

las obligaciones impuestas al ferrocarril —y la falta de adaptación de éstas— a la nueva situación, determinó su crisis" (*).

El transporte aéreo no alcanza su significado como tal hasta el año 1945. Su desarrollo es, pues, reciente, pero espectacular en el sentido de haberse producido con una rapidez vertiginosa, debido principalmente a los grandes avances de su tecnología, que han contribuido a mejorar las condiciones de seguridad y rapidez, al tiempo que se abarataban sus tarifas en relación a los otros medios.

Por el enorme significado desde el punto de vista político, tanto por razones de defensa, como de prestigio internacional, este medio gozó desde su nacimiento de la decidida protección estatal, para la construcción de aeropuertos y la subvención y financiación de las compañías aéreas nacionales, que si bien han disminuido al consolidarse su explotación, ha tenido que reanudarse con nuevo ímpetu al tratar de mantenerse las compañías a nivel internacional, debido a las fuertes inversiones que son necesarias en este sector por la rápida obsolescencia de los aparatos e instalaciones, a causa de los avances tecnológicos.

EVOLUCION DEL SECTOR Y SITUACION ACTUAL

En un pasado reciente la evolución de los diversos sistemas de transporte ha sufrido un ritmo tan rápido de transformación, que el camino que ha conducido a la configuración actual, lo podemos llamar revolucionario, sin temor a caer en exageraciones.

Para un análisis detallado de esta transformación vamos a considerar cada medio de transporte por separado, haciendo un estudio retrospectivo para una serie temporal 1950-70, deteniéndonos de manera especial en las causas que han determinado la evolución en un sentido u otro, permitiéndonos emitir un juicio crítico acerca de la estructura actual y de las previsiones del III Plan de Desarrollo. Independientemente de esta consideración de cada medio, efectuaremos un análisis de los dos tipos fundamentales de transporte, viajeros y mercancías, así como de las medidas adoptadas hasta el momento, para coordinar los diversos sistemas, señalando las que, a nuestro juicio, se deben adoptar en el futuro.

(*) Los transportes interiores en España. Arespacochaga. *Rev. De Economía*. Madrid.

DISTRIBUCION INTERIOR DEL TRAFICO

FERROCARRIL.

Con anterioridad a la primera guerra mundial, el año 1928 señala la cifra *record* de 580.000 toneladas/kilómetros cada kilómetro para el transporte de mercancías y 370.000 viajeros/kilómetro cada kilómetro para el de viajeros. El ritmo de crecimiento de las densidades de tráfico por kilómetro de línea para el período 1905-1935 fue, respectivamente, del 2,47 y el 2,9 por 100 anual acumulado, poniéndose de manifiesto a partir de 1930 los efectos de la crisis mundial.

A partir de 1941, año en que el tráfico de mercancías alcanza el bajo nivel de 1911 (300.000 Tm. Km./Km.) y hasta el 1958, el ritmo de crecimiento del tráfico es mayor, alcanzando el 4,3 por 100 anual acumulado. Sin embargo, las alzas de tarifas de 1959 como consecuencia del Plan de Estabilización hacen descender de nuevo este tráfico, y así, el volumen de toneladas-kilómetros transportados, que había experimentado un ritmo ascendente hasta 1958, con pequeñas oscilaciones, sufre una brusca caída en 1959, acentuada aún más en 1960, según se desprende de la tabla núm. 1, donde se señala la evolución de los transportes de mercancías por ferrocarril, carretera y cabotaje desde 1950 a 1970.

Por lo que respecta al transporte de viajeros sufre, por las mismas razones apuntadas anteriormente, de alzas de tarifas, una disminución del tráfico en beneficio de los otros dos sistemas de transportes colectivos de viajeros: autobuses y aéreos.

Así se observa en la tabla núm. 3, donde se expresan estas cifras para el mismo período 1950-70 en millones de viajeros-kilómetros.

Es, pues, 1960 el año de menor volumen en el transporte de mercancías por ferrocarril, y lo mismo sucede con el transporte de viajeros. Sin embargo, esta situación no es consecuencia, como la de 1930, de una depresión general en este medio de transportes, pues solamente España, Grecia y Turquía, por lo que respecta a Europa, sufrieron descensos debido a los efectos de medidas de estabilización, mientras que en los países de la Comunidad Económica Europea y de la EFTA continuó el aumento de la demanda para el transporte de mercancías por ferrocarril, cifrándose éste en un 9 por 100.

Una vez pasados los efectos de las medidas estabilizadoras y en consonancia con los incrementos habidos en el tráfico general de mercancías, comienzan a reanimarse los transportes de este tipo por ferrocarril, a lo

que ha contribuido no poco las inversiones efectuadas en RENFE, como consecuencia del Plan Decenal de Modernización, que han logrado una mejora en el material motor y en la infraestructura y que ha repercutido, evidentemente, en unos mejores tráficos. No obstante, en 1970, con 9.991 millones de toneladas-kilómetros, todavía no se ha logrado alcanzar la cifra de 1957, que fue de 10.125 millones de toneladas-kilómetro, representando este tipo de transporte sólo el 11,1 por 100 del total, frente al 25,7 por 100 y al 32,9 por 100 alcanzado en 1957 y 1951, respectivamente.

En este punto tenemos que destacar el acertado propósito del III Plan de Desarrollo, donde se expresa textualmente: "Siguiendo la pauta de coordinación indicada en las directrices, se dedican más de 50.000 millones de pesetas al Plan de Modernización de RENFE, a fin de que el transporte a larga distancia se haga preferentemente por ferrocarril" (1).

Esperamos y deseamos que esta cifra, que parece razonable, sea suficiente y sobre todo que los proyectos de inversiones, tanto en ferrocarril como en los demás medios, sean suficientemente elaborados y coordinados como para alcanzar, sin lugar a error, las directrices y objetivos propuestos. Si nos permitimos insistir en este punto es por la enorme dificultad que entraña esta coordinación y por la necesidad de acometerlas, sin errores que puedan resultar irremediables. El profesor Hans A. Adler, experto del Banco Mundial dice a este respecto: "... y es probable que ningún país del mundo cuente con una organización eficaz para coordinar los diversos medios de transportes" (2). Es precisamente la ausencia de esta organización eficaz la que nos lleva a desear y recomendar la necesidad de constituirla, de formar un equipo de coordinación que planifique las inversiones precisas en el sector, de forma detallada, y en el punto en que sean necesarias, antes de acometerlas.

CARRETERA.

El crecimiento espectacular del parque nacional de vehículos es la característica más destacada y que más ha contribuido al reparto del tráfico, por lo que a este tipo de transporte se refiere.

Así, el parque de turismos ha aumentado en más de 12 veces en el

(1) III Plan de Desarrollo Económico Social.—Objetivos Sectoriales de los principales programas.—8: Transportes.

(2) HANS A. ADLER: *Planificación sectorial y por proyectos en materia de transportes*. Ed. Dunod. París.

período 1958 y 1970 y el de camiones, se ha vista multiplicado por seis en el mismo período.

Mientras que en 1950 el transporte de mercancías por carretera ocupaba el último lugar, siendo aproximadamente los dos tercios del ferrocarril y menos de la mitad del de cabotaje, su ritmo ascensional continuo ha situado este tipo de transporte en la actualidad a la cabeza, con 50.981 millones de toneladas-kilómetros, más de cinco veces superior al ferrocarril y casi doble del marítimo.

A esta situación se ha llegado tras un crecimiento continuado, sin oscilaciones, gozando prácticamente de libertad en cuanto a sus tarifas, sin el control que hubiere sido de desear por parte del Poder Público y con una protección de hecho al no encontrarse con ningún tipo de obligaciones laborales ni de servicio público y con la financiación creciente de la infraestructura por la que discurre su tráfico, por parte del Ministerio de Obras Públicas. Todas estas favorables circunstancias, repetimos, han contribuido a promocionar este tráfico, conduciendo al desequilibrio actual, con el consiguiente despilfarro de recursos, al no realizarse cada transporte por el medio más económico, según se reconoce expresamente en las conclusiones apuntadas en el III Plan.

En cuanto al transporte de viajeros, distinguiendo entre el transporte público y el privado, este último, debido al espectacular incremento del parque de turismos, ha pasado a representar en 1970 el 60 por 100 del total, partiendo de una situación en la que carecía de relevancia. También el transporte público ha sufrido un notable crecimiento a lo largo de la década, evidentemente vinculada al de la renta nacional. Así, el transporte público de viajeros pasa de 1.329 millones de viajeros-kilómetro en 1950 a 21.750 millones en 1970, una cifra más de dieciséis veces superior.

MARÍTIMO.

Remitiéndonos exclusivamente a los transportes interiores, se define el transporte de cabotaje como el marítimo realizado en las costas de un país determinado. En el Reglamento de 13 de octubre de 1931, para desarrollo de la Ley de 1909 sobre Comunicaciones Marítimas Nacionales, se define el "cabotaje nacional" como la navegación que realizan buques nacionales entre puertos españoles de la Península, Baleares y Canarias y, también entre dichos puertos, Gibraltar y los de las costas de Portugal y Marruecos en que tenga España Consulado.

Circunscribiéndonos al realizado entre puertos españoles, las cifras para

el transporte de mercancías han seguido en su evolución las señaladas en la tabla núm. 1, donde se aprecia un crecimiento continuo, pero en menor proporción que el tráfico total, que en su mayor parte ha sido absorbido por la carretera, según ya hemos señalado.

Los principales tráficos realizados por el cabotaje nacional son los de transportes de carbón, madera, petróleo y sus derivados, y algunas líneas regulares para el transporte de frutas. En cuanto al transporte de viajeros, únicamente tiene importancia el que se efectúa entre la Península y Canarias.

La característica general de las empresas que realizan este tráfico es su pequeña dimensión, con buques de pequeño tonelaje, ya que, por regla general, aquellos con más de 2.500 T. R. B. (Toneladas de Registro Bruto) realizan más bien transporte mixto, combinando el cabotaje nacional con el "gran cabotaje" o incluso con la navegación de altura.

Consideramos que en nuestro país, por la gran extensión de sus costas y la posibilidad de transportar por mar, especialmente grandes tonelajes, los transportes de este tipo deben jugar un importante papel, cuando este medio sea más rentable que los otros. Para ello deberá ser tenido en cuenta en una planificación de los sistemas de transporte, con la consideración de todas las ventajas que intervienen a favor de este medio, entre los que no son los menores la ausencia de entorpecimientos y congestiones de tráfico.

A É R E O .

Existen dos compañías nacionales que atienden fundamentalmente los servicios dentro del territorio nacional; son éstas IBERIA y AVIACO, aunque es la primera la que produce el 80 por 100 del tráfico nacional y la mayor parte del internacional que se realiza bajo nuestra bandera.

La evolución del tráfico para el transporte de viajeros ha seguido la evolución que se señala en la tabla núm. 3, donde se aprecia cómo en veinte años este tráfico se ha multiplicado por cuarenta, es decir, ha pasado de transportar 47 millones de viajeros-kilómetro en 1950 a la cifra *record* de 1.780 millones en 1970. No obstante este incremento del tráfico, los resultados de la explotación no han sido todo lo halagüeños que cabía esperar, ya que las dos compañías, por razones de interés político, tienen que operar como servicio público en rutas no siempre acordes con sus intereses económicos.

Si grande ha sido el crecimiento del subsector del transporte aéreo,

mayor es aún el que se prevé para 1980 en la política del III Plan, con una cifra esperada de 6.478 millones de viajero-kilómetro, que representará un porcentaje sobre el total casi doble del actual.

En cuanto al número de pasajeros que llegarán a nuestros aeropuertos procedentes de rutas nacionales e internacionales, se prevé que alcanzarán en 1980 la cifra de 96 millones, lo que supone una tasa de incremento de un 16 por 100 acumulativo anual.

El transporte de mercancías por vía aérea, que hasta hace poco carecía de relevancia, está tomando gran auge en la actualidad, especialmente para el transporte de productos rápidamente perecederos o de gran valor con relación a su peso. El crecimiento presunto es aún mayor que el de viajeros y se cifra en un 17 por 100 anual, lo que supone alcanzar en 1980 la cifra de 750.000 toneladas.

COORDINACION DE LOS DIVERSOS SISTEMAS

MERCANCÍAS.

El III Plan de Desarrollo Económico y Social cifra en un 40,1 por 100 y un 14,9 por 100 los tráficos de mercancías por carretera y por ferrocarril, respectivamente, en el año 1970, con un crecimiento, en la década 1960-70, de un 12,1 por 100 para el ferrocarril en términos relativos, esto es, de porcentajes sobre el total transportado.

Sin embargo, según las estimaciones de la Dirección General de Carreteras, partiendo de los aforos de tráfico, las cifras son las que detallamos en la tabla núm. 1. Así observamos que estos porcentajes son, respectivamente, el 56,8 para la carretera y el 11,1 para el ferrocarril, siendo, pues, todavía más acusada la proporción correspondiente a la carretera (3).

Esta estructura del transporte interior de mercancías está en discordan-

(3) El cuadro número 11 del III Plan distribuye así los tráficos para 1970:

Carretera	26.747 millones de Tm.-Km.
Ferrocarril	9.340 " " "
Otros medios	30.000 " " "

Estimamos que para la carretera no se ha hecho consideración más que del transporte por cuenta ajena, pues ya hemos indicado las cifras dadas por la Dirección General de Carreteras para este tipo de transporte en conjunto.

Para el ferrocarril creemos que sólo se ha incluido Renfe, y por lo que respecta a otros medios, pensamos que se refiere a cabotaje, cuya cifra se aproxima a la de nuestro cuadro. No comprendemos cómo se ha incluido sólo el transporte por carretera por cuenta ajena, dado la gran importancia que tiene el que se efectúa por cuenta propia y que representa el 90 por 100 de aquél.

cia con lo que sucede en otros países de Europa Occidental, donde el sector funciona en un sistema de economía de mercado, y no digamos con los de Europa Oriental, donde el sector se encuentra planificado, esto es, utilizando las técnicas que tratan de obtener el rendimiento óptimo al coste mínimo.

Este desequilibrio es reconocido en el propio Plan al citar la política integrada de Transportes Terrestres cuando dice: "La comparación internacional, como puede observarse en el cuadro número 6, permite mostrar con claridad el desequilibrio de carretera-ferrocarril que afecta a nuestro país."

CUADRO NUMERO 1
DISTRIBUCION DEL TRANSPORTE TERRESTRE
(Porcentajè)

<i>País</i>	<i>Carretera</i>	<i>Ferrocarril</i>
España	75	25
Yugoslavia	50	50
Francia	46	54
Alemania occidental	37	63
Alemania oriental	22	78
Rusia	8	92
Polonia	7	93

FUENTE: I. N. E. y O. N. U.

Añadiendo:

"El uso armónico de los transportes por carretera depende del mantenimiento del equilibrio de ventajas entre carretera y ferrocarril."

Y además:

"El transporte de una tonelada a 100 kilómetros por carretera exige más del doble de kilo-calorías que el ferrocarril diesel y el cuádruple que el ferrocarril eléctrico.

Nosotros nos preguntamos: ¿Cómo se ha podido llegar a esta situación? ¿Acaso cuando se confeccionaron el I y II Planes no se conocían estas ventajas y no era ya la tendencia lo suficientemente acusada como para poder preveer y remediar este desequilibrio?

La respuesta la encontramos al analizar la política de transportes señalada en estos Planes y especialmente en el II, donde ya se conocía perfectamente el problema, y al que no se ha buscado solución.

En efecto, en las "Directrices de la Política de Transportes" del II Plan se hace una clara referencia al problema de la coordinación, cuando se dice: "Existe un nivel óptimo en el empleo de cada medio de transporte, resultado de la elección de una estrategia tendente a conseguir un mínimo de necesidades de transportes compatible con el nivel de actividad productiva en su conjunto... De tal enfoque unitario deriva la necesidad de una coordinación entre todos los medios de transportes." Insistiendo aún: "... La coordinación se hace especialmente necesaria desde el punto en que ciertos medios de transporte resultan, indiscutiblemente, más aptos para atender a determinados tráficos."

Si se conocía, pues, la existencia de un nivel óptimo en el empleo de cada medio y la necesidad de la coordinación entre los diversos medios, ¿cómo es posible que se haya permitido llegar al desequilibrio actual, en cuanto a la supremacía del volumen transportado por carretera? ¿Cuáles son esos medios de transporte que se reconocen como, indiscutiblemente, más aptos para determinados tráficos, y donde están los estudios de coordinación que resuelvan el problema de manera óptima? Creemos que se ha confiado excesivamente en las fuerzas económicas del mercado, en la "mano invisible" que solucionaría todos nuestros problemas.

No es menos cierto que otra de las directrices de la política de transportes del II Plan señalaba taxativamente que para lograr el mantenimiento de la competencia en el sector se consideraba fundamental la libertad de elección por el usuario de cada medio de transporte.

De acuerdo; pero siempre que se empleen otras directrices no menos importantes, como el principio del equilibrio financiero en función de los beneficios económico-sociales (y también de los costes), del establecimiento de una política impositiva neutral respecto a los distintos medios, de la igualdad de trato con respecto a las condiciones de trabajo y de la lucha contra la competencia desleal, regulando e institucionalizando la profesión de transportista. Y todas estas directrices no son nuestras, sino que, como la anterior, aparecen claramente especificadas en la política de Transportes del II Plan. Si nos preguntamos por qué no se han alcanzado los resultados apetecidos, la respuesta es clara y está en el incumplimiento de estas directrices, en la falta de una legislación que tradujera en normas estas ideas y encauzara adecuadamente la distribución de los tráficos entre los distintos medios.

Creemos sinceramente en la urgente necesidad de proceder a un detallado estudio del sector donde se fijen unos objetivos concretos de acuer-

do con las directrices del III Plan, y donde se elaboren las normas precisas para alcanzarlos a toda costa, bien procediendo a una planificación sectorial completa en función de unos criterios de optimización económica y estudiando las repercusiones sobre los demás sectores de la economía, mediante la elaboración de un modelo de coordinación de transporte, en conexión con el modelo macroeconómico nacional (4); bien dictando las normas precisas que creen bases para el desenvolvimiento de una competencia perfecta entre medios de transportes, de manera que cada uno llegue a remunerarse según su coste marginal y de tal forma que las tarifas sean un fiel reflejo de los costes efectivos del transporte, costes medidos, no en valor monetario de las unidades de factores empleadas, sino costes sociales para la economía en el sentido de medir todos los que suponen el funcionamiento de cada medio de transporte, no para el usuario ni para el propietario del medio, sino para la economía nacional en su conjunto (5).

VIAJEROS.

En cuanto al tráfico de viajeros distinguiremos en primer lugar el transporte público y el privado. El gran incremento del parque nacional de automóviles y especialmente de turismos, reflejado en la tabla 5 (muy en línea con las previsiones efectuadas por el II Plan), ha hecho posible el incremento del porcentaje correspondiente al transporte en vehículos privados, hasta representar aproximadamente el 60 por 100 del total en el año 1970 (tabla 7).

El transporte público ha sufrido la evolución señalada en la tabla tercera, en la que se observa la importancia, cada vez mayor, del transporte aéreo, cuyo crecimiento para la década 60-70 ha sido el mayor dentro de esta modalidad del transporte público. La evolución es lógica y se halla en consonancia con la enorme extensión de este medio en la espectacular evolución de su tecnología, así como con el hecho de partir de una cifra insignificante en comparación con los otros medios de transporte.

(4) Existen varios modelos de este tipo y ya el profesor ADLER, en su obra *Planificación Sectorial y por Proyectos en materia de transportes*, cita algunos.

(5) Nos referimos al coste de la infraestructura, seguridad, comodidad, contaminación, tiempo, etc. Para medirlo sería preciso un detallado análisis de coste-beneficio. Ver a este respecto: *Análisis de costes y beneficios*, de A. R. PREST y R. TURNERY.

CUADRO NUMERO 2
INCREMENTO PORCENTUAL DE LOS VIAJEROS-KM.
EN CADA MEDIO DE TRANSPORTE

	<i>Diferencia 1960-70 en millones</i>	<i>Porcentaje de incremento</i>
Carretera	13.831	175 %
Ferrocarril	6.151	69 %
Aéreo	1.360	323 %

Las previsiones señaladas en el III Plan para el tráfico interior público de viajeros aparecen en el cuadro 10 del citado Plan, que reproducimos aquí, y en la que se señala el crecimiento previsto en la participación de los transportes por ferrocarril, carretera y aéreos.

CUADRO NUMERO 3
PREVISIONES DEL III PLAN PARA 1980

	<i>Ferrocarril</i>	<i>Carretera</i>	<i>Aéreo</i>
Viajeros-Km. (millones)	17.873	41.608	6.478
Porcentaje respecto al total ...	27,1 %	63,1 %	9,8 %

Si a estas cifras previstas añadimos que el parque de turismos se incrementará en cerca de cinco millones de vehículos, hasta alcanzar la cifra de 7,3 millones, y si, asimismo, se prevé un parque de vehículos industriales de 1,4 millones, no es de extrañar que los problemas que originará la circulación de estos vehículos sean tenidos en cuenta, y así se reconoce textualmente: "A esta situación se llega siguiendo la línea actual de tendencia, siendo necesario en el período tomar las medidas oportunas para evitar los problemas de congestión viaria, similares a los existentes en otros países, favoreciendo el transporte colectivo y reduciendo la pérdida de posición relativa del transporte por ferrocarril." (6)

Esperamos que estas medidas se tomen realmente y que además sean oportunas para no tener que solucionar el problema a posteriori, sino que pueda evitarse a tiempo. Creemos que la construcción de autopistas previstas contribuirá a su solución, pero sólo en parte. A este respecto recordamos el comentario recientemente aparecido en un editorial de un

(6) III Plan de Desarrollo Económico y Social: Los Transportes y las Comunicaciones. Presidencia del Gobierno, 1971.

conocido diario madrileño que señalaba cómo para transportar 50.000 viajeros en una hora entre dos puntos haría falta una autopista de 180 metros de ancha, mientras una doble vía de ferrocarril podría cumplir en el mismo tiempo el mismo trabajo. Esta aseveración, que es evidente, nos lleva a plantearnos la pregunta de cuál ha de ser la anchura de algunos tramos de nuestras autopistas en 1980, especialmente en los fines de semana, para evitar o al menos disminuir un gravísimo problema de congestión. ¿O es que acaso en esos días habrá una menor circulación de mercancías por carretera (que son las que originan un mayor entorpecimiento del tráfico), si la estructura de nuestro transporte es la que hemos señalado, cuando exista la necesidad ineludible de que esas mercancías lleguen a sus puntos de destino?

Insistimos, aun a riesgo de ser reiterativos, en la urgente necesidad de plantearse el problema seriamente y emprender, sin pérdida de tiempo, los estudios necesarios para llegar a una coordinación y programación del sector por especialistas es la materia (ingenieros y economistas principalmente) de forma que los problemas que ahora se vislumbran no lleguen a tener una solución imposible.

LA POLITICA DE TRANSPORTES EN ESPAÑA

La política en materia de transporte en España la vamos a considerar en su perspectiva actual, desde las primeras reglamentaciones, a partir de nuestra guerra civil. En este sentido es preciso resaltar, en primer lugar, cómo en 1940 nace la idea de que el transporte ferroviario debía ser el principal medio, y esto debido a la circunstancia histórica de la ausencia en nuestro país de fábricas de automóviles, refinerías de petróleo y escasez de divisas. Como consecuencia, las leyes para el transporte por carretera de 1947 y 1949 tratan de dar estímulo al transporte ferroviario y frenar el desarrollo del transporte por carretera, al que se considera auxiliar del primero.

Ya hemos visto, al hacer un análisis de la evolución del transporte, cómo a pesar de esta reglamentación los resultados han sido totalmente opuestos por dos razones fundamentales: el incumplimiento de las normas establecidas y las dificultades por las que han atravesado los ferrocarriles de todos los países de Occidente y que en el nuestro no fueron resueltos a tiempo, mediante una reorganización adecuada del sistema tanto técnica como administrativa e institucional y mediante la realización

de grandes inversiones para adecuar el tráfico a las necesidades de la vida moderna en competencia con otros medios.

Los grandes destrozos que sufrieron las líneas durante nuestra guerra civil aún agravaron más la situación económica de nuestros ferrocarriles, y ante la imposibilidad de que las Compañías privadas, propietarias de las mismas, pudieran hacer frente a los tremendos gastos para su reconstrucción, fueron nacionalizados, particularmente los de vía ancha, constituyéndose la RENFE en 1941. Con estas dificultades en sus comienzos se pone en marcha nueve años después, en 1950, el Plan General de Reconstrucción, con las dificultades propias de una gran descapitalización y la ausencia de fondos para renovaciones o amortizaciones, siendo esta falta de medios la causa de la desinversión, al superar la depreciación en algunos casos a la inversión, de tal forma que para el período 1950-64, en que la inversión bruta fue de 54.188 millones de pesetas, en términos netos fue de sólo 26.623 millones.

Este Plan de Reconstrucción enlaza con el Plan Decenal de Modernización de Renfe, que se inicia en 1961, y cuyos objetivos podemos agrupar en tres categorías: a) Objetivos técnicos de mejoras de la red, modernización de material móvil y actualización de los sistemas de tracción. b) Objetivos económicos de mejora de la calidad, aumentando la capacidad y el logro del equilibrio entre ingresos y gastos de explotación, cargas financieras y amortización, y c) Objetivos sociales de mejoras de retribución y de las condiciones del trabajo de personal de RENFE. Este Plan requiere un volumen de inversiones de sesenta y dos mil millones de pesetas, a lo largo de la década 1964-1973, distribuidos según se señala en la tabla número 7 y con las fuentes de financiación allí especificadas.

Al año escaso de elaboración de este Plan de Modernización aparece el informe sobre la Economía Española, elaborado por el Banco Mundial, con un amplio e importante estudio sobre nuestro sistema de transporte, con el análisis detallado de cada medio y con una serie de recomendaciones sobre la política a seguir en el futuro.

Sería exahustivo y fuera de los límites de este comentario hacer un análisis detallado del estudio y de las recomendaciones contenidas en el mismo; pero sí queremos resaltar una sugerencia que nos parece fundamental y que transcribimos literalmente. "Una reglamentación destinada a lograr un sistema de transporte equilibrado y coordinado debería permitir que los pasajeros y las mercancías circularan por los medios de transporte que ofrecieran la deseada calidad del servicio al coste más bajo. Se

entiende que la calidad del servicio incluye la rapidez, frecuencia, seguridad y comodidad. Inherentes a este criterio son unas tarifas que guarden una relación prudencial con los costes." (7)

Para el logro del funcionamiento, dentro de una economía de mercado, tal como apunta el informe, del sistema de transportes, en beneficio del interés general, son necesarias, por tanto, unas tarifas de acuerdo con los costes; pero habiendo establecido previamente las condiciones precisas para que se cumplan las reglas de la competencia, partiendo de una neutralidad de la Administración entendida en el sentido: a) De concesión de subvenciones proporcionales a todos los sistemas en competencia de forma que no influyan en la distribución del tráfico. b) Igualdad de trato fiscal. c) La asignación de las mismas obligaciones y regulaciones por parte de la Administración.

Pese a estas recomendaciones del Banco Mundial, la Política de Transportes del I Plan de Desarrollo carece de una visión global del problema en el sentido de considerar el sistema de transporte como un todo único y de coordinar los diversos medios para el logro de un óptimo. Es más bien este I Plan un "conjunto de políticas" a seguir en cada medio de transporte, carretera, ferrocarril, marítimo y aéreo, con una serie de objetivos parciales y sin que en ningún momento aparezca una "política de conjunto". Esta falta de tratamiento global del problema, esta ausencia de coordinación, ha contribuido, sin duda, a crear las bases para el desequilibrio actual del sistema, desequilibrio que es reconocido en el análisis que de la estructura de nuestros transportes se hace en el III Plan.

El II Plan de Desarrollo, por el contrario, enfoca el problema con una visión global, prestando especial interés a los problemas de una política integrada de transportes, y así, tras un análisis detallado de la evolución de los mismos para un período que abarca de 1949 a 1966, señalando las evoluciones y tendencias previstas, añade una serie de directrices para la política de transportes que ponen de manifiesto la preocupación básica por los problemas de la coordinación. "El análisis llevado a cabo en el capítulo anterior ha puesto claramente de manifiesto la necesidad de una visión unitaria del sistema de transportes" (8). No son, sin embargo, esta preocupación y estas recomendaciones suficientes para lograr el equilibrio deseado, y así, la falta de traducción en unas normas de carácter con-

(7) Informe del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Consecuencias para la Política del Transporte.

(8) II Plan de Desarrollo Económico y Social.—Directrices de la Política de Transportes.

creto, de estas recomendaciones, probablemente a causa de la falta de adecuados instrumentos técnicos para convertirlas en operativas, ha hecho, según ya hemos señalado en otro lugar, que el deseado equilibrio no haya sido más que eso: un deseo no satisfecho.

El III Plan de Desarrollo Económico y Social, de reciente aparición, enfoca igualmente el problema con una visión global y una consideración unitaria de los diversos sistemas de transportes. Reproducimos aquí un párrafo del citado Plan en el capítulo de Comunicaciones, cuando se refiere a la POLITICA INTEGRADA DE TRANSPORTES TERRESTRES, dice así: "La adecuada coordinación de los transportes terrestres constituye uno de los problemas de la economía española que merecen especial atención. Frente a unas carreteras que soportan, en algunos casos, un tráfico superior a su capacidad, la red ferroviaria de RENFE alcanza un grado de utilización sensiblemente inferior al deseable. Este hecho implica, en primer lugar, un desaprovechamiento de los recursos económicos del país, y, por otra parte, incurrir en unos costes sociales—no recogidos por el mercado—de difícil valoración, pero no por ello de escasa importancia."

Es evidente la preocupación por el problema, que es tratado con toda la atención que merece, señalando con claridad algunos de los aspectos, que hemos recogido en el breve comentario sobre la situación de nuestros transportes. Asimismo es de resaltar el hecho de ser la primera vez que se habla de coste social, lo que denota una preocupación por el estudio del problema, mediante el uso de las técnicas de coste-beneficio.

El hecho de no haber aparecido todavía el volumen del III Plan, dedicado exclusivamente a transportes, donde se recoja el trabajo de la correspondiente Comisión y se descienda al detalle de la actuación futura, plasmado en objetivos más concretos, nos impide emitir un juicio crítico sobre la Política de Transportes del III Plan, como sería nuestro deseo. Sin embargo, no podemos terminar nuestro comentario sin alabar los principios básicos que se recogen en las directrices de la Política de Desarrollo por lo que a transporte se refiere. Son éstos, fundamentalmente: La integración de los diversos medios de transporte en un sistema global, tratando de lograr el coste social mínimo. La evitación de los desequilibrios existentes o que puedan surgir, creando las condiciones precisas para regular la competencia, mediante una adecuada coordinación tarifaria. La asignación al ferrocarril del transporte a larga distancia de mercancías de gran volumen y peso elevado. Mejora de los transportes com-

binados. Fomento de la concentración de empresas de transporte por carretera y marítimo.

Esperamos que estas directrices se concreten en una normativa adecuada tendente al logro de los objetivos propuestos. Para ello nada más adecuado que un estudio previo y detallado, mediante el empleo de las técnicas de planificación, usadas ya en otros países en el sector de los transportes, para lograr el propósito del reparto óptimo del transporte entre los diversos medios con un coste social mínimo.

OTROS PLANES EXTRANJEROS

La preocupación por los problemas de la coordinación es tradicional ya en los países de Europa Occidental. Así, por ejemplo, en Gran Bretaña, en 1966, aparece el libro blanco inglés sobre Política de Transportes, y en diciembre de 1967, un Proyecto de Ley sobre Transportes con unos objetivos concretos respecto a viajeros y mercancías, creándose la National Freight Corporation, responsable de la integración de los servicios de los ferrocarriles, y la Transport Holding Company, para transportes de mercancías. "La creciente saturación de las carreteras, junto con los cambios tecnológicos que están siendo introducidos en los ferrocarriles, que, una vez modernizados, podrán dar un servicio rápido y eficiente, favorecen la tendencia a utilizar al máximo los ferrocarriles con el fin de ahorrar espacio en las carreteras y disminuir los costos sobre la congestión" (9).

El proyecto, que no fue muy bien acogido en la Cámara de los Lores y en el Parlamento, y que fue uno de los proyectos de ley más discutidos en Inglaterra, se aprobó en octubre de 1968, siendo objeto de enconadas polémicas en la Prensa y en los diversos sectores económicos del país y acusado de excesivamente intervencionistas por parte del Gobierno.

En la Ley (Transpor Act) se recogen, además de la integración de los transportes de mercancías, ya citados, una serie de medidas tendentes a la regulación del acceso a la profesión de transportista, mediante las licencias de "calidad" y "cantidad"; limitación de las horas de trabajo de los conductores en pro de una mayor seguridad, etc.

* * *

A finales de 1968 aparece el llamado "LIBRO BLANCO FRANCES SOBRE TRANSPORTES", que constituye un documento de gran inte-

(9) Proyecto de Ley inglés sobre transportes.

rés en cuanto a las directrices de la política del Gobierno francés por lo que respecta al sector. En el citado libro se hace un completo análisis sobre la política de transportes francesa a partir de la segunda guerra mundial, y se presta un especial interés al problema originado por la evolución reciente del reparto de los tráficos entre los distintos medios. Se señala la rapidez en la pérdida de posición relativa de la SNCF (similar a nuestra RENFE), con respecto a los demás medios, y se procede a un detallado análisis de las causas de esta evolución, que se reconoce como de desequilibrio.

El documento es de gran interés, pues al diagnosticar las causas del desequilibrio apuntado y señalar la situación delicada en que se encuentran los ferrocarriles franceses, parece que estamos reflejando la propia imagen de nuestro sistema de transportes, y esto en cuanto a las causas, que son similares (legislación inadecuada, desigualdad en las situaciones de competencia, cargas inherentes a la consideración de servicio público, etcétera), pues en lo que respecta al desequilibrio el nuestro es mucho más acentuado y la posición de nuestros ferrocarriles más atrasada y con menos participación en el tráfico, según hemos visto en el cuadro número 1, reproducido del que aparece en nuestro III Plan. Quizá las causas se hallen en una puntual toma de conciencia de los problemas de la coordinación por parte del Ministerio de Transportes francés. En este sentido estamos seguros que si aquellas directrices se concretan en una legislación ágil y adecuada, habrán conseguido la solución de un problema, que como dijo D. Chamant, ministro francés de Transportes en la presentación del libro, afecta a la competitividad de la economía y al desarrollo de las regiones y las ciudades.

El VI Plan de Desarrollo francés para el período 1971-75, tras un análisis detallado de los problemas del sector como un todo unitario, ha señalado una serie de objetivos fundamentales para la política de transportes. Son éstos:

1) La búsqueda de la competencia a todos los niveles tratando de:
a) Crear las condiciones precisas para que exista competencia real en una economía de mercado, en el marco de unas reglas del juego claramente definidas y con la "apertura" de los sectores protegidos". b) Influir sobre el funcionamiento de las empresas para acrecentar su eficacia y rentabilidad.

2) La puesta en marcha de una política industrial eficaz, implicando

a los Poderes Públicos en las acciones de acondicionamiento del territorio (infraestructura).

3) La protección de las condiciones de existencia por una atención particular a los efectos negativos del crecimiento económico de las sociedades industriales (10).

Se extiende después en una serie de medidas concretas para el logro de estos objetivos, resaltando cómo para el funcionamiento de un sistema de transportes basado en la economía de mercado es necesaria la revisión de las reglas tarifarias, reglamentarias y fiscales, problema que resaltamos de manera especial, por lo que tiene de común con los que a nuestro país atañen.

* * *

Italia constituye una experiencia en la que puede apreciarse con claridad el papel clave y decisivo que juega el transporte en un proceso de crecimiento y desarrollo. La especial configuración de la península italiana hace pensar, por otra parte, en la importancia que tiene una adecuada programación de los transportes.

Para analizar, aunque sea brevemente, la política de transportes en Italia, vamos a seguir un orden cronológico, desde el punto de vista de los planes, en base a los apartados siguientes:

- a) La política de transportes en el Mezzogiorno.
- b) Los transportes en el "Programma di Sviluppo economico per il quinquennio 1965-1969".
- c) Los sistemas y la política de transportes en el Progetto 80 (Rapporto preliminare al Programma economico nazionale 1971-1975).

a) En términos generales, la política de transportes en el Mediodía italiano ha consistido en dotar a esta zona de la infraestructura necesaria, en cuanto a viabilidad se refiere, para permitir e iniciar el proceso de expansión económica y de desarrollo en el que se hallaba comprometida a partir del año 1950. En este sentido, el volumen de los recursos destinados a este sector muestra claramente su importancia y estrategia. En efecto, en las primeras etapas el sector de transportes y comunicaciones llegó a absorber el 14,8 por 100 de la totalidad de las inversiones

(10) Rapports des commissions du 6.^o plan 1971-75.—Transports I y II (París, 1971).

de la Cassa per il Mezzogiorno (11). A ello hay que añadir los capítulos de inversiones que en el Programa Nacional van reseñados para el Mezzogiorno, y que constituyen algo más del 40 por 100 de las inversiones del Plan en este sector.

No entra en nuestros propósitos hacer ahora un análisis de las inversiones en transportes en el Sur de Italia, pues tan sólo pretendemos una referencia de tipo general. Puede, sin embargo, afirmarse que el Mediodía italiano ha dado pasos decisivos en su desarrollo gracias, muy primordialmente, a la política de transportes realizada, que ha contribuido, con sus autopistas y carreteras a "scorrimento veloce", a cambiar la fisonomía de esta parte de Italia, acercándola a las zonas más avanzadas y expansivas del país.

b) La política de transportes en el Programa de Desarrollo Económico trata de enfrentarse con los problemas planteados por la rápida evolución de los medios y sistemas de transportes en Italia. En este proceso se ha producido un aumento progresivo en la participación del tráfico por carretera, que supone el 63,4 por 100 del tráfico de mercancías y el 71,3 del tráfico total de viajeros.

Asimismo ha experimentado un notable avance la navegación de cabotaje, debido fundamentalmente a los transportes petrolíferos. En cuanto a los transportes aéreos se ha producido una expansión fortísima y rápida, como ha sucedido en los demás países considerados.

En base a esta realidad la política de transportes de este I Plan Nacional "se inspira en criterios de especialización y de coordinación entre los diversos medios y sistemas de transportes, y en el reequilibrio de las infraestructuras en el territorio" (12). Se trata particularmente de conseguir una comunicación rápida entre las áreas de elevada concentración productiva y económica, sistematizándose una red infraestructural de servicios.

Dentro del capítulo de inversiones, el Plan preveía para el quinquenio 4.330.0000 millones de liras, de los cuales 2.380 se destinan a autopistas y carreteras nacionales, provinciales y comunales, y 1.250 a los ferrocarriles del Estado.

El tráfico por ferrocarril constituye uno de los problemas más importantes que ha de abordar la política del sector. La gestión económica de

(11) ANDRÉS FERNÁNDEZ DÍAZ: *La Cassa per il Mezzogiorno: una rivelatrice esperienza di sviluppo regionale*. "Expansión Regional" núm. 8, 1970.

(12) "Programma di Sviluppo Economico per il Quinquenio 1965-1969" Roma, 1965.

los ferrocarriles va siendo cada vez más deficitaria, por lo que el Programa Nacional postula como objetivos un saneamiento financiero y la modernización técnica. Todo ello, como es lógico, dentro de todo un proceso de reorganización que permita garantizar una autonomía operativa más amplia, una mayor responsabilidad empresarial y una articulación basada en la especialización de funciones (13).

En cuanto al transporte marítimo, el Plan prevé una expansión del transporte de cabotaje, que tendrá que ir acompañado de un aumento de la flota y de una modernización, perfeccionamiento y especialización de los navíos, así como de una amplia mejora y sistematización portuaria.

c) En el Informe Preliminar al Programa Económico Nacional 1971-1975, conocido como Progetto 80, se insiste en la necesidad de reorganizar y planificar el sistema de transportes. En base a los grandes movimientos de población, al elevado ritmo de desarrollo y al alto nivel de renta alcanzado, el Progetto 80 estima que para 1980 se duplicará el volumen de mercancías transportadas, se cuadruplicará el tráfico de pasajeros y se multiplicará por dos el tráfico internacional. Ello exige adecuar la infraestructura del nuevo nivel de la demanda y la utilización de los diversos medios de transportes, teniendo en cuenta las condiciones siguientes (14):

- 1) Que cada medio de transporte se emplee de modo que aproveche al máximo la propia capacidad y características.
- 2) Que se utilice la forma tal que minimice los obstáculos en el uso del territorio.
- 3) Que se emplee de forma estrechamente integrada con los medios restantes para poder así maximizar la rapidez y la economicidad en el conjunto de los flujos del transporte.

La elección que sigue a la aplicación de estos criterios deberá hacerse según sugiere el informe sobre la base de un análisis operativo de costes y beneficios.

(13) "Programma di Sviluppo Economico per il Quinquennio 1965-1969". Roma, 1965.

(14) "Rapporto Preliminare al Programma Economico Nazionale 1971-1975". Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica. Roma, 1969.

TABLA I
TRANSPORTE INTERIOR DE MERCANCIAS
(Millones Tm.-Km.)

Años	FERROCARRIL			Carretera	Cabotaje	TOTAL
	Renfe	FEVE	TOTAL			
1950	7.305	731	8.036	5.443	13.677	27.156
1951	7.889	788	8.677	5.681	11.995	26.353
1952	8.236	854	8.390	6.884	13.594	29.968
1953	8.632	863	9.495	8.827	13.820	32.142
1954	8.171	817	8.988	9.237	13.374	31.599
1955	8.199	820	9.019	10.203	12.824	32.046
1956	8.589	844	9.433	13.173	13.834	36.440
1957	9.225	900	10.125	14.524	14.741	39.390
1958	9.292	904	10.196	15.197	15.596	40.989
1959	8.378	836	9.214	15.872	15.751	40.837
1960	7.128	838	7.966	17.048	15.912	40.926
1961	7.277	830	8.107	20.644	16.848	45.599
1962	7.713	741	8.454	22.379	16.502	47.335
1963	8.751	718	9.469	25.944	17.815	52.462
1964	9.188	717	9.905	29.533	17.560	56.250
1965	8.067	728	8.795	33.055	19.972	62.236
1966	7.882	630	8.512	36.733	19.915	65.549
1967	8.565	599	9.164	39.745	23.329	72.238
1968	8.245	620	8.865	44.951	28.441	82.257
1969	8.599	571	9.170	47.205	28.546	84.821
1970	9.341	650	9.991	50.981	28.730	89.702

FUENTE: Dirección General Carreteras. Renfe. Dirección General Transportes Terrestres. I. N. Estadística. Subsecretaría Marina Mercante.

EL SECTOR TRANSPORTES EN ESPAÑA

TABLA 2
DISTRIBUCION PORCENTUAL DEL TRAFICO

Años	Ferrocarril	Carretera	Cabotaje
1950	29,6	20,0	50,4
1951	32,9	21,6	45,5
1952	31,4	23,1	45,5
1953	29,5	27,5	43,0
1954	28,5	29,2	42,3
1955	28,2	31,8	40,0
1956	25,9	36,1	38,0
1957	25,7	36,9	37,4
1958	24,9	37,1	38,0
1959	22,5	38,9	38,6
1960	19,5	41,6	38,9
1961	17,8	45,3	36,9
1962	19,9	47,3	34,8
1963	16,6	49,4	34,0
1964	16,3	52,5	31,2
1965	14,8	53,1	32,1
1966	13,6	56,0	30,4
1967	12,7	55,0	32,3
1968	10,7	54,6	34,7
1969	10,8	55,6	33,6
1970	11,1	56,8	32,1

FUENTE: Comisión Transportes II Plan y elaboración propia.

TABLA 3
TRANSPORTE PUBLICO INTERIOR DE VIAJEROS

Años	Ferrocarril	Carretera (1)	Aéreo	TOTAL
1950	8.228	2.056	99	10.383
1951	8.450	2.201	126	10.777
1952	9.108	2.361	141	11.610
1953	9.255	2.540	154	11.959
1954	9.140	3.105	189	12.434
1955	9.303	3.330	208	12.841
1956	9.920	3.722	321	13.963
1957	9.999	4.267	333	14.599
1958	10.182	6.543	324	17.049
1959	9.978	7.190	333	17.501
1960	8.842	7.919	420	17.181
1961	9.354	8.687	525	18.566
1962	10.381	9.434	589	20.404
1963	11.723	10.256	639	22.618
1964	13.155	11.472	772	25.399
1965	13.906	11.230	862	25.998
1966	14.209	11.902	1.053	27.164
1967	14.114	14.947	1.297	30.358
1968	13.536	17.404	1.364	32.304
1969	14.372	19.746	1.501	35.619
1970	14.993	21.750	1.780	38.523

(1) Sólo autobuses.

FUENTE: Dirección General Transportes Terrestres.—Renfe.—Subsecretaría Aviación Civil.

TABLA 4
DISTRIBUCION PORCENTUAL DEL TRAFICO
DE VIAJEROS

Años	Ferrocarril	Carretera	Aéreo
1950	79,25	19,80	0,95
1951	78,41	20,42	1,17
1952	78,45	20,34	1,21
1953	77,39	21,24	1,37
1954	73,51	24,97	1,52
1955	72,45	25,93	1,62
1956	71,04	26,66	2,30
1957	68,49	29,23	2,28
1958	59,72	38,38	1,90
1959	57,02	41,08	1,90
1960	51,46	46,09	2,45
1961	50,38	46,79	2,83
1962	50,38	46,23	2,89
1963	51,83	45,34	2,83
1964	51,79	45,17	3,04
1965	53,49	43,19	3,32
1966	53,31	43,81	3,88
1967	46,5	49,2	4,3
1968	41,9	53,9	4,2
1969	40,3	55,4	4,3
1970	38,9	56,4	4,7

FUENTE: Comisión de Transportes, II Plan y elaboración propia.

TABLA 5
PARQUE DE VEHICULOS (EVOLUCION)

Años	Turismos	Autobuses	Camiones	TOTAL	Motocicletas
1960	290.519	11.992	147.365	449.876	554.894
1961	358.926	13.024	174.328	546.278	677.228
1962	440.611	14.472	205.363	660.446	803.264
1963	529.700	16.322	244.599	790.621	916.821
1964	652.297	18.327	296.758	967.382	1.026.734
1965	807.317	20.343	366.860	1.194.520	1.124.645
1966	1.052.506	22.833	444.035	1.519.374	1.212.496
1967	1.334.837	25.182	524.449	1.884.468	1.259.062
1968	1.633.973	27.195	592.351	2.253.519	1.279.902
1969	1.998.838	28.965	654.088	2.681.891	1.281.863
1970	2.377.726	30.728	710.223	3.118.677	1.267.242

FUENTE: Dirección General Carreteras e I. N. E.

EL SECTOR TRANSPORTES EN ESPAÑA

TABLA 6
INCREMENTO PORCENTUAL DEL PARQUE

Años	Turismos	Autobuses	Camiones	TOTAL
1961	23,55	8,61	18,30	21,43
1962	22,76	11,12	17,80	20,90
1963	20,22	12,78	19,11	19,71
1964	23,14	12,28	21,32	22,36
1965	23,77	11,00	23,62	23,48
1966	30,37	12,24	21,04	27,20
1967	26,82	10,29	18,11	24,03
1968	22,41	7,99	12,94	19,51
1969	22,33	6,51	10,42	19,03
1970	18,92	6,09	8,58	16,24

FUENTE: Elaboración propia a partir de la tabla 5.

TABLA 7
TRANSPORTES DE VIAJEROS

Años	Transporte público	Transporte vehículos privados	% del privado
1961	18.566	11.375	37,99
1962	20.404	13.894	40,51
1963	22.618	16.128	41,62
1964	25.399	19.616	43,58
1965	25.998	23.710	47,70
1966	27.164	29.531	52,09
1967	30.358	36.164	54,3
1968	32.304	43.434	57,3
1969	35.619	51.138	58,9
1970	38.523	—	60,0

FUENTE: Comisión Transporte II Plan y Memorias Dirección General de Carreteras y elaboración propia.

TABLA 8
INVERSIONES PREVISTAS EN EL PLAN DECENAL DE MODERNIZACIÓN DE RENFE

(En millones de pesetas de 1963)

	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973
Financiación con fondos del Estado	2.800	3.500	4.100	3.200	3.900	2.400	3.500	2.700	800	—
Financiación con capital extranjero	1.000	1.800	2.200	2.400	1.600	2.400	600	—	—	—
Amortización Industrial	1.500	1.600	2.000	2.200	2.200	2.700	2.700	3.000	3.000	2.100
TOTAL	5.300	6.900	8.300	7.800	7.700	7.500	6.800	5.700	3.800	2.100

FUENTE: Plan Decenal de Modernización de la Renfe.

