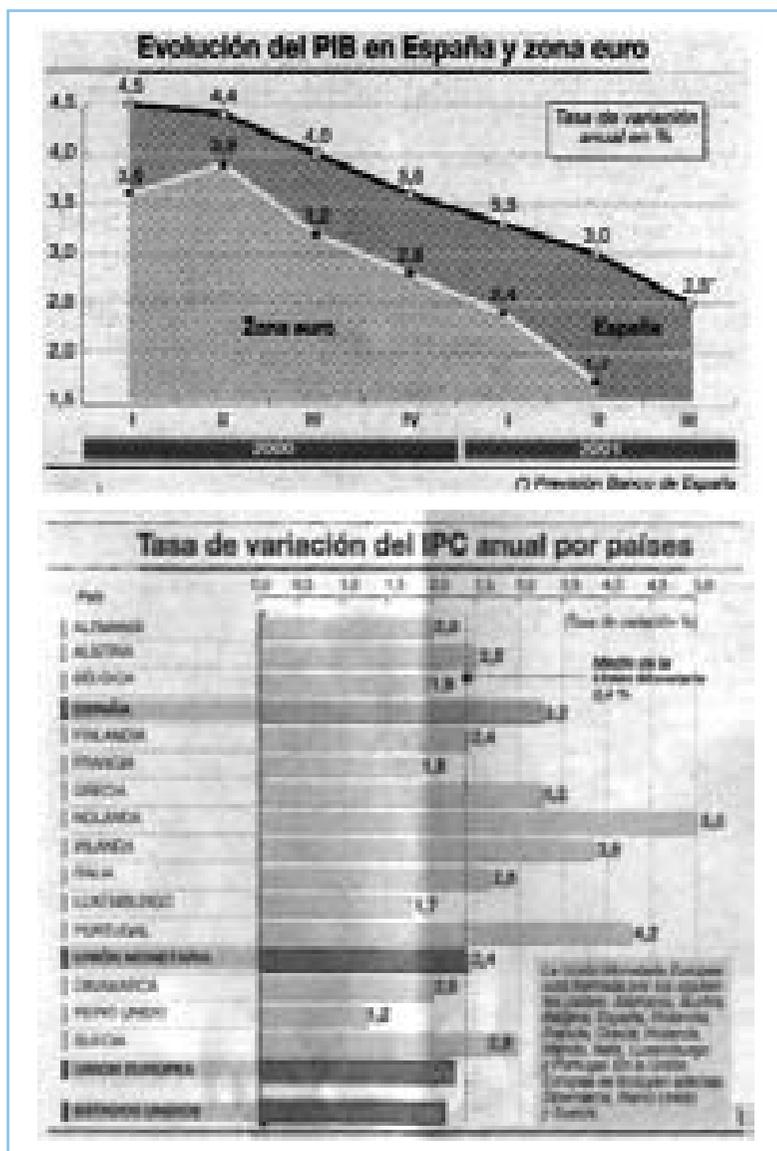
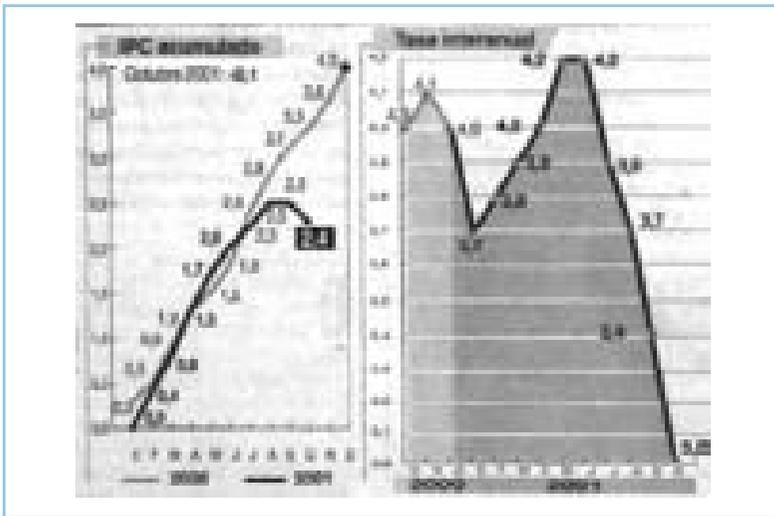


GRÁFICO 9 (CONTINUACIÓN)



declinante de la economía en que estamos. Recordemos también aquí lo visto en el primer párrafo del apartado 4.1.

4.3. EL CASO PARTICULAR DE LA CONSTRUCCIÓN

En el señalado contexto, el sector de la construcción se revela como el más dinámico de los últimos años, si bien, al igual que el conjunto de la economía, ha ido moderándose en su evolución desde la primavera de 2000 (6,7 por 100 en el segundo trimestre, 6,3 en el tercero, 6 en el cuarto y 5,7 en el primer trimestre de 2001).

De todas formas, el sector continúa manteniendo su gran fuerza de expansión; hasta el punto de que según las previsiones oficiales del Ministerio de Economía, a lo largo del año 2001 avanzará a un ritmo medio del 5,9 por 100; para crecer en torno al 4,2 por

100 en 2002, siempre, pues, a un ritmo superior al del conjunto del sistema productivo.

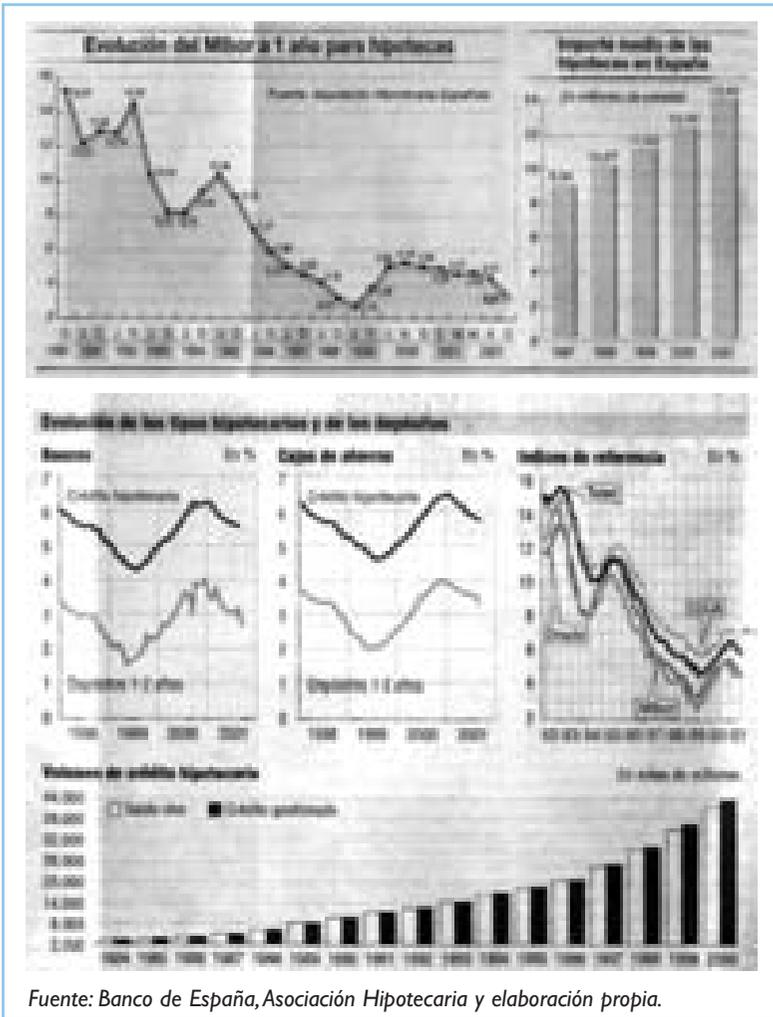
A ese crecimiento va a contribuir de forma muy alentadora la evolución del precio del dinero, actualmente en fase de claro descenso; como puede apreciarse nítidamente a la vista del gráfico 10, expresivo en su parte superior, del MIBOR desde 1990, y de los tipos hipotecarios —en sus diferentes manifestaciones— así como del volumen de crédito hipotecario, actualmente en unos niveles record de casi 45 billones de pesetas (parte inferior del gráfico 10).

4.4. PRIMERAS MEDIDAS ANTICÍCLICAS

Todo lo indicado se traduce en la necesidad de buscar medidas compensatorias del ciclo adverso. Lo cual en términos presupuestarios se manifiesta hasta ahora en dos direcciones. La primera, la reducción de la presión tributaria (actualmente en España en torno al 36 por 100 del PIB), a base de decisiones como las ya oficialmente previstas de reducir las plusvalías empresariales (que pasarán de tributar el 35 por 100 al 18), recortar el Impuesto de Sociedades sobre las PYME (del 35 al 30), y fomentar la innovación (deducción del 10 por 100 sobre inversiones I+D).

Por otro lado, y en un futuro a medio plazo, de doce a veinticuatro meses, cabe actuar en la inversión vía sector público, para lo cual se cuenta en España con el gran repertorio del *Plan General de Infraestructuras* de algo más de 20 billones de pesetas (véase cuadro I del Anexo I), que podría ser acelerado e, incluso, aumentado en sus previsiones globales, ya que el déficit de infraestructuras respecto a los países más avanzados se mantiene (el 78 por 100 de la media de la UE); aparte de que la demanda de trans-

GRÁFICO 10



porte en España está aumentando a un ritmo mucho mayor que el previsto. Por eso, se sugiere la necesidad de aumentar las inversiones del Plan de Infraestructuras. A ello volveremos en la sec-

ción 7. Pero antes hemos de ver los rasgos esenciales de la industria de la construcción.

4.5. MEJOR SITUACIÓN PARA REACTIVAR QUE EN 1992/94

Dentro de la respuesta anticíclica en que ahora estamos concentrándonos, conviene expresar que en la hora presente, la economía española se encuentra en mejor forma que en la anterior crisis de los años 1992/94. Por varias razones, sobre todo las que se fundamentan en la *política de convergencia* practicada para acceder a la Unión Económica y Monetaria, y que a partir de 1999 se ve prolongada por la *sostenibilidad* de la convergencia que supervisa el BCE y que se formula con toda claridad en varios parámetros: 3 por 100 de déficit público máximo sobre PIB, 2 por 100 de techo para la inflación anual, y evolución del agregado monetario M-3 (dinero en manos del público, más cuentas de depósito, de ahorro y a plazo) a un ritmo del 4,5 por 100 anual.

En ese contexto, seguidamente exponemos, de manera muy esquemática, la situación actual por comparación con la fase de recesión de los años 1992/94:

1) *Déficit público*, que desde 1993 al 2001 ha pasado del 6,96 por 100 del PIB al nivel cero, tal como se expresa en los Presupuestos Generales del Estado para 2002. Lo cual proporciona un *colchón* de posibles decisiones de inversión de hasta tres puntos de PIB.

2) *Inflación*, que en 1992 se situaba en el 5,9 por 100, y que podría estar en el 3 en el 2002, con una baja importante después de haberse alcanzado, a causa de la carestía de los crudos, el 4,2 en el primer trimestre del 2001. El proceso inflacionista ahora en

descenso, hace factible pensar en mayores inversiones de las realizables en una fase de fuerte subida de precios; hipótesis en la que resultaría difícil evitar las secuelas inflacionistas.

3) *Tipos de interés*, que han descendido del 15 al 3,25 en el lapso 1993/2001 que nos ocupa. Lo cual permite trabajar con dinero mucho más barato para las inversiones privadas, y con un manejo mucho menos costoso para el servicio de la Deuda Pública en los Presupuestos; quedando así un mayor remanente para inversiones en infraestructuras, incluso en la hipótesis de déficit cero.

4) *Absoluta estabilidad cambiaria* al pertenecer España a la Unión Monetaria. A diferencia de lo que sucedió entre 1992 y 1995, cuando se sucedieron cuatro devaluaciones competitivas de la peseta, que ocasionaron graves pérdidas (ya lo vimos antes: en términos de PIB, cinco puntos, y de empleo: 1,5 millones de nuevos parados).

5) A todo lo indicado anteriormente ha de agregarse la circunstancia, también muy positiva, de que la *capitalización de las empresas* se encuentra mejor que en el período crítico 1992/95. Algo que resulta de particular interés en el caso de las constructoras de obra civil, tanto por las posibilidades que ofrece el sistema concesional, como por la aplicación del método alemán; que como también se ha puesto de relieve anteriormente en este mismo Informe, podría contribuir a recrecer la inversión sin consecuencias presupuestarias inmediatas.

Ante una situación como la descrita en los cinco subapartados anteriores, hay que preguntarse por qué desde las autoridades máximas de la UE no se ha abordado una política de relanzamiento de la economía siguiendo, como en el caso de EE.UU., pautas keynesianas.

La primera razón para una actitud tan cautelosa, puede decirse que tiene una componente institucional: la UE todavía no dispone de instrumentos eficientes y rápidos para responder globalmente y con todo dinamismo a la coyuntura adversa. En general, prevalecen las reacciones de ámbito nacional, con amplia dispersión de objetivos y medios. Por eso mismo se han alzado algunas voces pidiendo que el Tratado de la Unión sea revisado al objeto de facilitar una política común más ágil y resuelta¹¹.

Pero aparte de la cuestión institucional, está la circunstancia de que el Ecofin, y, dentro del mismo, el *Eurogrupo* (formado por los doce países de la Unión Monetaria) no acaba de funcionar coordinadamente. A lo cual se une la sistemática oposición del BCE a lanzarse a políticas de crecimiento del PIB, no obstante las presiones que para ello recibe últimamente; sobre todo por parte de una Alemania que no recupera el fuelle económico. Y tal cosa sucede porque el BCE entiende que su función esencial es garantizar la estabilidad de precios, esto es, la conservación del valor del dinero, siguiendo en eso y en otras muchas pautas el tradicional comportamiento altamente conservador del Bundesbank.

A escala nacional en el caso de España ¿qué sucede? Muy rápidamente podríamos resumir la situación de la siguiente forma:

1) Oficialmente se manifiesta que *no hay recesión*; ergo no es necesaria una política anticíclica.

2) A toda costa (por coherencia política pero no tal vez económica) *quiere mantenerse el déficit cero* oficialmente prometido. Y

¹¹ David Fairlamb, "The Maastricht Treaty needs a Makeover", *Business Week*, 3.XII.2001

para ello, nada mejor que formalizarlo así en el momento de aprobarse definitivamente los Presupuestos del Estado para el 2002 por las Cortes Generales.

3) Por lo demás, en lo que parece ser el trasfondo de una auténtica política de *wait and see*, no habría mayores problemas, para, avanzado el año 2002, y si las cosas se deterioraran, introducir un *paquete de incentivos* para impulsar de nuevo el crecimiento de la economía. A base de medidas fundamentalmente de mantenimiento de la demanda global (seguro de paro, etc.), fiscales (rebaaja de impuestos para recrecer la capacidad de gasto), y de inversión pública (*Plan de Infraestructuras* y otros). Lo peor de tal opción es que podría llegar demasiado tarde, cuando el deterioro ya estuviera más avanzado de lo que podría pensarse, con reacciones potenciales menores de las deseables.

En resumen, merced a una política de círculo más virtuoso que en el pasado, España se encuentra en condiciones muy aceptables para afrontar cualquier eventualidad crítica de manera mucho más adecuada que en la crisis anterior de los años 1992/95. Pero *dormirse en los laureles* no es en absoluto aconsejable.

5. LA IMPORTANCIA RELATIVA DEL SECTOR CONSTRUCCIÓN

El Valor Añadido Bruto generado por la construcción en España representó en el 2000 el 8,0 por 100 del PIB (véase cuadro 2); un ratio que en la última década osciló entre el 8,5 por 100 (1990) y el 6,8 por 100 (1997). Evolución que pone de manifiesto el carácter marcadamente cíclico de la actividad con respecto al conjunto de la economía.

CUADRO 2

EVOLUCIÓN DEL PIB, VALOR AÑADIDO BRUTO (VAB) Y DE LA FORMACIÓN DE CAPITAL BRUTO (FBCF) EN CONSTITUCIÓN. Billones de pesetas y %

Años	PIB (A)	VAB (B)	% (B)/(A)	FBC TOTAL (C)	FBCF (D)	% (D)/(C)
1990	51,98	4,40	8,5	13,44	7,33	54,6
1991	57,00	4,86	8,5	14,32	8,04	56,2
1992	61,39	4,78	7,8	14,20	8,00	56,3
1993	63,52	4,63	7,3	13,50	7,80	57,7
1994	67,55	4,78	7,1	14,26	8,22	57,7
1995	72,84	5,30	7,3	16,01	9,16	57,2
1996	77,24	5,36	6,9	16,70	9,20	55,1
1997	82,06	5,62	6,8	18,00	9,70	53,9
1998	87,55	6,16	7,0	20,07	10,65	53,0
1999	93,69	6,96	7,4	22,67	12,14	53,5
2000	100,87	8,06	8,0	25,76	14,08	54,7

Fuente: CNTR (INE)

A efectos comparativos, el VAB de la construcción varía en la UE entre el 7,0 por 100 del PIB en el caso de España (ratio referido al año 1998) y el 4,2 por 100 de Francia. Por otro lado, la incidencia de la inversión en construcción sobre la inversión total sitúa a Grecia en primer lugar; seguida de España; en el otro extremo, Italia, Reino Unido y Francia son los países con una menor intensidad de inversión en la actividad construcción (véase cuadro 3).

A efectos de inversión, la importancia del sector es manifiesta. Según las cifras actualizadas para España, la participación en la Formación Bruta de Capital Fijo a lo largo de la pasada década se sitúa entre el 53,0 y el 57,7 por 100. Y en los años últimos el impulso de recuperación hizo elevarse la *ratio* hasta el 54,7 por 100 (2000).

Con respecto a la participación del empleo de la construcción en el total del país, la evolución se ha mantenido creciente desde el

CUADRO 3

LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCIÓN EN LA UE, AÑO 1998 (1)							
PAÍSES	PIB A PRECIOS DE MERCADO			FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL FIJO			
	TOTAL	CONS TRUCC.	Const./ TOTAL %	CONS TRUCC.	Const./ TOTAL %	VIVIENDA /TOTAL %	OTRAS CONS. TOTAL%
ALEMANIA	3,784	193,3	5,1	460,7	55,7	32,4	23,3
BÉLGICA	9,064	427,2	4,7	808,0	42,4	24,5	17,9
DINAMARCA	1,168	51,9	4,4	115,1	45,0	19,7	25,3
ESPAÑA	86,00	6,0	7,0	12,6	62,5	26,6	36,1
FRANCIA	8,564	361,3	4,2	706,4	43,9	21,1	22,8
GRECIA	35,00	2,7	7,7	5,1	64,3	24,5	39,8
IRLANDA	0,059	-	-	8,4	58,9	32,0	26,9
ITALIA	2,057	94,4	4,6	159,6	39,8	22,4	17,4
LUXEMBURGO	0,665	38,0	5,7	65,4	50,3	17,4	32,9
PAÍSES BAJOS	0,776	38,3	4,9	88,8	52,2	26,4	25,8
PORTUGAL	1,900	1,4	7,1	2,4	49,0	-	-
REINO UNIDO	0,847	39,3	4,6	66,0	43,1	17,4	25,7

(1) Cuentas Nacionales (OCDE). Billones en la unidad monetaria de cada país.
Fuente: Ministerio de Fomento

LA CONSTRUCCIÓN EN LA UE, COMPARACIÓN POR TIPOLOGIA. AÑO 2000									
PAÍSES	EDIFICACION						INGENIERÍA CIVIL		
	OBRA NUEVA			REHABILITACIÓN Y MANTENIMIENTO			TOTAL	NUEVO	MANTE- NIMIENTO
	TOTAL	RESIDENCIAL	NO RESID.	TOTAL	RESIDENCIAL	NO RESID.			
ALEMANIA	108,9	66,43	41,86	73,20	55,58	17,08	33,14	24,84	8,30
BÉLGICA	14,99	7,71	7,28	8,63	5,38	3,25	5,04	2,97	2,07
DINAMARCA	5,10	2,08	3,02	5,23	3,09	2,14	5,23	3,07	2,16
ESPAÑA	29,72	20,74	8,98	14,63	9,27	5,36	19,85	15,93	3,92
FRANCIA	43,10	25,30	17,80	46,01	28,00	18,01	21,46	14,05	7,35
GRECIA	-	-	-	-	-	-	-	-	-
IRLANDA	7,84	4,09	3,75	2,85	2,01	0,84	30,90	2,03	0,40
ITALIA	34,59	17,97	6,62	52,02	33,83	18,19	24,23	16,50	13,73
LUXEMBURGO	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PAÍSES BAJOS	15,57	8,59	6,08	14,80	8,12	6,68	9,43	5,98	3,45
PORTUGAL	9,88	7,29	2,59	0,78	0,50	0,22	3,87	3,65	0,22
REINO UNIDO	41,02	12,29	28,73	40,57	25,83	14,74	14,41	9,04	5,37

Unidad: Miles de millones de EUROS
Fuente: Euroconstruct 2000

año 1995, hasta alcanzar el 11 por 100 en el último ejercicio disponible (*Encuesta de Población Activa*, cuarto trimestre 2000).

Asimismo, cabe indicar que cerca del 25 por 100 del incremento de empleo generado en 1998 procedió de la industria de la construcción, aunque su duración en muchos casos se vea limitada por la propia ejecución de las obras. Deben tenerse en cuenta, además, los puestos de trabajo inducidos en otros sectores a través de las compras a terceros.

6. INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURAS

El volumen de obra calificado como de infraestructuras se elevó en el año 2000 a 2,2 billones de pesetas, representando el 54 por 100 de la total inversión pública.

6.1. EVOLUCIÓN DE LAS INVERSIONES

Los rasgos más sobresalientes de la evolución de los inversores en el sector acotado, se resumen en los cuadros 4 y 5. Como principales observaciones al respecto, cabe incluir las siguientes:

- La incidencia de la inversión pública en el agregado total de FBCF ha sido siempre importante, con un peso en torno al 55 por 100 en los últimos diez años. Por lo cual bien cabe caracterizarla de *motor de desarrollo económico*; aparte de todas las otras muchas consecuencias positivas de la obra una vez terminada.
- La distribución de inversiones públicas según agentes, pone de manifiesto un cierto equilibrio entre el ámbito territorial (CC.AA., Corporaciones Locales y empresas dependientes de las CC.AA.) y estatal a lo largo de la década de 1990. Sin embargo, se observa un auge claro de las empresas públicas

CUADRO 4

INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURAS. EN MILES DE MILLONES DE PESESTAS										
AGENTES	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
MOS FOMENTO Y MEDIO AMBIENTE	571,1	582,5	503,0	626,2	660,2	773,7	532,5	526,7	669,2	562,1
RESTO ESTADO	-	-	-	-	-	-	11,8	15,3	17,1	9,1
TOTAL ESTADO	571,1	582,5	503,0	626,2	660,2	773,7	544,3	542,0	686,3	571,2
OO.AA.AA. (ESTADO)	39,6	30,5	21,2	27,8	20,1	17,8	7,8	7,5	6,0	7,1
SEGURIDAD SOCIAL	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL ADM. GENERAL ESTADO	610,7	613,0	524,2	654,0	680,3	791,5	552,1	549,5	692,3	578,3
CC.AA.	503,3	510,9	473,4	451,4	488,4	429,0	398,0	442,8	502,2	546,1
CORPORACIONES LOCALES	293,3	368,6	256,3	249,4	300,2	265,3	230,3	287,0	328,3	387,2
TOTAL ENTES TERRITORIALES	796,6	879,5	729,7	700,8	788,6	694,3	628,3	729,8	830,5	933,3
OO.AA.AA. DEL ESTADO (1)	57,1	54,8	61,4	53,2	39,4	40,3	18,6	18,3	11,7	18,7
EMPRESAS PÚBLICAS	155,7	214,7	205,9	180,5	167,6	196,9	191,4	246,5	335,2	363,3
EMP. DEPENDIENTES DE CC.AA.	-	-	-	-	-	-	-	-	36,8	32,4
TOTAL AGENTES	1.620,1	1.762,0	1.521,2	1.588,5	1.675,9	1.723,0	1.390,4	1.544,1	1.906,5	1.926,0

Fuente: M° de Fomento. (1) Descentralizadas

CUADRO 5

VARIACIÓN PORCENTUAL DE LAS INVERSIONES EN INFRAESTRUCTURAS (%) SOBRE AÑO ANTERIOR										
AGENTES	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	
MOS FOMENTO Y MEDIO AMBIENTE	-2,7	-16,5	19,2	1,7	12,4	-32,6	-3,6	25,0	-19,0	
RESTO ESTADO	-	-	-	-	-	-	26,3	10,0	-48,7	
TOTAL ESTADO	-2,7	-16,5	19,2	1,7	12,4	-31,1	-3,0	24,6	-19,7	
OO.AA.AA. (ESTADO)	-26,5	-32,8	25,6	-30,3	-15,0	-57,1	-6,3	-21,3	14,1	
SEGURIDAD SOCIAL	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
TOTAL ADM. GENERAL ESTADO	-4,2	-17,3	19,5	0,3	11,6	-31,7	-3,0	24,0	-19,4	
CC.AA.	-3,1	-10,4	-8,7	4,4	-15,7	-9,2	8,4	11,6	4,9	
CORPORACIONES LOCALES	19,9	-32,8	-6,8	16,1	-15,2	-15,0	21,4	12,5	13,7	
TOTAL ENTES TERRITORIALES	5,4	-19,8	-8,0	8,5	-15,5	-11,4	13,2	12,0	8,4	
OO.AA.AA. DEL ESTADO (1)	-8,4	8,3	-17,0	-28,6	-1,9	-54,8	-4,1	-37,1	54,1	
EMPRESAS PÚBLICAS	31,6	-7,3	-16,0	-10,4	12,7	-4,9	25,5	33,8	4,5	
EMP. DEPENDIENTES DE CC.AA.	-	-	-	-	-	-	-	-	-15,1	
TOTAL AGENTES	3,8	-16,5	0,0	1,8	-1,4	-21,0	8,2	21,5	-2,6	

Fuente: M° de Fomento. (1) Descentralizadas

dependientes de los Ministerios de Fomento y de Medio Ambiente en detrimento de esos Ministerios y de los

Organismos Autónomos Administrativos del Estado (OO.AA.AA.).

- En el caso de la *Administración General del Estado* es interesante el desglose en los diversos tipos de obra (2000):

TIPO DE OBRA	%	TIPO DE OBRA	%
Carreteras	43,6	Aeropuertos	9,1
Transp. Ferroviario	15,5	Puertos y costas	8,0
Obras hidráulicas	15,1	Resto	8,7

- Del otro lado, en los *Entes Territoriales*, la distribución es la siguiente (2000):

TIPO DE OBRA	%	TIPO DE OBRA	%
Carreteras	36,2	Otros	11,5
Urbanizaciones	22,0	Obras hidráulicas	6,3
Transp. Ferroviario	13,4	Resto	10,9

Dentro de las prioridades de gasto que se fijan en los Presupuestos Generales del Estado para el año 2002, las infraestructuras ocupan un lugar destacado, con un crecimiento del 9,1 por 100; fundamentalmente para alta velocidad ferroviaria, auto-vías, recursos hidráulicos y medio ambiente. Al tema tendremos ocasión de referirnos ampliamente en la sección 7 y en los Anexos I y II del presente Informe.

6.2. LICITACIONES DURANTE EL AÑO 2001

Será interesante destacar que en los primeros nueve meses de 2001, el Ministerio de Fomento licitó contratos de obras públicas por un importe global de 316.967 millones de pesetas, mientras

que en idéntico periodo del año 2000 la cifra fue de 149.212 millones de pesetas. Lo que supone un incremento del esfuerzo inversor de nada menos que el 112,4 por 100.

La Dirección General de Carreteras es el principal impulsor de ese aumento, al incrementar la obra licitada en un 161,7 por 100, pasando de 103.208 millones de pesetas a 270.118 millones. Por su parte, la Dirección General de Ferrocarriles licitó 37.663 millones de pesetas, con un incremento del 3,3 por 100 respecto a igual periodo del año anterior.

Las empresas y Entes Públicos dependientes del Ministerio, también han contribuido, de manera significativa, al mayor esfuerzo inversor, incrementando en un 26,5 por 100 la obra pública licitada, al pasar de 366.933 millones de pesetas en los tres primeros trimestres de 2000 a 464.254 millones en el mismo período de 2001.

Conviene además resaltar el mantenimiento de la capacidad inversora del GIF, que superó en el periodo señalado los 180.000 millones de pesetas licitados, creciendo un 1,31 por 100 con respecto al año anterior. No obstante son AENA, con un incremento del 97,4 por 100, y Puertos del Estado con un 76 por 100, los máximos impulsores del crecimiento, correspondiendo el resto a los otros Entes Públicos y empresas (RENFE, FEVE y Correos y Telégrafos). Los detalles pueden verse en el cuadro 6 (página siguiente).

7. INFRAESTRUCTURAS Y DESARROLLO ECONÓMICO

A nadie se le oculta que la inversión en infraestructuras es uno de los principales factores del desarrollo, porque la disponibilidad de buenas carreteras, ferrocarriles, puertos y aeropuertos permite

CUADRO 6

LICITACIONES DEL GRUPO FOMENTO DURANTE ENERO-SEPTIEMBRE DEL 2001			
MINISTERIO DE FOMENTO	Año 2001 ENERO-SEPT. (MILLONES PTAS.)	Año 2000 ENERO-SEPT. (MILLONES PTAS.)	VARIACIÓN %
TOTAL (A)	316.967	149.212	112,4
D.G. DE CARRETERAS	270.118	103.208	161,7
D.G. DE FERROCARRILES	37.663	36.459	3,3
OTRAS OBRAS DE INGENIERÍA CIVIL	340	2.053	-83,4
D.G. DE LA VIVIENDA, LA ARQUITECTURA Y EL URBANISMO	8.846	7.492	18,1
EMPRESAS Y ENTRES PÚBLICOS DEPENDIENTES DEL MINISTERIO			
TOTAL (B).	464.254	366.933	26,5
GIF	181.802	179.444	1,3
AENA	124.660	63.140	97,4
PUERTOS	120.006	68.176	76,0
OTROS ENTES PÚBLICOS	37.780	56.173	-32,7
TOTAL GRUPO FOMENTO (A+B)	781.221	516.145	51,4

un mejor funcionamiento de la economía; al darle al sistema económico una mayor velocidad y fluidez de funcionamiento, todo lo cual repercute en la productividad y la competitividad.

7.1. LA PRIORIDAD DE LAS INFRAESTRUCTURAS

Por las razones ya citadas, la inversión pública en infraestructuras es una prioridad del gasto público y una herramienta básica de la política del Estado para dinamizar la economía; y, también, para promover el equilibrio regional con una mayor cohesión territorial. Se persiguen así objetivos económicos y sociales de indudable trascendencia.

En otras palabras, el hecho de que las infraestructuras de transporte aumenten la productividad media de las regiones menos desarrolladas hace de ellas un poderoso instrumento para eliminar disparidades de renta de un país. Asimismo, una adecuada dotación de infraestructuras de transporte estimula, a través de la reducción de

costes, la inversión privada. Y mejora la competitividad de las economías, haciendo cualquier región más atractiva para la inversión.

Desde esta perspectiva, la política del Ministerio de Fomento tiene como objetivo fundamental la culminación de proyectos básicos en materia de infraestructuras que permitan avanzar en la modernización de España. Con ese trasfondo, en los próximos años, desde el rigor presupuestario y el control del déficit público, el propósito oficialmente declarado de la Administración General del Estado es:

- Completar la Red de Carreteras de gran capacidad.
- Modernizar las comunicaciones ferroviarias y la extensión de corredores ferroviarios de altas prestaciones, con prioridad para los proyectos AVE ya identificados.
- Crear nuevas infraestructuras aeroportuarias, capaces de dar respuesta al vertiginoso crecimiento del tráfico aéreo.
- Realizar mayores inversiones en los puertos del Estado a fin de aumentar la capacidad de sus instalaciones y mejorar su competitividad.
- Desarrollar el Plan Hidrológico Nacional cuya responsabilidad global corresponde al Ministerio de Medio Ambiente.

7.2. LAS INFRAESTRUCTURAS Y EL CRECIMIENTO ECONÓMICO

Adicionalmente a su importancia cuantitativa dentro de la economía (también la tienen, por supuesto, la agricultura, la industria

manufacturera, el turismo, etc.), las infraestructuras suponen un instrumento clave como factor de movilización de recursos para crecer más rápidamente. Sobre todo en la rama descendente del ciclo y en ese sentido, han de subrayarse algunos aspectos específicos:

- Un incremento del 1 por 100 en la demanda de construcción genera un efecto acelerador de casi el doble en la demanda global.
- Lo anterior es especialmente ventajoso desde el punto y hora en que prácticamente la totalidad de las compras del sector se realizan en el mercado interno: hierro y acero, cemento, piedra, cerámica, asfalto, etc.
- Por cada punto de porcentaje de VAB del sector en relación al PIB, se genera empleo directo por algo más de un punto de porcentaje de la población activa. Cien millones de pesetas gastadas en el sector construcción, significan unos 10 empleos directos y otros seis indirectos.
- La inversión en infraestructuras estimula el sistema económico en general, de forma que un aumento del 1 por 100 de su stock induce a una expansión de alrededor del 0,25 por 100 en la productividad del sector privado.
- Algo más del equivalente al 50 por 100 de las inversiones públicas en construcción, retorna al erario por aumento de las recaudaciones impositivas, y por las menores prestaciones por desempleo.
- El constructor prefinancia buena parte de la actividad hasta su misma terminación.

Pero las consideraciones referidas sobre las infraestructuras tienen además un papel fundamental a la hora de regular el ciclo, con la adopción de medidas de estímulo en su rama descendente, es decir, cuando la coyuntura pulsa a la baja. Tema del que nos ocupamos *in extenso* en 7.6.

7.3. INFRAESTRUCTURAS Y FONDOS ESTRUCTURALES Y DE COHESIÓN DE LA UE

En España, la creación de nuevas infraestructuras tiene ahora otra función más allá de lo meramente coyuntural: la necesidad de hacer efectiva la convergencia con los demás países de la UE, y no sólo nominalmente (criterios de Maastricht sobre déficit público, inflación, tipos de interés, deuda pública y estabilidad monetaria) sino sobre todo en términos reales, es decir, en términos de educación, sanidad, y precisamente de infraestructuras de todo tipo; y muy señaladamente de transportes, a poco que se recuerde que el parque de vehículos automóviles ha pasado de doce millones de unidades en 1990 a 23 millones en el 2000, es decir, un aumento del 91 por 100 en sólo diez años, a un ritmo del 6,7 por 100 anual acumulativo, muy superior al progreso del PIB (en torno al 3,5 por 100 durante la década de 1990).

Con el cuadro 7 (fila 23), se ilustra sobre las asignaciones globales presupuestadas para infraestructuras en España. Como también puede verse (fila 27) la cantidad global que España recibirá de la UE en el 2001 como país receptor neto de la UE (el 1,2 por 100 del PIB).

En relación con lo anterior, está claro que la financiación de las nuevas infraestructuras ha sido y sigue estando ligada a la aplicación de Fondos Estructurales y de Cohesión de la UE:

CUADRO 7

POLÍTICAS DE GASTO DE LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO
 (Millones de pesetas)

POLÍTICAS DE GASTO	2001	2002	VARIACIÓN		2001 (% PIB)	2002 (% PIB)
			IMPORTE	%		
ADMINISTRACIÓN GENERAL	13.616	14.546	930	6,7	2,1	2,1
Justicia	1.057	1.127	70	6,6	0,2	0,2
Defensa	5.868	6.158	291	5,0	0,9	0,9
Seguridad Ciudadana e Inst.Penitenciarias	4.825	5.050	225	4,7	0,7	0,7
Exterior	908	940	32	3,5	0,1	0,1
Administración tributaria	977	1.271	293	30,0	0,2	0,2
GASTO SOCIAL	117.924	110.314	-7.611	-6,5	18,1	16,0
GASTO SOCIAL (*)	81.869	88.510	6.641	8,1	12,6	12,8
Pensiones	58.994	62.453	3.459	5,9	9,1	9,1
Prestaciones sociales	7.618	7.839	221	2,9	1,2	1,1
Fomento del empleo	4.969	5.183	214	4,3	0,8	0,8
Sanidad	28.437	13.964	-14.474	-50,9	4,4	2,0
Educación	1.533	1.670	138	9,0	0,2	0,2
Vivienda	661	657	-4	-0,6	0,1	0,1
Desempleo	8.258	8.928	671	8,1	1,3	1,3
Incapacidad temporal	3.557	4.027	469	13,2	0,5	0,6
Servicios generales de la Seg. Social	3.897	5.591	1.694	43,5	0,6	0,8
ACTIVIDAD PRODUCTIVA E INVERSIÓN	23.171	24.401	1.230	5,3	3,6	3,5
Agricultura	7.681	7.671	-10	-0,1	1,2	1,1
Industria y energía	1.398	1.397	-1	-0,1	0,2	0,2
Subvenciones corrientes al transporte	1.600	1.640	40	2,5	0,2	0,2
Comercio, turismo y PYME	1.083	1.193	110	10,2	0,2	0,2
Infraestructuras	7.887	8.711	824	10,4	1,2	1,3
Investigación	3.523	3.791	268	7,6	0,5	0,6
TRANSFERENCIAS A OTRAS ADMINISTRACIONES	38.438	40.575	2.137	5,6	5,9	5,9
Financiación a las Admones. Territoriales	31.024	32.489	1.465	4,7	4,8	4,7
Participación Unión Europea	7.414	8.087	672	9,1	1,1	1,2
OTRAS POLÍTICAS	5.032	5.281	249	5,4	0,8	0,8
DEUDA PÚBLICA	17.039	17.730	691	4,1	2,6	2,6
TOTAL PRESUPUESTO	215.220	212.846	-2.373	-1,1	33,1	30,9
TOTAL PRESUPUESTO (*)	179.165	191.043	11.878	6,6	27,5	27,7

(*) Excluyendo Sanidad y prestaciones sociales modificadas en el acuerdo de financiación de las CC.AA.

Fuente: *Elaboración propia a partir de los datos de los PGE respectivos.*

FEOGAorientación para mejoras agrarias, FEDER para obras relacionadas con el desarrollo en diversos objetivos, Fondo Social Europeo (FSE) para reajustes de empleo en las empresas; y Fondo de Cohesión, que se dedica precisamente a infraestructuras físicas y de medio ambiente en los países comunitarios cuya renta per cápita no llega al 90 por 100 de la renta media de la Comunidad.

España está beneficiándose ampliamente de su pertenencia a la CE, como puede apreciarse fácilmente a la vista del cuadro 8 en el cual figura la evolución del saldo financiero que tenemos con la Unión Europea.

CUADRO 8

EVOLUCIÓN DEL SALDO FINANCIERO ESPAÑA–COMUNIDADES EUROPEAS								
(en millones de pesetas)								
CONCEPTOS	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	
Recursos propios tradicionales	98.864,6	104.396,2	131.662,9	110.930,9	116.458,2	136.930,8	151.366,7	150.900,0
Recurso IVA (neto)	485.260,9	432.313,2	358.058,6	411.704,1	456.829,1	435.472,4	472.789,0	465.836,2
Recurso PNB (neto)	150.707,4	259.625,7	123.664,0	218.768,5	327.037,3	402.051,3	428.871,3	495.947,8
Aportación al FED	15.620,3	17.512,7	15.685,2	8.952,1	11.739,7	23.468,5	14.296,6	20.530,2
TOTAL APORTACIÓN ESPAÑOLA	750.453,2	813.847,8	629.070,7	750.355,6	912.064,3	997.923,0	1.067.323,6	1.133.214,2
FEOGA–Garantía	602.077,4	700.307,2	740.380,0	646.726,1	754.598,1	884.926,5	871.392,0	962.788,0
FEOGA–Orientación y otros	111.662,8	51.843,8	143.382,9	156.796,8	121.581,0	182.322,1	234.580,9	122.000,0
FEDER	279.988,4	259.630,4	447.695,4	419.514,1	423.756,6	469.763,5	620.037,0	528.875,0
FSE	105.544,8	77.262,4	244.894,4	211.360,4	302.238,6	290.487,7	327.582,1	355.127,0
Fondo de Cohesión	32.448,9	60.566,5	170.269,1	210.508,4	120.239,1	197.015,3	184.804,4	200.905,0
Otros (2)	14.663,0	15.990,3	22.496,3	19.518,8	20.993,6	22.571,2	25.512,6	21.790,0
PAGOS COMUNITARIOS	1.146.385,3	1.165.600,6	1.769.118,1	1.664.424,6	1.743.407,0	2.047.086,3	2.263.909,0	2.191.485,0
SALDO FINANCIERO FINAL	395.932,1	351.752,8	1.140.047,4	914.069,0	831.342,7	1.049.163,3	1.196.585,4	1.058.270,8

(1) 1991–1998 en términos de caja. Fuente: Dirección del Tesoro y Política Financiera.
 (2) Recoge, entre otros, las ayudas CECA y el 10 por 100 por gastos de recaudación de los recursos propios tradicionales. Fuente: Ministerio de Economía

La importancia que esas dotaciones tienen para España se destaca en el cuadro 9 (página siguiente), donde se ve cómo en el período 1994/99 se dedicó a infraestructuras el 31,2 por 100 de los recur-

CUADRO 9

ESPAÑA. ANÁLISIS DEL GASTO COMUNITARIO TOTAL POR OBJETIVO Y POR CATEGORÍA DE INTERVENCIÓN (en MECU%)									
1994-1999	OBJETIVO 1	OBJETIVO 2	OBJETIVOS 3 Y 4	OBJETIVO AGRICULTURA	OBJETIVO PESCA	OBJETIVO Sc	FONDO DE COHESIÓN	OTROS	TOTAL
INFRAESTRUCTURAS									
Fondos estructurales	7.524	302				82	3.883		11.947
% del total	28,9	26,7				10,3	60,1		31,2
TEJIDO PRODUCTIVO									
Fondos estructurales	8.023	290		325	120	439			9.196
% del total	30,5	25,7		100,0	100,0	66,2			24,0
RECURSOS HUMANOS									
Fondos estructurales	7.452	317	1.543			89			9.710
% del total	25,4	28,0	100,0			13,4			25,3
MEDIO AMBIENTE									
Fondos estructurales	3.034	214				67	3.988		7.263
% del total	11,5	18,9				10,2	49,9		19,0
OTROS/ASISTENCIA TÉCNICA									
Fondos estructurales	187	8				0			194
% del total	0,7	0,7				0,0			0,6
NO REPARTIDO(OBJ. 2 97-99)									
Total Fondos estructurales	28.300	1.130	1.843	328	120	664	7.950	1.285	39.015
% del total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	

Fuente: Comisión Europea

sos recibidos de la UE. Lo cual se hace evidente a poco que se recuerden los altos porcentajes de financiación comunitaria que han tenido la red de autovías, las redes arteriales de las grandes ciudades, etc.

En cuanto al futuro, la referida tónica va a seguir, como puede constatarse por el cuadro 10, que resume las asignaciones previstas para Fondos Estructurales y de Cohesión de la *Agenda 2000*, que a lo largo de siete años va a suponer 195.000 millones de euros, de los cuales en torno al 25 por 100 corresponden a España.

CUADRO 10

PERSPECTIVAS FINANCIERAS EU-15 DE LA AGENDA 2000/2006			
(Millones de euros)			
AÑOS	FONDOS ESTRUCTURALES	FONDO DE COHESIÓN	TOTAL
2000	29.430	2.615	32.045
2001	28.840	2.615	31.455
2002	28.250	2.615	30.865
2003	27.670	2.615	30.285
2004	27.080	2.515	29.595
2005	27.080	2.515	29.595
2006	26.660	2.510	29.170
TOTAL	195.010	18.000	213.010

Fuente: Comisión Europea

Sobre la experiencia más reciente y las previsiones sobre 2001 y 2002 puede verse el cuadro 11. Por último, puede ser de interés incluir el detalle de cómo se realizan los gastos referentes a las acciones estructurales.

En relación con las infraestructuras tiene, pues, gran importancia la cuestión de por cuanto tiempo va a poder disponer España de

CUADRO 11

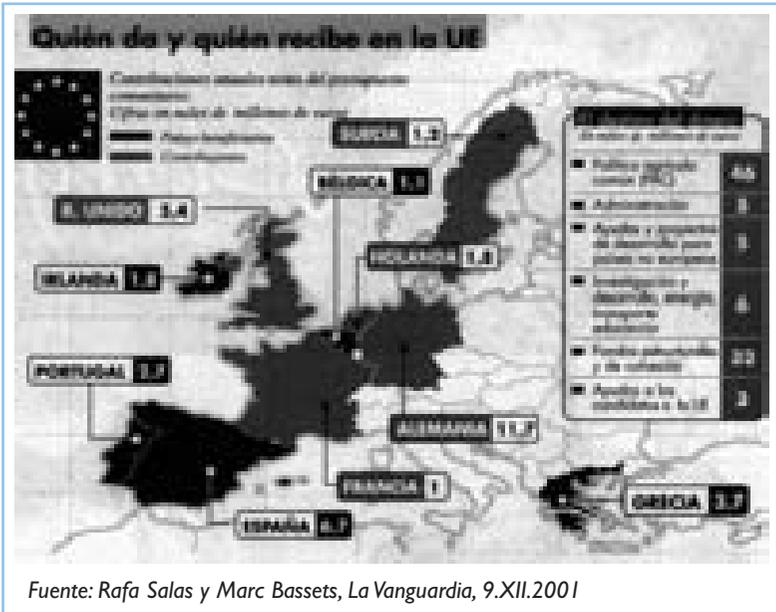
TRANSFERENCIAS RECIBIDAS POR ESPAÑA DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES Y FONDO DE COHESIÓN 1999-2002 (millones de euros)				
CONCEPTOS	1999	2000	2001	2002
APORTACIÓN ESPAÑOLA	6.414,74	6.660,24	7.414,35	8.086,55
PAGOS COMUNITARIOS	13.609,23	10.961,19	14.274,04	14.796,75
SALDO FINANCIERO	7.194,48	4.300,95	6.859,69	6.710,20
FONDOS ESTRUCTURALES	7.108,03	4.132,11	6.792,19	6.529,96
FEDER	3.726,50	2.818,88	4.687,89	3.667,14
FSE	1.968,81	796,58	992,42	1.456,46
FEOGA-O. IFOP Y OTROS	1.412,72	516,65	1.111,87	1.406,37
FONDO DE COHESIÓN	1.110,70	1.197,08	1.305,72	1.502,48
TOTAL	8.218,72	5.329,19	8.097,91	8.032,44

Nota: 1999-2001 datos en términos de caja, 2002 datos de Presupuestos

Fuente: Ministerio de Hacienda

los Fondos Estructurales y de Cohesión de la UE para sus planes de infraestructuras. Al respecto puede ser de gran interés la visión que ofrece el gráfico 11.

GRÁFICO 11



Hasta el 2006 es indiscutible que seguirá el flujo ya comprometido, pero más allá, las cantidades irán decreciendo, por el impacto de la ampliación, con la entrada de nuevos Estados miembros con rentas per cápita muy inferiores a la de España.

En consecuencia, esa previsión obliga a pensar ya desde ahora más allá del 2006, obligando a reflexionar sobre la necesidad de que España se dote de un Fondo propio de Infraestructuras, suficiente para garantizar la continuidad de la política en este área decisiva.

7.4. GASTOS COMUNITARIOS EN ESPAÑA

El procedimiento de los gastos comunitarios fue modificado con la aprobación del paquete de la *Agenda 2000*, que incluyó la reforma de las políticas agraria y estructural así como el establecimiento de nuevas perspectivas financieras para el periodo 2000-06; en las que el gasto comunitario se estructura en siete categorías: Agricultura, Acciones estructurales, Políticas internas, Acciones exteriores, Gastos administrativos, Reservas, y Ayuda de preadhesión.

Más concretamente, las *acciones estructurales* se realizan mediante la utilización de determinados instrumentos financieros entre los que cabe destacar los ya mencionados Fondos Estructurales –FEOGA-Orientación, Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP), Fondo Social Europeo (FSE) y Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)– así como el Fondo de Cohesión.

El 21 de junio de 1999, el Consejo de Ministros aprobó el Reglamento nº 1260/1999 por el que se determinan las disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales, estableciendo su normativa renovada, así como los nuevos principios comunes de aplicación: objetivos, programación, gestión financiera, evaluación y control.

La dotación, para el conjunto de los Fondos estructurales, a lo largo del periodo de siete años 2000/2006, a precios de 1999, asciende a 195.010 millones de euros. En cuanto a la reglamentación, los siete objetivos previos de los Fondos Estructurales han quedado reducidos a tres, según el detalle que sigue.

En referencia al *nuevo Objetivo 1* (antiguos objetivos 1 y 6), para regiones con retraso en su desarrollo, el criterio de subvencionabilidad se aplicará de la manera más estricta. Las regiones ultrape-

riféricas y las actualmente subvencionables en virtud del Objetivo nº 6 se incluirán automáticamente en el 1; que seguirá siendo prioritario, por lo cual recibirá alrededor de las dos terceras partes de las asignaciones de los Fondos Estructurales.

El *nuevo Objetivo 2* (antiguos 2 y 5b), beneficiará a las regiones en proceso de reconversión económica y social con una tasa de desempleo importante; es decir, a las zonas industriales en transformación, las rurales en declive, las dependientes de la pesca, y las urbanas en crisis. Durante el período 2000-2006, el nuevo Objetivo 2 deberá beneficiar, como máximo, a un 18 por ciento de la población y las zonas cubiertas habrán de coincidir básicamente con las que se benefician de las ayudas estatales regionales (en virtud de la letra c del apartado 3 del artículo 92 del Tratado de la Unión Europea). Tres Fondos Estructurales (FEDER, FSE e IFOP) y la Sección de Garantía del FEOGA apoyarán la reconversión de esas zonas.

El *nuevo Objetivo 3* (antiguos 3 y 4), está destinado al desarrollo de los recursos humanos, a fin de reforzar la adaptación y la modernización de las políticas y los sistemas de educación, formación y empleo. Sólo se intervendrá financieramente con él en las regiones y zonas no incluidas en los nuevos Objetivos 1 y 2. Únicamente el FSE cofinanciará, con los Estados miembros, las actuaciones en este ámbito.

Los países beneficiarios del Fondo de Cohesión son Irlanda, Grecia, Portugal y España.

7.5. INFRAESTRUCTURAS Y DESACELERACIÓN ECONÓMICA

En la sección 4 del presente Informe hemos visto cómo la situación actual en España es de clara desaceleración económica, sin que pue-

dan descartarse posibilidades de recesión económica. En ese trance, también lo vimos antes, el incremento de las inversiones en infraestructura parece la política más recomendable para compensar la caída del ciclo, para lo cual se está en las mejores condiciones si se tienen en cuenta cuatro factores (de los cuales, los números 1, 2 y 4 ya fueron examinados en el apartado 4.5. del presente Informe):

1. Que el presupuesto para el 2001 se cerrará con déficit cero, con un gasto total de unos 180.000 millones de euros, equivalentes a 30 billones de pesetas.
2. Que a partir de ese déficit cero, y conforme a las previsiones del Banco Central Europeo de que puede llegarse a un déficit del 3 por 100 del PIB. Lo cual significaría que España dispondría de algo más de 3 billones de pesetas (18.000 millones de euros), un margen que en caso necesario cabría utilizar, al menos en parte.
3. Que existe una fuerte disponibilidad de recursos procedentes de los Fondos Estructurales y de Cohesión de la UE según vimos en 7.3. y 7.4.
4. Que pueden dinamizarse las inversiones de los sistemas tipo concesional y por el método alemán.

7.6. POR UNA POLÍTICA ANTICÍCLICA

Entramos ahora de lleno en el tema de cómo combatir el ciclo adverso. Para ello recurriremos al discurso que el 9 de octubre de 2001 pronunció el Ministro de Fomento, y en el cual se refirió a la actividad constructora como la propia de un *sector de arrastre*; con máxima incidencia en fases de desaceleración, a base de aumentar las inversiones con el consiguiente *efecto multiplicador*.

7.6.1. KEYNESIANISMO Y MULTIPLICADOR DE INVERSIONES

El mecanismo del multiplicador de inversión se identificó por el economista R. F. Kahn, si bien fue John Maynard Keynes quien lo desarrolló y popularizó, teniendo sus primeras manifestaciones en las políticas de la década de 1930. Más en concreto, determinados países, y especialmente Alemania y EE.UU., recurrieron a las obras públicas como el mejor método para salir de la depresión, a base de ingentes programas de inversión en infraestructuras (la célebre *Public Works Administration*, PWA, del *New Deal* del Presidente Roosevelt).

Al respecto, en un interesante artículo de Robert Kuttner en el *Business Week* del 10 de octubre, se levanta la bandera keynesiana ante la fase de declive acentuada en la economía de EE.UU. Tanto por el impacto del *martes negro* del 11 de septiembre, como por las decisiones de quienes menguaron los presupuestos de seguridad aeroportuaria, recortaron los fondos para carreteras e infraestructuras ferroviarias, etc.

En contraste con esa actitud neoliberal, Kuttner, evoca el papel que Roosevelt asignó a la hacienda federal de EE.UU., en tiempos ciertamente peores que los actuales, para luchar contra la *Gran Depresión*. En esa misma línea, insistiendo en que la situación no tan grave como en la década de 1930, el señor Álvarez-Cascos ve el Ministerio de Fomento como una auténtica locomotora económica. Y como comprobaremos seguidamente hay razones para pensar así.

7.6.2. EL PLAN DE INFRAESTRUCTURAS COMO RESERVORIO DE PROYECTOS

Sin perjuicio de las cuantificaciones en mayor detalle que se hacen en el Anexo, el *Plan de Infraestructuras*, parte que es del *Plan*

General de Inversiones del Gobierno (enmarcado dentro de la *Agenda 2000* acordada en el Consejo Europeo de Munich de 1999), contempla una inversión total en España de casi 21 billones de pesetas para el período 2000-2006 (con ejecución hasta el 2010). Lo que supone una media de dos billones por año, frente al 1,6 que supuso en la década de 1990.

Enmarcado en el *Plan de Infraestructuras*, y excediendo su duración, se encuentran el *Plan de Infraestructuras de Transporte, P.I.T. 2000/2007*, con una inversión prevista de 17,1 billones de pesetas en carreteras, ferrocarriles, puertos y aeropuertos.

A. Algunas precisiones sobre el Plan

El objetivo central del Plan consiste en reducir la distancia que aún separa a España de otros países de la UE, en cuanto a la extensión y calidad de la red de transportes y comunicaciones. Lo cual explica que un total de la inversión estará financiado en un 50 por 100 aproximadamente con fondos públicos, en un 30 por 100 con fondos europeos y en un 20 por 100 por el sector privado.

Adicionalmente, el *Plan General de Infraestructuras 2000-2006* destina inversiones del orden de los 5 billones de pesetas a proyectos relacionados con la energía y las telecomunicaciones.

En cuanto al *Plan Hidrológico Nacional 2001/2008*, en él se prevé la aplicación de 3,8 billones de pesetas de inversión; lo cual servirá para la realización de obras hidráulicas y otras actuaciones colaterales: mejora de regadíos y programas de gestión medioambiental a fin de asegurar la disponibilidad del agua en cantidad y calidad.

En lo referente a las Administraciones Públicas, las inversiones se lideran por los Ministerios de Fomento y de Medio Ambiente, sin olvidar el importante papel que desempeñan las Comunidades Autónomas y las Administraciones Locales.

De cara al inmediato futuro es importante destacar el hecho de que en el *Plan de Infraestructuras* se prevé que una parte importante de la financiación de los proyectos se haga por el sector privado. A este respecto, el proyecto de la nueva *Ley Reguladora de la Concesión de Obras Públicas*, que se remitió a las Cortes el viernes 12 de octubre de 2001, dotará al sector de un marco definido, que regulará la participación de la iniciativa privada en un abanico de supuestos muy amplio.

Las previsiones anteriores permitirán movilizar un volumen de capital importante, a fin de continuar con fuerte ritmo inversor sin lastrar las cuentas públicas. En la preparación final de esa Ley deberían tenerse muy en cuenta las grandes posibilidades de ampliar la inversión con el apoyo del sector privado, para así resolver el déficit de infraestructuras.

B. La necesidad de más infraestructuras

En el sentido que apuntamos, y sin entrar aquí en un mayor detalle, pueden hacerse algunas consideraciones sobre la necesidad de aumentar la inversión en infraestructuras a la vista de las siguientes observaciones:

- La población en España ha pasado a repuntar por la fuerza de la inmigración (un millón de inmigrantes en los últimos cuatro años), y aunque muy levemente todavía, también por la recuperación de la natalidad; en buena parte,

debido al propio impulso inmigratorio en los *jóvenes padres*.

- Al fenómeno anterior se agrega, con mucha fuerza, el masivo establecimiento de ciudadanos eurocomunitarios, sobre todo de la tercera edad, para residir varios meses al año, especialmente en las zonas costeras del Mediterráneo y el Suroeste Atlántico, y los archipiélagos canario y balear.

Todo lo destacado en los dos párrafos previos, más el lógico deseo de mejorar de nivel de vida se manifiesta en la demanda de nuevas viviendas, mayor parque automovilístico, más movilidad geográfica para el ocio, etc. Lo cual no es de extrañar habida cuenta del déficit de tales infraestructuras, como puede apreciarse comparativamente, a escala UE, en el cuadro 12. De todo lo cual se deriva la necesidad de más inversiones en infraestructuras, concretamente en las siguientes rúbricas:

- Desdoblamiento y condiciones de mayor seguridad en túneles de las vías de transporte terrestre.
- Urbanización de suelo para viviendas, parques tecnológicos, empresariales, grandes superficies, centros comerciales, etc.
- Red de alta velocidad con el desarrollo de todo el Plan AVE según lo ya está oficialmente previsto.
- Mejora en los otros corredores de tráfico ferroviario, y mayor densidad de las redes de cercanías.
- Nuevas autopistas, autovías y carreteras.

- Redes arteriales de mayor capacidad en torno a las grandes ciudades.
- Sistemas de flexibilización del tráfico urbano (túneles, estacionamientos, peatonalizaciones, etc.).
- Ampliación de las capacidades de los aeropuertos actuales y creación de otros nuevos (Logroño, Castellón, Ciudad Real, Camporreal, etc.).
- Instalaciones portuarias.
- Mayor capacidad de generación energética (sobre todo de centrales de ciclo combinado, etc.).
- Nuevas conducciones energéticas (oleoductos, gaseoductos, y electroductos) y parques de almacenaje.
- Abastecimiento de agua para consumo urbano.
- Canales y otras conducciones para el Plan Hidrológico Nacional.
- Correcciones hidrológico-forestales dentro del PHN y del futuro Plan Forestal del Estado.
- Nuevas presas para embalses y nuevas redes de canales y acequias de riego.
- Un largo etcétera a identificar con mayor detenimiento, sin olvidar lo mucho que de obra civil tienen las infraestructuras de las redes de telecomunicaciones.

CUADRO I 2

INDICADOR DE DOTACIÓN DE INFRAESTRUCTURAS DEL TRANSPORTE VIARIO (UE=100)

AÑO	BÉLGICA	DINAMARCA	ALEMANIA	GRECIA	ESPAÑA	FRANCIA	IRLANDA	ITALIA	LUXEMB.	HOLANDA	AUSTRIA	PORTUGAL	FINLANDIA	SUECIA	REINO UN.	UE	USA
1986	307,7	141,4	122,5	72,7	51,4	151,9	135,1	119,2	228,3	192,0	158,7	73,2	86,3	120,1	97,3	100,0	183,9
1987	308,7	140,9	126,6	72,0	51,4	149,8	133,8	119,2	228,8	190,2	159,6	72,6	85,4	119,3	95,8	100,0	181,1
1988	307,8	140,6	130,5	71,2	51,7	148,0	132,9	118,2	237,7	189,8	159,1	72,5	84,5	118,4	95,2	100,0	178,0
1989	306,6	141,7	130,4	70,7	52,1	147,1	133,0	119,7	239,1	190,4	159,9	74,0	84,2	117,1	95,0	100,0	176,3
1990	279,0	130,4	151,1	75,1	66,4	138,8	122,8	109,9	217,4	147,6	146,5	70,4	87,1	106,7	87,8	100,0	161,3
1991	273,4	127,7	154,6	75,4	68,5	136,9	117,6	108,4	217,4	173,2	145,6	75,0	85,0	104,1	87,2	100,0	157,4
1992	270,6	128,5	149,4	74,7	71,3	140,7	116,0	108,0	224,0	171,0	144,8	78,3	78,8	104,3	87,3	100,0	159,3
1993	266,7	128,9	145,0	73,4	76,2	143,8	114,6	107,0	223,3	171,2	142,2	80,1	79,3	103,5	85,2	100,0	160,4
1994	261,3	129,0	142,5	70,1	77,6	147,6	112,9	105,6	235,3	169,4	139,6	81,7	86,8	102,4	83,7	100,0	160,6
1995	261,3	128,3	142,1	69,7	77,3	146,7	115,1	106,0	228,3	173,1	139,2	81,5	86,4	105,7	83,7	100,0	163,4
1996	259,4	129,4	141,8	69,2	76,8	147,2	114,9	105,9	226,0	172,7	138,8	81,6	86,9	106,9	83,7	100,0	162,5
1997	258,5	130,4	141,5	68,9	76,4	147,6	115,2	105,4	224,3	172,3	138,3	83,7	87,3	107,9	83,9	100,0	160,7

Fuentes estadísticas: Para kilometraje de vías de comunicación, Annual Bulletin of Transport Statistics for Europe and North America.- Población: OCDE: National Accounts of OECD Countries: Main Aggregates.- Todos los datos referentes al año 1997 proceden de EUROSTAT, Eurostatistics.

Y todo lo que se ha especificado, debe hacerse con dimensiones que no sean cicateras, algo que constituye el peor negocio en materia de obras públicas; pues como se revela continuamente, sobre todo en lo que concierne al transporte, los proyectos en muchas ocasiones deben sobredimensionarse, en la seguridad de que realmente serán exigibles cauces mucho mayores de los inicialmente diseñados para no llegar a una tan rápida como costosa colmatación.

7.6.3. MÁS ALLÁ DE LAS POLÍTICAS MONETARIA Y FISCAL, LA DE INFRAESTRUCTURAS

El *Plan de Infraestructuras* es como una gran *reservorio* de posibles actuaciones, que debidamente aceleradas podrían actuar como acción compensatoria de la rama descendente del ciclo.

En la dirección que apuntamos, en el discurso que el Ministro de Fomento pronunció en el Hotel Palace de Madrid el 9 de octubre de 2001, en el Foro 2001 sobre “Las infraestructuras, la edificación y el sector inmobiliario”, se dijo con toda claridad que:

“en el actual escenario de incertidumbre y desaceleración del crecimiento de la economía española –dentro del contexto internacional, marcado por los atentados de Nueva York y Washington y por la respuesta internacional contra el terrorismo, liderada por EEUU–, la política de infraestructuras se revela como un eficaz instrumento de política anticíclica.”

Esa observación es todavía más cierta por el hecho de que con la integración de España en la Unión Monetaria, los instrumentos de las políticas monetaria y cambiaria han quedado fuera del ámbito de decisión de los gobiernos nacionales. De modo que aparte de lo

que quede de política fiscal autónoma, la política de infraestructuras pasa a ser uno de los instrumentos disponibles más importantes para el corto plazo, desde el lado de la demanda, por los efectos económicos de la construcción. Sin por ello renunciar a los efectos estructurales a largo plazo, desde el lado de la oferta, y por los efectos derivados del mayor stock de infraestructuras.

El límite de las actuaciones habrá que situarlo en la garantía del mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos y presupuestarios en el corto plazo. Lo cual no parece especialmente arduo si se recuerda que las condiciones actuales de suficiencia presupuestaria.

7.6.4. UNA MADURACIÓN MÁS RÁPIDA DE LAS OBRAS PÚBLICAS Y UN MAYOR CARÁCTER ANTICÍCLICO

También es cierto que la utilización de la política de infraestructuras como factor anticíclico se ha encontrado tradicionalmente con muchas dificultades; por el largo proceso de maduración de las inversiones desde la toma de las decisiones iniciales hasta la ejecución final del proyecto, lo cual reducía la efectividad de tales actuaciones en el ciclo.

Pero sobre todo, la experiencia demuestra que en España la política de infraestructuras seguía en general una evolución pro-cíclica, de tal forma que la inversión aumentaba cuando había mayores recursos en las fases alcistas. Para luego disminuir en las bajistas, utilizándose, pues, la política de infraestructuras más bien como factor de ajuste presupuestario.

Frente a esa situación del pasado, ahora se dan una serie de condiciones favorables para convertir la política de infraestructuras en un instrumento verdaderamente anticíclico, que permitirá ate-

nuar los efectos de la coyuntura adversa. Las razones de ello cabe sintetizarlas así:

1) Actualmente, las infraestructuras se financian en un *contexto de estabilidad* económica y presupuestaria. A lo cual contribuye la menor dependencia del Presupuesto del Estado, por las inversiones que cabe realizar a través de las Entidades Públicas Empresariales y Sociedades Estatales, y también por la potenciación de la inversión privada concesional. Así las cosas, el peso de esas entidades y sociedades públicas en la inversión total del *Grupo Fomento* ha pasado de sólo el 30 por 100 en 1997 a más del 60 en los presupuestos para 2002. Y si se añade la inversión privada en régimen de concesión, resulta que la financiación por las entidades y empresas con cargo a sus recursos propios o endeudamiento, y la del sector privado, asciende, en su conjunto, a más del 70 por 100 de la inversión prevista para el año 2002. Todo lo cual se traduce, además, en la reducción de la deuda del sector público y en menores tipos de interés; dos fenómenos que a su vez pueden realimentar el proceso de nuevas inversiones públicas.

2) Porque la nueva *Ley Reguladora de la Concesión de Obras Públicas*, ya en fase de anteproyecto va a introducir mayor competencia y eficiencia en el sistema. Lo cual podría situar el método concesional español entre los más modernos del mundo.

3) La política económica en los últimos años, y la mejora de los indicadores, ha incrementado la *confianza de los inversores extranjeros*; y con ello la capacidad de España de captar ahorro exterior para un área que antes dependía casi por entero del ahorro nacional.

4) Las empresas españolas se hallan ahora en mejores condiciones técnicas, y financieras, para contribuir a promover infraestructuras.

5) Aparte de todo lo indicado, el *Plan de Infraestructuras de Transporte 2000-2007* (con horizonte presupuestario 2010), se encuentra en marcha en su totalidad, pues todas sus actuaciones están en fase de estudio informativo, proyecto u obra. Lo cual permite contar con gran número de proyectos de inversión plenamente maduros para acometerlos de inmediato. A lo que debe agregarse la mayor agilidad en la tramitación administrativa que está impulsando el Ministerio de Fomento –para reducir sus plazos en un 20 por 100 como media–, lo que contribuirá a incrementar la efectividad anticíclica de la política de infraestructuras en el corto plazo.

6) Finalmente, está claro que la política de infraestructuras asegurará la plena utilización de los fondos estructurales europeos, e incluso permitirá su mantenimiento –sobre todo vía el Fondo de Cohesión–, cuando España supere las condiciones limitativas de los tres nuevos objetivos (tema al que ya nos hemos referido in extenso en 7.3.).

8. ASOCIACIONES EMPRESARIALES EN EL SECTOR CONSTRUCCIÓN

Entramos ahora en una evaluación general de la industria de la construcción, así como en toda una serie de apreciaciones sobre el mercado (sección 9) que resultan del mayor interés para sanear y potenciar el sector.

8.1. VISIÓN GENERAL DEL SECTOR

El sector está constituido por un reducido número de grandes empresas y una gran cantidad de empresas de pequeño tamaño

como se aprecia en el cuadro 13; debiendo señalarse que incluso las grandes son pequeñas por comparación con las grandes de otros sectores económicos españoles, y sobre todo respecto de la mayoría de los países más avanzados de la UE.

CUADRO 13

NÚMERO DE EMPRESAS DEL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN. Años 1996 y 1998		
ESTRATOS	1996	2000
EMPRESAS SIN ASALARIADOS	104.739	134.349
EMPRESAS CON ASALARIADOS	120.536	158.056
- De 1 a 19	113.381	145.958
- De 20 a 99	6.563	11.056
- De 100 a 499	536	978
- De 500 o más	56	54
TOTAL EMPRESAS	225.275	292.395

Fuente: INE

Por otro lado, ha de subrayarse que la capacidad tecnológica es, en general, creciente con su tamaño. No obstante, hay grupos de PYMES especializadas, en las cuales el desarrollo tecnológico es cada vez más importante para su negocio. Aparte de que análogamente a otros países, las empresas generalistas del sector aprovechan las capacidades de las especializadas con tecnologías propias, a las que subcontratan para diversidad de trabajos.

El sector registró en 1998 una población empleada de 1.361.900 trabajadores (véase cuadro 14), con un fuerte crecimiento sobre los efectivos de 1996 (1.228.100 trabajadores).

Las estadísticas indican para esa población ocupada unos niveles de estudios inferiores al conjunto de los asalariados. Debiendo subrayarse que la cualificación profesional en muchos casos no procede de haber recibido una formación concreta en las edades

CUADRO II

DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACION OCUPADA DEL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN*

NIVEL DE ESTUDIOS	CONSTRUCCIÓN		NACIONAL	
	ABSOLUTO	%	ABSOLUTO	%
ANALFABETOS Y SIN ESTUDIOS	98,1	7,2	674,6	5,1
ESTUDIOS PRIMARIOS	508,5	37,3	6.430,4	25,7
MEDIOS EXCEPTO FP	524,8	38,5	4.992,5	37,4
FORMACIÓN PROFESIONAL	165,5	12,2	1.872,5	14,0
UNIVERSITARIOS	64,9	4,8	2.372,1	17,8
TOTAL	1.361,9	100,0	13.342,1	100,0

(*) Conjunto nacional, por su nivel de estudios (4º trimestre de 1998).

Fuente: INE

de estudio, sino de la experiencia personal adquirida en la práctica dentro de las empresas.

Por otra parte, es de esperar que la mejora en la formación y el espíritu innovador permitan al sector reducir la siniestralidad actual, que es superior a la media de la industria.

8.2. LAS ASOCIACIONES EMPRESARIALES

La entidad que cubre prácticamente todo el espectro del sector es la *Confederación Nacional de la Construcción* (CNC), que agrupa a la mayoría de las organizaciones empresariales especializadas por ramas, tamaño, etc.

La CNC se constituyó en 1977 a fin de representar globalmente el sector ante los poderes públicos u otros entes nacionales e internacionales, públicos o privados. Es miembro de la CEOE y forma parte de la *European Builders Confederation* (EBC), y de la Federación Europea de Industrias de la Construcción (FIEC) a través de la Asociación de Empresas Constructoras de Ámbito Nacional (SEOPAN).

La CNC trabaja para fomentar, entre sus entidades confederadas y las empresas a ellas asociadas, los factores que pueden contribuir a la mejora de la competitividad del sector: innovación, investigación y desarrollo, seguridad, cultura, medio ambiente e internacionalización.

Las entidades confederadas de ámbito nacional son las siguientes:

- Agrupación Nacional de Contratistas de Obras Públicas (ANCOP)
- Asociación de Empresas Constructoras de Ámbito Nacional (SEOPAN)
- SEOPAN Grupo Exportador
- Asociación de Empresas de la Tecnología del Suelo y Subsuelo (AETESS)
- Asociación Española de Alquiladores de Grúas-Torre y Maquinaria para la Construcción (ANAGRUMAC)
- Asociación Nacional de Constructores Independientes (ANCI)
- Asociación Nacional de Dragadores
- Asociación Nacional de Empresas de Movimientos de Tierras (ANEMOV)
- Asociación Nacional de Empresas Regionales Constructoras (AERCO)
- Asociación Nacional Española de Fabricantes de Áridos (ANEFA)
- Asociación de Promotores-Constructores de España (APCE)
- Federación Española de Montadores de Andamios (FEMA)
- Federación Española de la Piedra Natural (FPN)

Además existen federaciones de ámbito territorial en todas las Comunidades Autónomas.

8.3. CLASES DE EMPRESAS

El nivel de actividad que se despliega en los ámbitos de la vivienda y del resto de la edificación y obra civil (14 billones en el 2000) supone un gran esfuerzo para todo el amplio tejido empresarial de la industria de la construcción, pudiéndose distinguir cuatro categorías de empresas:

- *Empresas del SEOPAN.* Engloba 21 grupos, entre los que se encuentran los mayores del país, con un total de 27 empresas, de ellas seis dependientes de los referidos grupos. Su actividad en el 2000 fue de 2,2 billones de pesetas, de los cuales 1,7 correspondieron a las seis mayores empresas. Estas empresas tuvieron, además, una actividad en el exterior del orden de los 0,4 billones de pesetas.
- *ANCI, Asociación Nacional de Constructores Independientes.* Engloba 19 empresas y su volumen de actividad en el 2000 fue de 300.000 millones de pesetas. Luego veremos algunos detalles del caso de ANCI.
- *AERCO.* Es la Asociación Española de Constructores Regionales, que abarca 22 empresas con un volumen de obra de 200.000 millones de pesetas en el 2000.
- *Otras.* El resto de la actividad del sector la realizan multitud de empresas locales de reducido tamaño y profesionales autónomos, que trabajan en gran variedad de actividades y oficios relacionados con la construcción.

En su conjunto, los cuatro grupos de empresas que hemos visto desarrollan obra por el ya referido total de 14 billones de pesetas

(año 2000), equivalente al 8 por 100 del Producto Interior Bruto; con un aporte del 55 por 100 a la Formación Bruta de Capital Fijo y ocupando el 11 por 100 de la población laboral nacional.

8.4. LOS MEGAGRUPOS

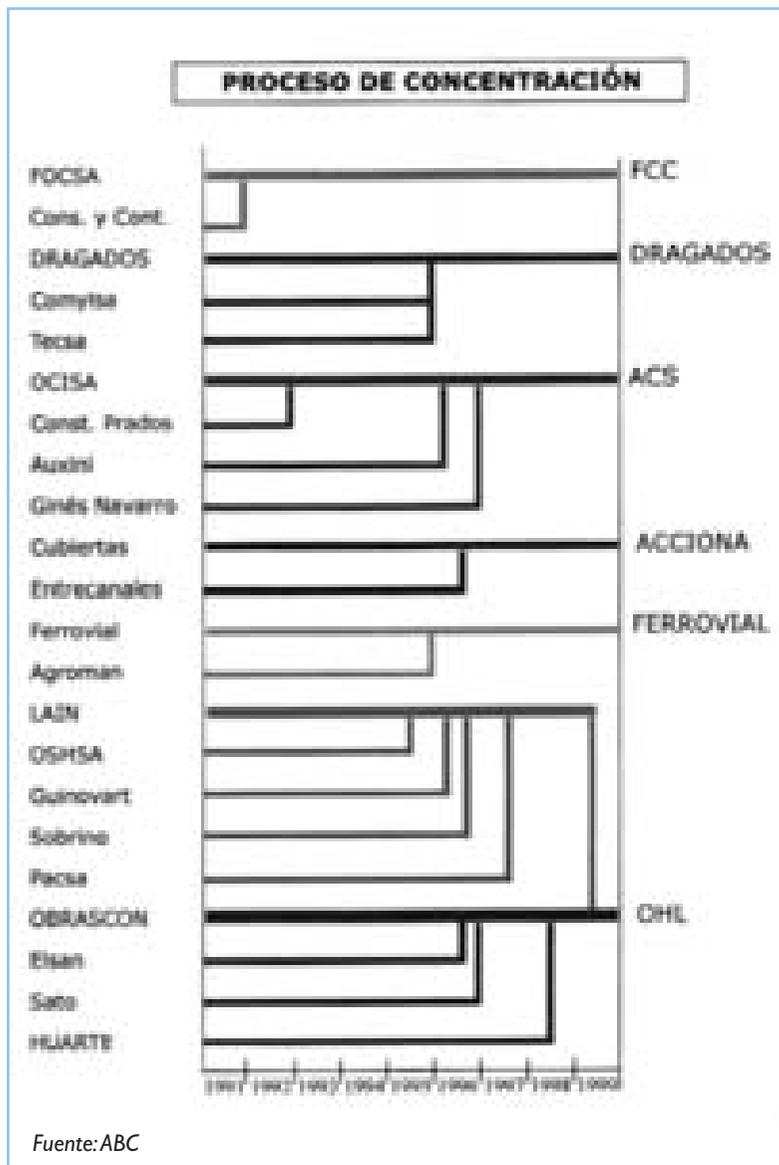
A lo largo de los últimos años, con la globalización como telón de fondo, dentro de la industria de la construcción se han configurado varios megagrupos –todos ellos asociados en SEOPAN–, que tienen características comunes: cotizan en Bolsa, son independientes accionarialmente de los grandes bancos y adoptan estrategias activas de oferta vía financiación de proyectos. Y sobre todo, se hallan inmersos en amplios procesos de diversificación en servicios urbanos (telecomunicaciones, medios de comunicación social, agua, gas, medioambientales, etc.). Todo lo cual les hace cada vez menos “constructores” en términos relativos.

Según algunas manifestaciones, lo anterior es una *diversificación defensiva*, como forma de reaccionar frente al ciclo económico. Sin embargo, cuando se supera el 30 por 100 de los ingresos con actividades relacionadas de *no construcción*, y se llega a un porcentaje aún mayor en lo concerniente a beneficios, las incursiones en nuevos negocios cabe interpretarlas como *movimientos estratégicos* de gran alcance.

Dentro de ese contexto, se ha producido una fuerte concentración entre las empresas del sector para ganar tamaño. De 22 grandes constructoras existentes en el mercado en 1991, se ha pasado a las seis de la actualidad, tal como puede apreciarse claramente en el gráfico 12¹².

12 María Jesús Pérez, “Constructoras: más grandes, más fuertes, más diversificadas”, ABC Economía, 4.III.2001.

GRAFICO 12. PROCESO DE CONCENTRACIÓN DE MEGAGRUPOS



8.5. LA EMPRESAS MEDIANAS ASOCIADAS EN ANCI

ANCI está integrada por 19 empresas, ninguna de las cuales cotiza en Bolsa; como tampoco están volcadas hacia otras actividades, ni hacia contratos internacionales. Por ello mismo pueden ofrecer costes unitarios comparativamente bajos y mejor atención al cliente que la de las empresas de los megagrupos, tanto en calidad como en seguridad y plazos.

Es en esa mayor calidad de servicio como en los menores costes, donde las empresas medianas están demostrando su gran potencial. No hay razón alguna, pues, para que las empresas medianas e, incluso, pequeñas no tengan su propio nicho de mercado en una senda de lógico crecimiento.

Todos esos planteamientos pueden resumirse en uno: nadie debe tener una cuota de mercado preadjudicada ni cautiva. El mercado debe ser el único rector para asignar recursos. En ese sentido, las grandes empresas de hoy en su nacimiento fueron pequeñas o medianas, y han llegado a su actual dimensión compitiendo y haciendo bien las cosas.

Pero está igualmente claro que las empresas constructoras medianas o pequeñas, integradas en ANCI y las que no lo están, sólo podrán crecer en un ambiente creador y de libertad, sin burladeros a la libre competencia.

Por eso, contra la afirmación de que ya no caben las empresas medianas frente a la realidad manifiesta de los megagrupos, ha de decirse que esas medianas son más necesarias que nunca por razones de competencia. Está claro que las Administraciones las necesitan, pues, en caso contrario, se facilitarían prácticas de con-

certación de precios, como suele ser lo habitual en las situaciones de oligopolios de oferta.

Por otro lado, para hacer un mercado más eficiente, es necesaria una mayor transparencia. Frente a lo cual surge el hecho de que las grandes compañías juegan con la ventaja a su favor de una auténtica *información privilegiada* que se les transmite en los más diversos ámbitos. Como también es verdad que su *diversificación y presencia internacional* les permite resistir mejor las coyunturas adversas en el área estrictamente de la construcción, con la práctica también contraria a la defensa de la competencia, de verdaderos *precios depredadores* (equivalentes a *dumping*); para con ellos castigar a las pequeñas y medianas empresas. Aparte de todo lo cual es innegable que también mantienen relaciones privilegiadas con los bancos.

9. CRITERIOS PARA MAYOR COMPETENCIA EN EL MERCADO

Las cuestiones planteadas en 8.5. obligan a una reflexión sobre cuáles podrían ser los mejores criterios para lograr una mayor competencia en el mercado de la construcción. En ese sentido conviene destacar que si bien en el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre (por el que se aprobó el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas) se introdujeron no pocas innovaciones¹³, lo cierto es que a causa de la ya

¹³ Puede verse en el BOE nº 257, viernes 26 de octubre de 2001. Básicamente con ese RD se desarrollan los preceptos de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas que, tanto en su versión inicial, como en la del texto refundido, contienen una remisión expresa a normas reglamentarias, aunque algunas de ellas ya

señalada estructuración de grandes, medianas y pequeñas, existe el peligro de que las grandes puedan caer en la tentación de llevar a cabo prácticas que podrían ser clasificadas de restrictivas de la competencia.

9.1. CONTRA LA “NO SEGMENTACIÓN”

La no segmentación de las grandes obras es una de las primeras prácticas de restricción de la competencia antes aludidas tanto en la ejecución como en la conservación de las obras. En efecto, la aglutinación de los trabajos de los proyectos concretos en grandes paquetes con todos los posibles contratos de una gran obra, supone la creación de barreras infranqueables para muchas empresas, que por esa causa no pueden acudir a la licitación. La tendencia manifiesta es que la segmentación que era excepcional, ahora está pasando a considerarse normal.

Tal efecto de no segmentación de las obras, de consolidarse, haría que los grandes se hicieran aún mayores; alimentándose de tal

figuraban en el Real Decreto 390/1996, de 1 de marzo, del que se incorporan al presente texto. En segundo lugar, en el RD 1098/2001, se incorporan las normas de las disposiciones reglamentarias anteriores a la vigencia de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas que, por efecto de su disposición derogatoria, deben considerarse subsistentes como son las del Reglamento General de Contratación del Estado aprobado por Decreto 3410/1975, de 25 de noviembre, y demás disposiciones que cita la indicada disposición derogatoria, a las que hay que añadir las del Real Decreto 390/1996, de 1 de marzo. En tercer lugar, al contenido del RD se incorporan determinados preceptos de las Directivas comunitarias sobre contratación pública, dado que, aunque la mayor parte de ellos se tuvieron ya en cuenta en el texto de la Ley, existen otros como, por ejemplo, los relativos a publicidad potestativa en el “Diario Oficial de las Comunidades Europeas” y cuantía de los contratos de suministro y servicios que, por no exigir norma con rango de Ley, se incorporan ahora al presente Reglamento. Por último, se incorporan al Reglamento determinadas cláusulas de los pliegos de cláusulas administrativas generales.

modo la consolidación de un oligopolio de hecho, con la paulatina desaparición de la empresa mediana.

Por lo demás, de consagrarse esas tendencias, las Administraciones Públicas –las más importantes licitadoras de obra civil– pasarían a depender de facto de un número muy reducido de grupos empresariales, que acabarían dominando por entero el sector de la obra civil, y virtualmente del resto de la construcción.

Ante una situación como la descrita, parece claro que debe tratarse de eliminar las inadecuadas situaciones de no segmentación, que impiden alcanzar un nivel razonable de competencia. Hay, pues, que segmentar para que efectivamente acudan a licitación todas las empresas con capacidad técnica suficiente; y en pie de igualdad, a fin de ser juzgadas las ofertas conforme a criterios libres de subjetividades.

Debe hacerse notar, pues, que la capacidad de concurrir ha de fijarse exclusivamente por las clasificaciones exigidas en los pliegos, según lo establecido por la Junta Consultiva de Contratación del Ministerio de Hacienda.

9.2. LA NECESARIA AMPLIACIÓN DE LA OFERTA

Los problemas ya referidos, se acentúan en la hora presente, de ralentización e incluso de posible recesión económica, tal como se ha visto en las cuatro primeras secciones del presente Informe. Por la circunstancia de que los grandes grupos constructores, al apreciar que dentro de sus diversos negocios la construcción es el menos afectado (y de ella la obra civil, gracias a los Planes de Infraestructuras de los Ministerios de Fomento y de Medio

Ambiente), podrían polarizar sus esfuerzos en obtener más y más contratación en el sector; utilizando para ello todo su poder.

Las empresas medianas son conscientes de ese peligro, y por ello mismo, entienden que para contar con un mercado mejor a medio y largo plazo, y para que las Administraciones públicas disfruten de una mayor oferta en la cual elegir, es preciso que exista una concurrencia amplia; con el resultado de precios transparentes y abierta competencia, evitándose de esa forma los ya aludidos precios predatorios que aumentarían el poder oligopólico, o la *cautividad del mercado* por los clientelismos.

Esos peligros se acentuarían con la posibilidad de más fusiones y con la consiguiente reducción del número de grandes contratantes. Para evitar semejante perspectiva es necesario, pues, asegurar la presencia de empresas medianas con capacidad para ejecutar obras en buenas condiciones, por mucho que no tengan propósitos de diversificarse y de internacionalizarse.

9.3. CONTRA LA OPACIDAD Y EL EXCLUSISMO EN LA CONTRATACIÓN

Para conseguir los señalados objetivos, la Administración debería evitar en la contratación –en el tipo y procedimiento de contrato, en los pliegos de condiciones, en la valoración de los concursantes, y en las formas de adjudicación–, todo aquello que pueda adolecer de restrictivo, subjetivo, opaco o dirigido; haciendo lo que preconiza la Comunidad Europea cuando se refiere a contratos públicos; tal como se especifica a continuación:

Los criterios utilizados para valorar las ofertas deben referirse a la naturaleza de prestación del objeto del

contrato o a sus condiciones de ejecución. Su finalidad debe ser permitir a los poderes adjudicadores comparar las ofertas de manera objetiva, a fin de determinar la que mejor responde a sus necesidades en el marco de un contrato dado. Todo criterio de adjudicación ha de permitir valorar las cualidades intrínsecas de un producto o servicio. Los criterios deben, por tanto, estar vinculados al objeto del contrato o a sus condiciones de ejecución.

9.4. POR UNOS CRITERIOS REGLADOS Y HOMOGÉNEOS

En el sentido que se apunta en los citados criterios eurocomunitarios, es mucho lo que algunos rectores de la cosa pública han hecho últimamente en pro de la competencia en España.

Pero aún podría hacerse más; sobre todo en la normativa general o reglamentaria, propiciando formas de contratación que en todos sus aspectos sigan criterios reglados y homogéneos, sin depender en ningún momento de actitudes que a la postre podrían derivar a discriminaciones inaceptables.

En ese sentido, con la preparación y promulgación de la nueva *Ley Reguladora de la Concesión de Obras Públicas* deberían potenciarse los nuevos “Pliegos Tipo” de Cláusulas Administrativas particulares del Ministerio de Fomento para concursos abiertos; tanto de obras como de asistencias técnicas, todo ello en las condiciones de la más estricta transparencia y competencia. De ese modo se hará efectiva la participación de la iniciativa privada en la financiación y gestión de las infraestructuras públicas con la máxima eficacia.

9.5. LA PERVERSIDAD DEL PROTECCIONISMO TERRITORIAL

Por lo demás, esos criterios normados y homologados, deben extenderse a las Comunidades Autónomas, que actualmente funcionan en muchos casos con gran heterogeneidad; no observando siempre, como sería lo deseable, las reglas de la verdadera competencia.

De hecho, es frecuente dispensar especial protección a las empresas locales, observando así una actitud claramente dirigida a dinamizar el entorno más inmediato. Lo cual no es ni política ni económicamente admisible; ya que de ese modo están creándose condiciones que restringen la competencia.

En otras palabras, resulta absolutamente necesario que los administradores se convenzan de que favorecer la competencia en sus licitaciones producirá una mejora real, profunda y duradera en la contratación. Todo ello en beneficio del erario, del contribuyente, de la calidad de las obras, etc.

9.6. SUGERENCIAS PARA LA REFLEXIÓN

Para resumir todo lo dicho, y en la idea de que la función de las asociaciones como ANCI es poner en claro sus ideas y juicios sobre las cuestiones generales –más allá del interés propio y legítimo a corto plazo de cada uno de sus asociados–, seguidamente se hace toda una serie de sugerencias; subrayando el hecho de que algunas ya se aplican por la Administración General del Estado, y específicamente por el Ministerio de Fomento. Más concretamente, se trata de que en los Pliegos de Condiciones de las Licitaciones resulte factible:

- Evitar condiciones restrictivas, tanto por la propia clasificación de la empresa, como por el uso abusivo de contratos.
- Hacer que los criterios para las puntuaciones a efectos de valoración de la oferta técnica sean absolutamente objetivos.
- Posibilitar que la valoración de las ofertas económicas permita una puntuación debidamente diferenciada entre ellas.
- Sentar el criterio de que una vez superado el umbral de la puntuación técnica exigible, sean las ofertas económicas las que exclusivamente sirvan como decisorias para la adjudicación.
- Informar a las empresas del resultado del concurso en todos sus extremos, dándoles conocimiento de las puntuaciones técnicas conseguidas para todos los ofertantes.
- Garantizar la homogeneidad de los pliegos de todas las Administraciones Públicas y sus entes u organismos dependientes, incluyendo a la Administración Autonómica.
- No permitir que haya dos o más ofertas de empresas de un grupo concreto en una misma licitación.

10. LA UE Y EL SECTOR. EL SIMAP

Como ya hemos visto con anterioridad, al referirnos a los Fondos Estructurales y de Cohesión en 7.3., en el sector construcción cada vez tiene más importancia la componente euro-comunitaria.

10.1. HACIA EL MERCADO ÚNICO

Los contratos de obra adjudicados por los poderes públicos constituyen un importante elemento en todos los países de la UE. Más concretamente, en 1996 representaron en el territorio de la Comunidad el 11 por 100 del PIB global: en torno a 720.000 millones de euros. Cifra equivalente a nada menos que la mitad del PIB de Alemania, correspondiendo una media de 2.000 euros por cada ciudadano comunitario.

Antes de que la Comunidad adoptara disposiciones reguladoras para el sector de la construcción, tan solo un 2 por 100 de los contratos públicos se adjudicaba a empresas de un Estado miembro distinto de aquel en que se convocaba la licitación. Había, pues, una clara falta de competencia abierta y eficaz, lo cual se convertía en grave obstáculo para el cumplimiento de los principios del mercado interior único. Además de que esa compartimentación, inevitablemente redundaba en un mayor coste para los poderes adjudicadores, y en definitiva para los propios contribuyentes.

10.2. LAS DIRECTIVAS

Ante las insuficiencias apuntadas, y al objeto de hacer del mercado de contratos públicos un espacio único y sin barreras, la Comunidad publicó una serie de Directivas abarcando contratos de obras, de suministros, de servicios; y de los sectores particulares del agua, energía, transportes y telecomunicaciones.

Esas Directivas, que después enunciamos, definen la política de contratación pública a escala de toda la CE, estableciéndose una cierta coordinación de procedimientos para garantizar la compe-

tencia efectiva y sin discriminaciones, y viabilizar así la óptima asignación de los fondos públicos a la hora de seleccionar la mejor oferta. Las aludidas Directivas son cuatro, dos de carácter general, y las otras dos referidas a las obras de construcción:

- Directiva 92/50/CEE del Consejo, de 18.6.1992, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de servicios.
- Directiva 93/36/CEE del Consejo, de 14.6.1993, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos públicos de suministro.
- Directiva 93/37/CEE del Consejo, de 14.6.1993, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obra, modificada por la Directiva 97/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo.
- Directiva 93/38/CEE del Consejo, de 14.6.1993, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de las telecomunicaciones, modificada por la Directiva 98/04/CE del Parlamento Europeo y del Consejo.

10.3. EL SISTEMA DE INFORMACIÓN SOBRE CONTRATOS PÚBLICOS (SIMAP)

Pero la CE no se ha limitado a promover los términos legislativos o contenciosos de la contratación, sino que además ha emprendido otras actuaciones para incrementar la transparencia dentro del sector. Así, en estrecha colaboración con los Estados miembros, ya funciona un *Sistema de Información sobre Contratos Públicos*

(SIMAP), a fin de optimizar la utilización de las nuevas tecnologías de la información en el ámbito de la contratación pública.

Con el referido sistema, no sólo se trata de mejorar la calidad y fiabilidad de la información existente, sino también de fomentar el desarrollo de nuevos procedimientos, que hagan factible una mejor relación calidad/precio y la consiguiente reducción de costes que redunde en beneficio del contribuyente europeo.

Tras una experiencia piloto muy alentadora, la Comisión y los Estados miembros se han decidido a generalizar la aplicación del SIMAP. De modo que por su medio pueden redactarse y publicarse anuncios electrónicos, incluido Internet, utilizando la herramienta *software* a tales efectos desarrollada por el propio SIMAP.

La recomendación que en este caso debe hacerse es que la aportación española al SIMAP se desarrolle por el Ministerio de Fomento –en colaboración con las empresas– de la forma más altamente sofisticada posible, a fin de incrementar al máximo la transparencia del sector y garantizar así los más elevados niveles de competitividad.

RESUMEN Y CONCLUSIONES

I. DE LA DESACELERACIÓN A LA RECESIÓN

Ya en el otoño del 2000, la *locomotora económica mundial*, EE.UU., entró en desaceleración, contagiando gradualmente a la mayor parte del resto del mundo, incluida la Unión Europea. A pesar de las observaciones del señor Duisenberg, Presidente del BCE, quien repetidamente auguró que la UE no se vería mayormente afectada por el deterioro de la economía norteamericana.

Así estaban las cosas —algunos incluso se atrevían a decir que *lo peor ya había pasado*— cuando se produjo el trágico *martes negro* del 11 de septiembre, con el efecto *torres gemelas*, inductor de que todo fuera a peor.

Como uno de los pocos factores positivos de la situación presente, ha de destacarse la evolución de los precios del petróleo que después del *martes negro* se orientó claramente a la baja. Sencillamente, porque a la coyuntura ya previamente muy decaída se unió el pesimismo generado por los citados sucesos. De ahí la reacción de la OPEP, de *no aprovecharse* de la situación; hasta el punto de que el precio de su propia cesta (una combinación ponderada de los ingresos que obtienen los diez países de la organi-

zación), cayó al punto más bajo de los últimos dos años, para situarse en 19,64 dólares / barril. Si bien posteriormente la OPEP (junto con otros países petroleros) ha restringido la producción en 1,5 millones de barriles/día.

Cuestión también bastante negativa, y que ya se advirtió antes de los episodios de Nueva York y Washington, es el descenso de las inversiones extranjeras directas (FDI por su sigla inglesa). En esa dirección, se prevé una caída desde los 1,27 billones de dólares de FDI en el 2000 a solo 760.000 millones en el 2001. Lo cual en su mayor parte se atribuye a la reducción del número de fusiones y adquisiciones (M&A) entre países más avanzados, al frenar la incertidumbre tales aventuras.

También entre los malos indicios están los provenientes de la economía japonesa, pues su tantas veces anunciada recuperación no se produce. Antes al contrario, parece estar entrando en su cuarta recesión de los últimos diez años. Que podría ser especialmente grave si se considera la previsible disminución de exportaciones a EE.UU. por la contracción en este país y por la revalorización del yen.

Por lo demás, en su momento se habló de un posible retraso de la Conferencia de la *Organización Mundial de Comercio* (OMC) a celebrar en Doha, Qatar, en noviembre de 2001. Lo cual podría haber sido una noticia muy negativa. Pero afortunadamente, la reunión se mantuvo, con resultados muy esperanzadores, ya que se confirmó la entrada de China en la organización, así como el lanzamiento de la nueva ronda de negociaciones planetarias; con importantes especificaciones a favor de los países menos desarrollados y también en lo relativo a cuestiones medioambientales.

Globalmente y pensando en el futuro, deberíamos recordar que al empezar la crisis del Golfo en julio de 1990, los comentarios más optimistas aseguraron que no pasaría nada; porque las operaciones militares –se dijo– serían selectivas, contundentes y rápidas. Sin embargo, la operación *Tormenta del Desierto* hubo de prepararse durante más de seis meses, y su ejecución duró algunas semanas. Tiempo a lo largo del cual fue gestándose la recesión; empezando por EE.UU., donde a pesar de su victoria, le costó la reelección a la presidencia al primer George Bush. De cara a la Guerra de Afganistán, todo parece haber evolucionado de manera más rápida y en pro de una terminación del conflicto antes de lo que se preveía. De confirmarse esas previsiones, el impacto negativo sobre la coyuntura económica sería menor del inicialmente esperado.

Por lo demás, las hipótesis pesimistas sobre la recesión, se confirmaron a la vista de los datos del tercer trimestre del 2001 en EE.UU.: el PIB cayó un 0,4 por 100, en lo que ha sido la primera cifra negativa desde 1993; con la más grave bajada en la producción de bienes y servicios desde 1991, que fue el año más duro de la que hasta hace bien poco se veía como la última recesión históricamente registrada.

2. RESPUESTAS A LA DESACELERACIÓN/RECESIÓN (EE.UU. Y UE)

La primera respuesta frente a la desaceleración y las secuelas del *martes negro* del 11 de septiembre provino de los bancos centrales de los países avanzados, empezando por EE.UU. que desde enero de 2001 ha pasado de tipos de interés del 6 al 2,0 por 100.

Además, frente a la rama descendente del ciclo, en EE.UU. se pusieron en marcha nuevas y muy fuertes ayudas oficiales a las compañías de aviación y de seguros. Apoyos sectoriales concretos, que inevitablemente habían de requerir de medidas adicionales de carácter global y *macro*. En esa dirección, el Gobierno de George W. Bush ha apostado por un plan de choque de 150.000 millones de dólares que apoyan incluso las voces más prudentes, entre ellas las del Presidente del Fed, Alan Greenspan.

En contraste con EE.UU., hasta noviembre, las actitudes de la UE, se situaron en una línea de cierta autocomplacencia, en la idea de que el crecimiento seguía aunque fuese a ritmo más lento.

Pero con la evidencia ya del crecimiento económico desacelerando, la inflación cayendo, los mercados agitados y la confianza vulnerable a cualquier otra mala noticia, los tipos de interés europeos necesitaban de nuevos recortes. Aparte de la razón obvia de que merced a la desaceleración, la tasa inflacionista de la Eurozona ha ido descendiendo desde una punta del 3,4 por 100 al 2,4 por 100; con la previsión de que será inferior al 1,5 por 100 al final del 2001. En definitiva, se necesitaba que los tipos de interés a corto plazo bajaran, aunque sólo fuera para mantenerlos en términos reales. Así las cosas, en confluencia con la decisión del Fed del 6 de noviembre, el jueves 8 el BCE resolvió finalmente pasar del 3,75 al 3,25 por 100 en su tipo básico.

3. SITUACIÓN EN ESPAÑA

La economía española, como la del resto de la UE, y a pesar de las observaciones ya mencionadas del BCE, no es ajena a la situación de crisis global, a pesar de que muestra un dinamismo mayor que

el conjunto de la Unión Europea. En este sentido, las previsiones iniciales son terminar el 2001 con el 2,5 por 100 de expansión del PIB para bajar a no más del 2,3 por 100 en el 2002.

En cuanto a la inflación, se mantuvo elevada a lo largo de 2000 y lo mismo ocurrió en los primeros ocho meses del 2001. A causa, esencialmente, de las tensiones generadas por el empuje de los precios energéticos y la fuerte demanda de bienes y servicios; con un diferencial respecto de la media de la UE de 1,1 en enero de 2000, y de 1,7 en diciembre del mismo año. Si bien luego fue acortándose a 1,4 en abril y 1,1 en julio de 2001. Un comportamiento, pues, comparativamente positivo.

Peores han sido los datos de desempleo en octubre de 2001: el número de parados en el INEM se incrementó en 51.452 personas, la cifra más alta desde la anterior crisis económica de 1992/94. Y en cuanto al PIB, se situó en el tercer trimestre del 2001 en el 2,5 por 100, frente al 4 por 100 registrado en el mismo período del año anterior, según el Banco de España. Lo cual también es reflejo de la importante ralentización de la economía; que si en septiembre del 2000 crecía a un ritmo del 4 por 100, desde entonces ha ido perdiendo fuerza, hasta situarse en el 3 por 100 en junio del 2001, para caer al conjunto del año al 2,5 por 100. Recordemos que cuando la economía sólo crece en ese tenor, el paro empieza a subir; para dejar de crearse empleo neto al bajar del 1 por 100.

En el señalado contexto, el sector de la construcción se revela como el más dinámico, si bien, al igual que el conjunto de la economía, ha ido moderándose en su evolución; desde la primavera de 2000: 6,7 por 100 en el segundo trimestre, 6,3 en el tercero, 6 en el cuarto y 5,7 por 100 en el primer trimestre de 2001.

Señalemos, por último que las previsiones para el 2002 se sitúan entre el 2,7 por 100 (Gobierno) y el 1,7 (BBVA).

4. PREVISIONES DE POLÍTICA ANTICÍCLICA

Todo lo indicado se traduce en la necesidad de buscar medidas compensatorias del ciclo adverso. Lo cual en términos presupuestarios se manifiesta hasta ahora en dos direcciones. La primera, la reducción de la presión tributaria (actualmente en España en torno al 36 por 100 del PIB); a base de decisiones como las ya oficialmente previstas de reducir las plusvalías empresariales (que pasarán de tributar el 35 por 100 al 18), recortar el Impuesto de Sociedades sobre las PYME (del 35 al 30), y fomentar la innovación (deducción del 10 por 100 sobre inversiones I+D).

Por otro lado, y en un futuro a medio plazo, de doce a veinticuatro meses, cabría actuar en la inversión vía sector público. Para lo cual se cuenta en España con el gran repertorio del *Plan General de Infraestructuras* de algo más de 20 billones de pesetas, que podría ser reconsiderado en sus previsiones globales. Por la sencilla razón de que el déficit de infraestructuras respecto a los países más avanzados no se acorta (el 78 por 100 de la media de la UE). Aparte de que la demanda de transporte en España está aumentando a un ritmo mucho mayor que el previsto.

Por todo ello, se plantea la conveniencia de revisar al alza las inversiones del Plan, lo que supondría una serie de alicientes, entre los cuales cabe señalar los siguientes:

- Un incremento del 1 por 100 en la demanda de construc-

ción genera un efecto acelerador de casi el doble en la demanda global.

- Lo anterior es especialmente ventajoso desde el punto y hora en que prácticamente la totalidad de las compras del sector se realizan en el mercado interno: hierro y acero, cemento, piedra, cerámica, asfalto, etc.
- Por cada punto de porcentaje de VAB del sector en relación al PIB, se genera empleo directo por algo más de un punto de porcentaje de la población activa. Cien millones de pesetas gastadas en el sector construcción, significan unos 10 empleos directos y otros seis indirectos.
- La inversión en infraestructuras estimula el sistema económico en general, de forma que un aumento del 1 por 100 de su *stock* induce a una expansión de alrededor del 0,25 por 100 en la productividad del sector privado.
- Algo más del equivalente al 50 por 100 de las inversiones públicas en construcción, retorna al erario por aumento de las recaudaciones impositivas, y por las menores prestaciones por desempleo.
- El constructor prefinancia buena parte de la actividad hasta su misma terminación.

5. FONDOS ESTRUCTURALES Y DE COHESIÓN

En las consideraciones sobre infraestructuras tiene gran importancia la aplicación de fondos estructurales y de Cohesión de la

UE: FEOGA Orientación para mejoras agrarias, FEDER para obras relacionadas con el desarrollo en diversos objetivos, Fondo Social Europeo (FSE) para reajustes de empleo en las empresas; y Fondo de Cohesión, que se dedica precisamente a infraestructuras físicas y de medio ambiente en los países comunitarios cuya renta *per cápita* no llega al 90 por 100 de la media comunitaria.

Hasta el 2006 es indiscutible que seguirá el flujo ya comprometido (205.000 millones de euros para todos los fondos, con un 27 por 100 para España). Pero más allá del 2006, las cantidades irán decreciendo, por el impacto de la ampliación, que dará entrada en la UE a nuevos Estados miembros de rentas per cápita muy inferiores a la de España.

En consecuencia, esa previsión obliga a pensar, y desde ahora, para más allá del 2006. Obligando a reflexionar sobre la necesidad de que España se dote de un *Fondo Nacional de Infraestructuras*, suficiente para garantizar la continuidad de la política en este área decisiva.

6. CONDICIONES FAVORABLES PARA LA INVERSIÓN

La situación actual en España, ya lo hemos visto, es de clara desaceleración económica, sin que puedan descartarse posibilidades de recesión. En ese trance el incremento de las inversiones en infraestructura parece la política compensatoria más recomendable. Para lo cual se está en aceptables condiciones si se tienen en cuenta cuatro factores:

- Que el presupuesto para el 2001 se cerrará con déficit cero, con un gasto total de unos 180.000 millones de euros, equivalentes a 32 billones de pesetas.

- Que a partir de ese déficit cero, y conforme a las previsiones del Banco Central Europeo, podría llegarse a un déficit del 3 por 100 del PIB (101,3 billones de pesetas). Lo que supondría un margen de unos 3 billones de pesetas (180.000 millones de euros), cifra, pues, muy considerable.
- Que existe una fuerte disponibilidad de recursos procedentes de los Fondos Estructurales y de Cohesión de la UE, conforme a lo acordado en la *Agenda 2000* de la Unión Europea que estará vigente hasta el año 2007.
- Que pueden dinamizarse las inversiones vía los sistemas tipo concesional y según el método alemán.

7. MULTIPLICADOR DE INVERSIONES

Entramos ahora de lleno en el tema de cómo combatir el ciclo adverso. Para ello recurriremos al discurso que el 9 de octubre de 2001 pronunció el Ministro de Fomento, y en el cual se refirió a la actividad constructora como la propia de un *sector de arrastre*. Destacando la máxima incidencia que tiene en las fases de desaceleración, a base de aumentarse las inversiones con todo el consiguiente *efecto multiplicador*.

El mecanismo del multiplicador de inversión, se identificó por el economista R.F. Kahn, si bien fue John Maynard Keynes quien lo desarrolló y popularizó, teniendo sus primeras manifestaciones en las políticas de la década de 1930. Determinados países, y especialmente Alemania y EE.UU., recurrieron a las obras públicas como el mejor modo para salir de la depresión, a base de ingen-tes programas de inversión en infraestructuras (la célebre *Public*

Works Administration, PWA, del *New Deal* del Presidente Roosevelt).

En esa misma línea, insistiendo en que la situación no es tan grave como en la década de 1930, el señor Álvarez-Cascos ve el Ministerio de Fomento como una auténtica *locomotora económica*. Y hay razones para pensar así, sobre todo si se hacen algunas consideraciones sobre la necesidad de aumentar la inversión en infraestructuras a la vista de las siguientes observaciones:

- La población en España ha pasado a repuntar por la fuerza de la inmigración (un millón de inmigrantes en los últimos cuatro años), y aunque muy levemente todavía, también por la recuperación de la natalidad; en buena parte, debido al propio impulso inmigratorio en los *jóvenes padres*.
- Al fenómeno anterior se agrega, con mucha fuerza, la entrada masiva de todo tipo de asentamiento de ciudadanos eurocomunitarios en gran medida de la tercera edad, y que residen entre cuatro y seis meses al año en España, sobre todo en las zonas costeras y los archipiélagos.

8. MÁS INVERSIONES EN INFRAESTRUCTURAS

Todo lo destacado en los dos párrafos previos, más el lógico deseo de mejorar de nivel de vida se manifiesta en la demanda de nuevas viviendas, mayor parque automovilístico, más movilidad geográfica para el ocio, etc. De todo lo cual se deriva la necesidad de más inversiones en infraestructuras (en las que seguimos teniendo un fuerte retraso por comparación con los países más avanzados de la UE, véase cuadro 12), concretamente en las siguientes rúbricas:

- Desdoblamiento para condiciones de mayor seguridad en túneles de carreteras y ferrocarriles.
- Urbanización de suelo para viviendas, parques tecnológicos, empresariales, superficies y centros comerciales.
- Desarrollo de la red de alta velocidad para los recorridos AVE ya previstos en el Plan *ad hoc*.
- Mejoras en otros grandes corredores de tráfico ferroviario y mayor densidad de las redes de cercanías.
- Nuevos tramos de autopistas, autovías y carreteras.
- Redes arteriales de mayor capacidad en torno a las grandes ciudades.
- Sistemas de flexibilización del tráfico urbano (túneles, estacionamientos, peatonalizaciones, etc.).
- Ampliación de las capacidades de los aeropuertos actuales y creación de nuevas infraestructuras aeroportuarias.
- Instalaciones portuarias ampliadas y competitivas.
- Nuevas conducciones energéticas (oleoductos, gaseoductos, y electroductos) y parques de almacenaje de combustible.
- Un largo etcétera a identificar con mayor detenimiento, sin olvidar lo mucho que de obra civil tienen las redes de telecomunicaciones y otras infraestructuras.

Todo lo especificado, debería destacar la importancia del primer Plan General de Infraestructuras y la conveniencia de darle continuidad con un mayor alcance. Planteando en las principales obras dimensiones prospectivamente más adecuadas, pues ser cicateros en muchas obras públicas constituye el peor de los negocios. Así se revela continuamente, sobre todo en lo concerniente al transporte, cuyos proyectos han de sobredimensionarse con todo conocimiento de causa, en la seguridad de que realmente serán exigibles cauces mayores de los inicialmente diseñados si no se quiere llegar a una tan rápida como costosa colmatación.

Aparte de lo señalado, será preciso desarrollar sin dilaciones el Plan Hidrológico Nacional (PHN) a base, fundamentalmente de:

- Abastecimiento asegurado y de calidad para consumo urbano.
- Nuevas presas para embalses, y nuevas redes de canales y acequias de riego.
- Correcciones hidrológico-forestales para preservar de aterramiento los embalses existentes y futuros.

9. LUCHA CONTRA LA RECESIÓN

Con la integración de España en la Unión Monetaria, los instrumentos de las políticas monetaria y cambiaria han quedado fuera del ámbito de decisión de los gobiernos nacionales. De modo que aparte de lo que quede de política fiscal autónoma, la política de infraestructuras pasa a ser uno de los instrumentos disponibles más importantes a corto plazo. Sin por ello renunciar a los efectos estructurales a largo, desde el lado de la oferta, por los efec-

tos derivados del mayor stock de infraestructuras (aumento de productividad, de competitividad, etc.).

Claro es que el límite de tales actuaciones habrá que situarlo en la garantía del mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos y presupuestarios. Lo cual no parece especialmente arduo si se recuerda que las condiciones actuales son mucho mejores que las de la recesión 1992/1994, con un déficit público que ha pasado del 6,96 por 100 a cero, una inflación que del 5,9 ha caído a niveles en torno al 3 por 100 anual, tipos de interés básicos que se redujeron del 15 al 3,25 por 100. Y todo ello —merced a la política de convergencia practicada para entrar en la Unión Monetaria— en un marco de absoluta estabilidad cambiaria y con una situación mucho más saneada de las empresas.

Por otra parte, debe subrayarse que, tradicionalmente, la utilización de la política de infraestructuras como factor anticíclico se ha encontrado con no pocas dificultades por el largo proceso de maduración de las inversiones —en el que las penurias de financiación y la tramitación administrativa constituían casi siempre un freno importante—, esto es, por la dilación desde la toma de decisiones iniciales a la ejecución final de los proyectos, lo cual reducía la efectividad de la política de infraestructuras sobre el ciclo. Por el contrario, actualmente se está en condiciones de acortar tiempos de manera extraordinaria, con una incidencia mucho más rápida de las decisiones que se adopten.

Pero sobre todo, la experiencia demuestra que en España la política de infraestructuras seguía en general una *evolución pro-cíclica*, de tal forma que la inversión aumentaba cuando había mayores recursos; es decir, en las fases alcistas. Para luego disminuir en las bajistas, utilizándose, pues, la política como un conjunto de medios de presupuesto.

En cualquier caso, será interesante destacar que por el momento el Gobierno de la Nación no parece plantearse una verdadera política anticíclica, y ello porque ésta es la postura todavía oficial del BCE e incluso del Ecofin (y del Eurogrupo dentro de él), y porque a escala nacional de España se da la máxima prioridad al principio del déficit cero. Lo cual no es óbice para que esa política de *wait and see*, no se cambie en su momento, tal vez avanzado el año 2002, si las cosas se deterioraran, para pasar a una posición más beligerante, introduciéndose entonces un *paquete de incentivos* a fin de impulsar un mayor crecimiento de la economía. A base de medidas fundamentalmente de mantenimiento de la demanda global (seguro de paro, etc.), fiscales (rebaja de impuestos para recocer la capacidad de gasto), y de inversión pública (*Plan de Infraestructuras* y otros).

10. POR UNA POLÍTICA COMPENSATORIA DE PROMOCIÓN DE INFRAESTRUCTURAS

Ciñéndonos ahora a la promoción de infraestructuras, cabe decir que frente a la dinámica tradicional de lentitudes administrativas y penurias financieras antes subrayadas, ahora se dan una serie de condiciones favorables para efectivamente convertir esta clase de política en un instrumento anticíclico, que permitirá atenuar los efectos de la coyuntura adversa:

1) Porque las infraestructuras se financian en un *contexto de estabilidad* económica y presupuestaria. A lo cual contribuye la menor dependencia del Presupuesto del Estado, por las inversiones que cabe realizar a través de las entidades públicas empresariales y vía potenciación del sistema concesional o el método alemán. A lo cual puede agregarse que la reducción de la deuda pública y la

caída de los tipos de interés son dos fenómenos que pueden reanimar el proceso de inversiones públicas en sentido estricto.

2) Porque la política económica seguida en los últimos años, y la mejora de los indicadores, ha incrementado la *confianza de los inversores extranjeros* y con ello la capacidad de nuestro país de captar ahorro exterior para un área de actividad que antes dependía casi por entero del ahorro nacional.

3) Porque en la dirección que apuntamos, las empresas españolas se hallan ahora en mucho mejores condiciones no sólo técnicas, sino también financieras para acometer la creación de nuevas infraestructuras.

4) Porque existe un gran número de proyectos de inversión maduros, a lo que se une la ya mencionada mayor agilidad en la tramitación administrativa.

5) Porque la política de infraestructuras asegurará la plena utilización de los fondos estructurales europeos. E incluso puede permitir su mantenimiento a través, sobre todo, del Fondo de Cohesión, cuando España supere las condiciones de los tres *nuevos objetivos comunitarios* (los números 1, 2 y 3 ya vistos en 7.4.) conforme a los cuales se decide la aplicación de tales recursos.

II. CONDICIONES DE MERCADO MÁS ADECUADAS Y EQUITATIVAS

Todo lo anterior, sobre expansión de las inversiones en infraestructura justifica la necesidad de una mejora en las condiciones del mercado del sector construcción. En ese sentido, la clara diferenciación

entre grandes y medianas empresas del sector; presenta el peligro de que las grandes –los megagrupos– lleven a cabo prácticas que podrían ser clasificadas de restrictivas de la competencia.

Así las cosas, para empezar, la aglutinación de los trabajos de un proyecto concreto en un solo paquete, representa barreras inexpugnables para muchas medianas empresas, que en tales condiciones no pueden acudir a la licitación. Un problema que se agrava a la vista de la tendencia manifiesta de que tales *prácticas de no segmentación* están pasando de ser excepcionales a considerarse normales.

Los problemas ya referidos se acentúan en la hora presente, de ralentización, e incluso de posible recesión económica. Por la circunstancia de que los grandes grupos constructores, al apreciar que de sus diversos negocios el menos afectado es la construcción (por la existencia de planes de infraestructuras), podrían polarizar sus esfuerzos en obtener más y más contratación de obra civil; utilizando para ello todo su poderío.

Las empresas medianas son conscientes de ese peligro, y por ello mismo, entienden que si se quiere contar con un mercado mejor, en el cual las Administraciones públicas disfruten de una mayor oferta dentro de la cual elegir, es preciso que exista una concurrencia amplia y competitiva; lo cual exige que se licite en abierta competencia, evitándose de esa forma precios predatorios que aumentarían el alto poder oligopólico de los megagrupos, o la *cautividad del mercado* a favor de los mismos vía los clientelismos de que disfrutaban las mayores empresas.

Para conseguir los señalados objetivos de mayor competencia, la Administración debería evitar en las contrataciones –tanto en el tipo y procedimiento de los pliegos como en la valoración de los

concurstantes y en las formas de adjudicación—, todo aquello que pueda adolecer de restrictivo, subjetivo, opaco, o dirigido, y que está en contra de la línea preconizada por la Comunidad Europea. Pero aún podría hacerse más; sobre todo en la normativa general o reglamentaria, propiciando formas de contratación que en todos sus aspectos sigan criterios reglados y homogéneos, sin depender en ningún momento de actitudes particularistas y discrecionales que a la postre derivan a discriminaciones inaceptables.

Adicionalmente, de hecho las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos dispensan muy especial protección a las empresas locales, en una actitud claramente dirigida a dinamizar el entorno más inmediato. Lo cual no es ni política ni económicamente admisible, ya que de ese modo están creándose condiciones adversas para la competitividad.

12. MEJORA DE LOS PLIEGOS DE CONDICIONES

Para resumir todo lo dicho, y en la idea de que la función de las asociaciones como ANCI es poner en claro sus ideas y juicios sobre las cuestiones generales, en los Pliegos de Condiciones de las Licitaciones debería resultar factible:

- Evitar condiciones restrictivas tanto por la propia clasificación de la empresa como por el uso abusivo del contrato.
- Hacer que los criterios para las puntuaciones a efectos de valoración de la oferta técnica sean absolutamente objetivos.
- Posibilitar que la valoración de las ofertas económicas permita una puntuación debidamente diferenciada entre ellas.

- Sentar el criterio de que una vez superado el umbral de la puntuación técnica exigible, sean las ofertas económicas las que exclusivamente sirvan como decisorias para la adjudicación.
- Informar a las empresas del resultado del concurso en todos sus extremos, dándoles conocimiento de las puntuaciones técnicas conseguidas por todos los ofertantes.
- Garantizar la homogeneidad de los pliegos de todas las Administraciones Públicas y sus empresas y entes dependientes, incluyendo a la Administración Autónoma.

ANEXOS

ANEXO I SOBRE EL PLAN DE INFRAESTRUCTURAS 2000/2010

I. PREVISIONES MINISTERIALES

El día 9 de octubre de 2001, en el Hotel Palace de Madrid, bajo los auspicios del diario *ABC* y de la firma *Andersen*, se celebró –ya lo hemos anticipado en 7.6.– una de las sesiones del *Foro 2001* sobre *Las infraestructuras, la edificación y el sector inmobiliario*, que se cerró con un almuerzo de trabajo a cuyos postres habló el Ministro de Fomento, Francisco Álvarez-Cascos. El Sr. Álvarez-Cascos, hizo una detallada exposición de los avances del *Plan de Infraestructuras de Transporte 2000-2007*, que, según sus propias palabras, “está todo él en marcha, sin excepciones y a buen ritmo”.

Y en verdad que los detalles resultaron casi exhaustivos, en cuanto al progreso en la construcción de autovías, autopistas de peaje, alta velocidad ferroviaria, y aeropuertos. Cifrándose las inversiones totales del sector en 3,4 billones de pesetas para el 2001, y casi cuatro billones para el 2002; incluyendo dentro de esas cifras los gastos cubiertos por los Presupuestos Generales del Estado, así como los que se financian vía entidades públicas empresariales, sociedades estatales mercantiles y promotores privados de infraestructuras.

Claro es que para movilizar al máximo los recursos disponibles, creando las condiciones que favorezcan la participación privada en la financiación de las infraestructuras, es necesario que exista un marco seguro, desde el punto de vista jurídico, que elimine incertidumbres y potencie la competencia y la eficiencia.

Con tal objetivo, se encuentra en fase de anteproyecto la *Ley Reguladora de la Concesión de Obras Públicas*, que va a situar el sistema concesional español entre los más modernos del mundo; con la introducción de criterios de mercado en las obras públicas, y con mayor capacidad de absorción de capital privado (que podrá tomar la iniciativa para proponer nuevas concesiones). Se trata de aprovechar las capacidades financieras y gerenciales de las empresas en la promoción de obra pública, con la ayuda de fórmulas novedosas, pero también garantistas y rigurosas con las cuentas públicas y los derechos de los inversores privados.

Para darnos una idea del cambio estructural que se ha producido en los últimos cinco años en favor de la prioridad de la política de infraestructuras, como consecuencia de la nueva política económica y presupuestaria de la convergencia para el euro, es bien elocuente el gráfico 6. En él figuran, además, las previsiones para el 2001 y el 2002.

Las observaciones anteriores deben incluirse en una visión más amplia de lo que es el *Plan General de Infraestructuras del Estado* para el período 2001/2010, que se sintetizan en el cuadro I con el desglose de las inversiones en sus distintas ramas, llegándose a un total de 20.987.054 millones de pesetas.

A continuación, figura una valoración global de lo que representan las políticas de infraestructuras para el desarrollo económico del país, lo cual irá seguido de un breve detalle sobre las característi-

CUADRO I

PLAN GENERAL DE INFRAESTRUCTURAS DEL ESTADO	
CONCEPTO	MILLONES DE PESETAS
RED DE CARRETERAS DE GRAN CAPACIDAD	2.630.276
AUTOPISTAS DE PEAJE	671.500
INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS	6.800.000
NUEVAS INFRAESTRUCTURAS AEROPORTUARIAS	1.500.000
MODERNIZACIÓN PUERTOS DEL ESTADO	1.250.000
PLAN HIDROLÓGICO	3.135.278
ENERGÍA Y TELECOMUNICACIONES	5.000.000
TOTAL	20.987.054

Fuente: Ministerio de Fomento

GRAFICO I



cas básicas de la inversión a realizar en cada una de las seis partes principales del Plan.

En lo que sigue, para cada una de las fuentes de actuación se incluye la realización en el 2000 y en lo que va del 2001 según las observaciones hechas por el Ministro de Fomento (en su ya comentada intervención en el *Foro de Infraestructuras* del 9 de octubre de 2001). Se señalarán en cada caso en cursiva, precedidas siempre de la mención **Ministro de Fomento**.

2. LA RED DE CARRETERAS

España dispondrá de una completa Red de Vías de Gran Capacidad que pasará de los 8.000 kilómetros actuales a más de 13.000 kilómetros, convirtiéndose en una de las más modernas de toda Europa hacia el umbral del 2010. Esta red de gran capacidad comprende los ejes que se expresan en el cuadro siguiente.

Con una tasa media anual de crecimiento, entre el 6 y el 8 por 100, los recursos públicos necesarios para financiar las actuaciones en la Red de Carreteras del Estado y en las incorporadas en Convenios con otras Administraciones (Canarias, Baleares, ...) alcanzará durante el período 2000-2006 los 3,3 billones de pesetas, de los que cerca de 800.000 millones se destinarán a actuaciones de conservación y mejora de la red existente.

El programa plantea las siguientes prioridades:

- Actuación sobre los tramos de cierre de la red de autopistas y autovías existentes.
- Intervención en tramos con elevada intensidad de tráfico.
- Desarrollo de nuevos itinerarios que doten a la red de carreteras con una estructura más mallada y que contribuya a su integración en la red de carreteras transeuropeas.

CUADRO 2

RESUMEN DE ACTUACIONES EN LA RED DE CARRETERAS DEL ESTADO		
EIES	PRESUPUESTO M PTAS.	LONGITUD KM.
CANTÁBRICO	229.850	248,2
EJE TRANSVERSAL DE CATALUÑA	21.000	153
VILLAVICIOSA-OVIEDO-SALAS	27.460	32
LOGROÑO-BURGOS	36.000	90,5
RUTA DE LA PLATA	215.381	530,7
SANTIAGO-LUGO	50.000	105
SAGUNTO-ARAGÓN	100.000	224,5
LUGO-ORENSE	45.000	100
CANTABRIA-MESETA	101.000	175
ZAMORA-FRONTERA PORTUGUESA	35.000	85
MEDITERRÁNEO	211.998	246,2
CIUDAD REAL-BADAJOS	110.000	320
CASTILLA	51.404	119,2
SEVILLA-FRONTERA PORTUGUESA	45.000	120
BAILÉN-MOTRIL	35.500	30
CUENCA-TERUEL	75.000	150
CIUDAD REAL	47.687	144,7
FONT DE LA HIGUERA-JUNILLA-MURCIA	40.000	80
CASTILLA LA MANCHA	76.575	218,9
PAMPLONA-FRONTERA FRANCESA	65.000	65
CÓRDOBA-ANTEQUERA	47.580	99,2
LOGROÑO-PAMPLONA	70.000	90
DEL DUERO	80.700	205
HUESCA (NUENO)-FRONTERA FRANCESA	150.000	100
TORDESILLAS-ZAMORA	26.300	62,7
LLEIDA-FRONTERA FRANCESA (VIELHA)	175.000	175
AVILA-SALAMANCA	34.200	88
VIC-OLOT-FIGUERES-FRONT. FRANCESA	100.000	125
CÁDIZ-VEJER DE LA FRONTERA	15.750	33
EJE DE SELLA	15.000	25
ABRERA-TERRASSA	21.569	13,8
TARRAGONA-MONT BLANC	70.000	80
VERIN-FRONTERA PORTUGUESA	6.000	14
VALLADOLID-LEON	30.000	130
VARIANTE DE ALMERÍA-RIOJA	7.547	10,9
LINARES-ALBACETE	65.000	215
AUTOVÍA BAIX LLOBREGAT	8.775	10,5
TRUJILLO-CÁCERES	15.000	50
PALENCIA-BENAVENTE	38.000	100
ALCOI-XATIVA	35.000	55
TOTAL	2.630.276	4.920

(*) Presupuestos Provisionales.

Ministro de Fomento:

En autovías, desde mayo de 2000 se han licitado obras que representan una longitud de 428 kilómetros, destacando el fuerte impulso a la Autovía de la Plata, la Sagunto-Somport, al igual que la de Castilla, la del Cantábrico, la del Mediterráneo, la de la Meseta (conexión de Cantabria con Castilla), la Córdoba-Antequera y la de Castilla-La Mancha, por citar algunas de ellas. Asimismo, se ha completado el proceso de concesión de las autopistas radiales de Madrid.

Durante el 2000 se han puesto en servicio 325 kilómetros de autovías, destacando la práctica totalidad de los tramos del acceso a Galicia que completan el itinerario de la Autovía del Noroeste, a falta sólo de 8,7 kilómetros de los 633 kilómetros que se comenzaron a poner en servicio en 1996.

3. AUTOPISTAS DE PEAJE

El Programa de Autopistas de Peaje 2º Fase ya presentado por el Gobierno, plantea la participación privada en la financiación y gestión de actuaciones viarias como una solución complementaria a las actuaciones públicas.

Las actuaciones incorporadas a este programa se apoyan fundamentalmente en el cierre de itinerarios y desarrollo de nuevas opciones en itinerarios con cierto grado de congestión. Además, se mejorarán y modernizarán las Autovías de Primera Generación, actuando en más de 2.700 kilómetros de la red existente

y con una inversión cercana a los 200.000 millones de pesetas, y se llevarán a cabo nuevos accesos y circunvalaciones en las grandes ciudades y núcleos urbanos, según el detalle del cuadro 3.

CUADRO 3

PROGRAMA DE AUTOPISTAS DE PEAJE, 2ª FASE			
AUTOPISTA	TRAMO	LONGITUD (KM)	PRESUPUESTO (MPTAS)
DE MÁLAGA	ALTO DE LAS PEDRIZAS-TORREMOLINOS	37	30.000
DE ALICANTE	ALICANTE-VILLENNA	75	82.500
DE TOLEDO	MADRID-TOLEDO	60(*)	35.000(*)
DOS MARES	CONEXIÓN A-1 - A-68	22	16.500
DE LEVANTE	OCAÑA-LA RODA	125	85.000
DEL MEDITERRÁNEO	CARTAGENA-VERA	100	87.500
MADRID-TUDELA	MEDINACELI-SORIA-TUDELA	140	105.000
DE ANDALUCÍA	TOLEDO-CIUDAD REAL-N-IV	210	230.000
	TOTAL	769	671.500

(*) La longitud y presupuesto dependerá de la solución que se adopte

Ministro de Fomento:

También se han iniciado la redacción de los Estudios Informativos y proyectos necesarios para la ejecución del Programa de Autovías y Autopistas de Peaje del Plan de Infraestructuras 2000-2007 de tal manera que el Plan se encuentra en marcha en su integridad.

4. INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS

El volumen de inversiones ferroviarias en el Plan de Infraestructuras 2000-2007 se situará en 6,8 billones de pesetas para el periodo 2000-2010. El Programa de Infraestructuras Ferroviarias 2000-2007 tiene como objetivo principal la mejora de los servicios de viajeros de larga distancia y regionales con el fin de aumentar la participa-

ción del ferrocarril en la demanda global de transporte interurbano respecto a otros modos de transporte, la potenciación de los servicios de cercanías mejorando la intermodalidad, y el incremento del tráfico de mercancías. El Plan de Infraestructuras Ferroviarias 2000-2007 se estructura en tres grandes programas:

- Alta velocidad
- Cercanías
- Red convencional

Los *criterios* seguidos en la planificación del programa de inversiones tienen como objetivo:

- Reducir a la mitad los tiempos actuales de recorrido entre las grandes ciudades. Todas las capitales quedarán a menos de cuatro horas y media de Madrid y ninguna provincia estará a más de 6 horas y media de Barcelona.
- Aumentar la participación del ferrocarril en la demanda global del transporte y hacerle competitivo frente a la carretera y el avión, de tal manera que capte el 30 por 100 del tráfico que se genera entre los puntos de origen y destino.
- Incrementar la demanda de viajeros, tanto en los servicios de larga distancia como en los regionales, alcanzándose los 68 millones de viajeros/año a la finalización del programa. La demanda de larga distancia pasaría de 10 millones de viajeros/año actuales a 30 millones. En servicios regionales se incrementaría la demanda de 24 millones de viajeros/año a 38 millones.
- Mejora del resultado económico de explotación de los servicios de larga distancia, por lo que a finales del año 2010 se

obtendrá un superávit de 22.330 millones de pesetas. Las pérdidas actuales en los servicios de larga distancia se elevan a 13.200 millones de pesetas, cantidad que sería superior a los 17.000 en el 2010 si no se abordara la ejecución del programa.

- La actuación en los corredores ferroviarios se efectúa en coordinación con la optimización de la red existente tanto para tráfico de mercancías como de pasajeros.

Ministro de Fomento:

Por lo que respecta a la Alta Velocidad ferroviaria, todas las actuaciones de dicho programa se encuentran en marcha, sea en fase de estudio informativo, proyecto u obra.

En particular, el corredor Norte/Noroeste, que integra en la red de Alta Velocidad española y europea a Galicia, Asturias, Cantabria, País Vasco y Castilla y León, se encuentra ya en obras en sus tramos de Segovia-Valladolid y Santiago - A Coruña (dentro del denominado Eje Atlántico), tras la colocación este verano de las primeras traviesas por el Presidente del Gobierno. El tramo Santiago-Vigo, también incluido en el Eje Atlántico, se encuentra a punto de iniciar la fase de obras.

El corredor Norte/Noreste, Madrid-Zaragoza-Barcelona-Frontera Francesa, se encuentra en avanzada fase de construcción, con 638 kilómetros de plataforma en marcha de los 855 kilómetros que tiene la línea de Alta Velocidad, y con 435 kilómetros de montaje de vía también en marcha, de tal forma que a finales del año próximo estarán en servicio las líneas Madrid-Zaragoza-Lleida y también

Zaragoza-Huesca, cuyas obras han sido autorizadas por el Consejo de Ministros del pasado viernes.

El corredor Norte/Noreste supondrá uno de los enlaces con la red transeuropea de Alta Velocidad a través del tramo Figueres-Perpignan, cuya concesión internacional ha sido licitada por los Gobiernos español y francés, habiéndose presentado seis precandidaturas al concurso formadas por grupos hispano-franceses.

Por lo que respecta al corredor Madrid-Levante y Mediterráneo, la definición de sus trazados básicos fue posible tras el acuerdo del pasado 8 de enero entre el Ministerio de Fomento y las Comunidades Autónomas de Madrid, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana y Región de Murcia, que ponía fin, a través del consenso, a un largo y difícil proceso planificador. En estos momentos se encuentra pendiente de la preceptiva Declaración de Impacto Ambiental el Estudio Informativo de la esta línea, encontrándose ya en fase de obras algunos tramos del Corredor Mediterráneo y del tramo de Alta Velocidad Albacete-Valencia.

Dentro del corredor de Andalucía, se encuentran ya en obras los 9 tramos correspondientes a Córdoba-Bobadilla de la línea de Alta Velocidad Córdoba-Málaga, estando ya autorizadas por Consejo de Ministros las obras correspondientes a otros cuatro tramos de Bobadilla-Málaga. Están pues en marcha 114 kilómetros de los 155 kilómetros de que consta la línea de Alta Velocidad Córdoba-Málaga.

Por último, el corredor de Extremadura, se encuentra en fase de Estudio Informativo y será también la base para la

conexión con el corredor Lisboa-Oporto. En la cumbre luso-española de Sintra, en enero de este año, ambos gobiernos encomendaron a la Agrupación Europea de Interés Económico constituida al efecto los primeros estudios de viabilidad de la conexión Lisboa/Oporto con Madrid.

5. NUEVAS INFRAESTRUCTURAS AEROPORTUARIAS

Uno de los problemas más graves con los que ha tenido que enfrentarse el Gobierno en estos últimos años ha sido la saturación y la falta de infraestructuras aeroportuarias adecuadas al espectacular crecimiento del tráfico aéreo de la última década.

Ante esta situación, el Gobierno ha acometido obras con carácter de urgencia (como la tercera pista y torre de control de Madrid/Barajas, construidas en tiempo récord) y ha planificado a medio y largo plazo las necesidades de ampliación de la red aeroportuaria, compromiso que se plasma en la aprobación antes de agosto de 2001 de todos los planes directores de los aeropuertos de la red, que fijan a 15 años los horizontes inversores y de desarrollo.

En el año 2000, por los aeropuertos españoles han circulado más de 141 millones de pasajeros. Han crecido a un ritmo del 9%, superior a la media de la Unión Europea, y es previsible que la liberalización del transporte aéreo entre Europa, Estados Unidos y Asia, que aún está por llegar, continúe incrementando la presión sobre nuestras infraestructuras aeroportuarias.

El Plan de Infraestructuras 2000-2007 destina 1,5 billones de pesetas para infraestructuras aeroportuarias, inversión que permitirá convertir a España en una auténtica plataforma desde la que

operar, sin excluir ninguna de sus regiones geográficas o autonómicas, todo tipo de transporte aéreo doméstico, regional o intercontinental, con independencia del sector al que esté destinado; bien sea de ocio, negocio o industria.

El Plan de Infraestructuras 2000-2007 prevé invertir casi 900.000 millones de pesetas a los aeropuertos de Madrid/Barajas y Barcelona, de los cuales más de 600.000 serán destinados a sus respectivas ampliaciones, ya que según los estudios y previsiones realizados serán los que experimentarán un crecimiento exponencial de la demanda. Además, otros aeropuertos de la península, que sostienen el grueso del tráfico turístico –Málaga, Alicante, Baleares y Canarias– recibirán importantes inversiones para mejorar y ampliar sus infraestructuras.

Ministro de Fomento:

En aeropuertos, se ha realizado este último año un importante esfuerzo para cumplir el compromiso de tener aprobados todos los Planes Directores de los aeropuertos de Interés General. Para lograrlo ha sido necesario un gran esfuerzo técnico, con el fin de elaborar la documentación con la previsión de las necesidades de nuevas infraestructuras en los aeropuertos y sobre todo un importante esfuerzo por parte del Ministerio para lograr que todos estos Planes Directores se aprobasen con prácticamente consenso unánime de las Comunidades Autónomas, Ayuntamientos y colectivos sociales afectados.

En este momento se encuentran publicadas en el B.O.E. las Órdenes Ministeriales que aprueban los Planes Directores de 39 aeropuertos. Téngase en cuenta, que

Madrid/Barajas y Barcelona se encontraban ya aprobados, y sólo está pendiente formalmente el de Tenerife Sur tras los acuerdos con el Cabildo de Tenerife y el Cabildo de Gran Canaria. A partir de ahora el Ministerio tiene como prioridad su cumplimiento y eficacia.

6. MODERNIZACIÓN DE LOS PUERTOS DEL ESTADO

Los puertos españoles de interés general del Estado constituyen un elemento decisivo para el comercio exterior y, por tanto, para la competitividad de la economía española en el escenario de la globalización, al transitar por éstos:

- más del 52 % del comercio con la Unión Europea y aproximadamente el 96 % del comercio con terceros países.
- en términos medios el 78% del total de las importaciones y el 51% de las exportaciones.

Los puertos desempeñan un papel importante en la cadena de transporte, tanto como parte del transporte marítimo, como por ser nodos de transferencia modal y por su función de plataformas logísticas, con crecientes actividades de valor añadido que exceden las funciones básicas de carga, descarga y almacenamiento. A su vez, los puertos son motores de desarrollo local y regional, de gran impacto económico y social en su entorno.

En 2000, más de 338 millones de toneladas y 20 millones de pasajeros pasaron por nuestros puertos, con incrementos de tráficos sostenidos en los últimos años por encima del PIB, lo que demuestra su papel esencial en el crecimiento económico.

El Programa de Infraestructuras 2000-2007 garantiza el crecimiento y la modernización de los puertos españoles, adecuando la oferta de infraestructuras portuarias a:

- La demanda previsible de los tráficos a corto y medio plazo, tanto en volumen como en estructura.
- La demanda previsible del tráfico a largo plazo, garantizando la capacidad futura de los puertos construyendo infraestructuras portuarias básicas (diques de abrigo, explanadas abrigadas o protegidas, dragados de primer establecimiento,)
- Los cambios estratégicos y tecnológicos del transporte marítimo y la explotación portuaria.
- La sostenibilidad ambiental de los tráficos.
- El fomento del cabotaje europeo como alternativa al tráfico terrestre intercomunitario.
- La seguridad y calidad en la prestación de los servicios portuarios.
- La mejora de los puertos como intercambiadores modales con mejores conexiones viarias y ferroviarias.
- La potenciación de los puertos como plataformas logísticas.
- La mejora de las relaciones puerto ciudad.

La inversión total en los puertos españoles de interés general durante el período 2000-2007, con repercusiones presupuestarias

hasta el 2010 alcanzará los 1,25 billones de pesetas, de los cuales 787.400 millones corresponderán a inversión pública y el resto a inversión privada, lo que representará una participación media del sector privado en la inversión total superior al 35 % .

Ministro de Fomento:

En materia portuaria, se ha mejorado sustantivamente la oferta de infraestructuras, potenciando la posición de los puertos como nodos estratégicos de transporte. Cabe destacar la puesta en servicio de la Ampliación del Puerto de Bilbao en el Abra Exterior, así como el nuevo Dique de Levante en el Puerto de Málaga. Se han licitado además obras de gran relevancia, tales como la Ampliación del Puerto de Ferrol en Cabo Prioriño, o la Ampliación de la Dársena de Escombreras en Cartagena.

ANEXO II PLAN HIDROLÓGICO NACIONAL (PHN)

El Plan Hidrológico Nacional se configura como un sistema integral para resolver el problema del agua en España. Previsto en la Ley de Aguas de 1985, ha sido elaborado por el Ministerio de Medio Ambiente, informado favorablemente por el Consejo Nacional del Agua, y aprobado en Cortes Generales.

El Plan contempla una inversión total de 3,13 billones de pesetas, de los cuales 700.000 millones irán destinados a la transferencia desde el Ebro a las cuencas deficitarias. La cantidad restante –2,43 billones de pesetas– irá destinada a actuaciones de planificación en cada una de las cuencas. El 86 por 100 de este presupuesto se invertirá en acciones de ahorro y gestión medioambiental del agua.

La inversión se reparte, por capítulos, de la forma que refleja el cuadro 1, página siguiente.

En el cuadro 2 figura la ubicación de las inversiones según las Comunidades Autónomas y las dos ciudades autónomas.

El Consejo de Ministros en su reunión del 7 de diciembre de 2001 dio luz verde a la creación de la sociedad estatal

CUADRO I

PRINCIPALES ACTUACIONES DEL PLAN HIDROLÓGICO NACIONAL	
CONCEPTO	MILLONES DE PESETAS
Modernización de regadíos, para mejorar las canalizaciones de riego y favorecer el ahorro de agua en la agricultura	1.023.345
Saneamiento y depuración, al objeto de fomentar la reutilización del agua y mejorar la calidad	433.512
Abastecimientos para garantizar el suministro para el consumo humano a todos los municipios	468.386
Regulación general	452.379
Acondicionamiento de cauces y prevención de avenidas, para prevenirlos graves efectos de las inundaciones	238.594
Restauración hidrológico-forestal, a fin de recuperar los ecosistemas asociados a los cauces de los ríos	309.407
Programas de control y calidad, para vigilar las cualidades organolépticas y químicas de las aguas	209.655
TOTAL	3.135.278

“Infraestructuras del Traspase, S.A.” (ITSA) para la construcción y explotación del trasvase del Ebro, previsto dentro de la ley del PHN (Ley 10/2001, de 5 de julio).

El capital inicial de ITSA estará constituido por la aportación de 28.000 millones de pesetas realizada por el Estado, y la titularidad de las acciones que se emitan corresponderá a la Dirección General del Patrimonio del Estado.

El Gobierno autorizó también la suscripción del convenio que regulará las relaciones de la Administración General del Estado con la referida sociedad, así como el *Programa de Actuación Plurianual*, y el nombramiento del Director General de Obras Hidráulicas y Calidad de las Aguas como presidente de la misma.

La nueva sociedad estatal (que se constituye al amparo de la Ley de Aguas), será la encargada de la construcción y explotación de

CUADRO 2

INVERSIÓN DEL PHN POR CC.AA.	
CC.AA.	M PTAS.
ANDALUCÍA	691.802
ARAGÓN	418.295
CASTILLA Y LEÓN	250.970
COMUNIDAD VALENCIANA	217.112
CASTILLA-LA MANCHA	205.752
EXTREMADURA	194.054
CATALUÑA	181.226
MURCIA	177.377
NAVARRA	167.541
MADRID	100.630
CANARIAS	98.995
GALICIA	98.454
ASTURIAS	80.648
PAÍS VASCO	69.912
CANTABRIA	61.202
BALEARES	46.589
LA RIOJA	36.934
VARIAS COMUNIDADES	24.787
MELILLA	8.610
CEUTA	4.388
TOTAL	3.135.278

las obras necesarias para la transferencia de recursos hidráulicos autorizados en el PHN. En ese sentido, deberá definir los tramos del canal, la financiación de las obras. E igualmente habrá de supervisar la licitación y adjudicación de las mismas. Una vez en funcionamiento será la responsable de su mantenimiento y de la recaudación de tarifas.

El coste total de las actuaciones que llevará a cabo ITSA se estima en 700.000 millones de pesetas (4.207,08 millones de euros), y será financiado por el sector público y por los propios usuarios, dentro del principio de recuperación de costes de la *Directiva Marco de Agua* de la Unión Europea.

La Administración hidráulica tendrá la potestad de vigilar que el agua del Ebro no sea utilizada para ampliar nuevos regadíos. Según precisa el PHN, el 44 por 100 de las aguas del trasvase se destinará a abastecimiento de ciudades; y el 56 por 100 restante, a corregir situaciones de sobreexplotación de acuíferos subterráneos, así como a regadíos de concesión administrativa en condiciones hoy de precariedad que plantean un grave problema medioambiental.

Edita: **Servicios Técnicos de ANCI**

Producción Gráfica: **Técnicas Gráficas Forma, S.A.**

Depósito Legal: M-32.170-2000



EMPRESAS ASOCIADAS:

ALDESA CONSTRUCCIONES, S.A.

ALPI, S.A.

ALTEC, S.A.

AZVI, S.A.

BRUES, S.A.

CIMSA, S.A.

CONSTRUCTORA HISPÁNICA, S.A.

COPASA, S.A.

COPCISA, S.A.

JOCA, S.A.

MARCOR EBRO, S.A.

PENINSULAR DE CONTRATAS, S.A.

PLODER, S.A.

PROBISA, S.A.

PUENTES, S.A.

CONSTRUCCIONS RUBAU, S.A.

GRUPO S, CONSTRUCCIONES SANDO, S.A.

CONSTRUCCIONES SARRIÓN, S.A.

SOSEGOSA, S.A.

ANCI, Asociación Nacional de
Constructores Independientes
Paseo de la Castellana, 119, 2^º dcha.
28046 Madrid.

Tel.: 915 550 539 - Fax: 915 554 005

E-mail: anci@atenet.edu