

Edición digital

Dictamen

5/2013

Sobre el avance del Plan General de Carreteras de Aragón 2013-2024

Consejo Económico y Social de Aragón

CESA
CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL DE ARAGÓN



CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ARAGÓN
COLECCIÓN DICTÁMENES
Número 5/2013

Junio de 2013

© Consejo Económico y Social de Aragón, 2013

Esta publicación se edita únicamente en formato digital.

La reproducción de esta publicación está permitida citando su procedencia.

Consejo Económico y Social de Aragón
c/ Joaquín Costa, 18, 1º
50071 Zaragoza (España)
Teléfono: 976 71 38 38 – Fax: 976 71 38 41
cesa@aragon.es
www.aragon.es/cesa

En virtud de las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social de Aragón por la Ley 9/1990, de 9 de noviembre, y de acuerdo con el procedimiento previsto en su Reglamento de organización y funcionamiento, aprobado por el Pleno el 9 de julio de 2012, la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Aragón acuerda, en su sesión de 5 de junio de 2013, emitir el siguiente

DICTAMEN

I. Antecedentes

Con fecha 16 de abril de 2013 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Aragón un escrito remitido por el señor Director General de Carreteras, del Departamento de Obras Públicas, Urbanismo, Vivienda y Transportes del Gobierno de Aragón, por el que se remitía a este Consejo la "Orden del Consejero de Obras Públicas, Urbanismo, Vivienda y Transportes, por la que se somete a información pública y audiencia el avance del Plan General de Carreteras de Aragón 2013-2024 y el Informe de Sostenibilidad Ambiental".

La documentación de referencia para los trámites de información pública y audiencia, puesta a disposición a través de la sede electrónica del Gobierno de Aragón, incluye los siguientes documentos:

- Decreto 196/2012, de 31 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Avance del Plan General de Carreteras de Aragón 2013-2024.
- Orden de 2 de abril de 2013, del Consejero de Obras Públicas, Urbanismo, Vivienda y Transportes, por la que se somete a información pública y audiencia el avance del Plan General de Carreteras de Aragón 2013-2024 y los informes al mismo de la Comisión del Plan de Carreteras y de Sostenibilidad Ambiental.
- Avance del Plan General de Carreteras de Aragón 2013-2024.
- Apéndices al Plan General de Carreteras de Aragón 2013-2024.
- Informe de la Comisión del Plan General de Carreteras de Aragón 2013-2024.
- Informe de Sostenibilidad Ambiental.

La Ley 9/1990, de 9 de noviembre, del Consejo Económico y Social, fija entre sus funciones (artículo 3.1.3ª) la de "conocer las medidas de planificación económica y social que se elaboren por la Diputación General y que afecten de forma general a los intereses económicos y sociales de Aragón", así como la de "emitir informes y dictámenes y efectuar propuestas, por propia iniciativa o a

requerimiento de las Cortes de Aragón o de la Diputación General, sobre materias que conciernen a la competencia del Consejo” (artículo 3.1.1ª).

En ejercicio de esas funciones legales, y siguiendo el procedimiento para la emisión de dictámenes e informes regulado en el artículo 30 del Reglamento de 9 de julio de 2012, de acuerdo con la delegación realizada por el Pleno del Consejo al amparo de lo previsto en el artículo 15.4 del mismo Reglamento, el Avance del Plan General de Carreteras 2013-2024 ha sido analizado por la Comisión de Economía en sesión de 29 de mayo de 2013, que ha acordado elevar a la Comisión Permanente el presente dictamen.

La Constitución Española incluye, en su artículo 148.1.5ª, como materia en que las comunidades autónomas pueden asumir competencias a través de sus estatutos de autonomía, “los ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la comunidad autónoma”.

El Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, asumió en su artículo 71.13ª, como competencia exclusiva,

“Carreteras y otras vías cuyo itinerario transcurre íntegramente por el territorio de la Comunidad Autónoma que, en todo caso, incluye la ordenación, planificación, régimen financiero y conservación de la red viaria, así como la participación en la planificación y gestión de las infraestructuras de titularidad estatal en el territorio de la Comunidad Autónoma en los términos que establezca la ley estatal.”

En igual sentido se pronunciaba el Estatuto de Autonomía de Aragón de 1982 (aprobado por Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto), que señalaba como competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma los “Ferrocarriles, carreteras y caminos cuyo itinerario discurre íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma” (artículo 35.1.9ª).

En ejercicio de esta competencia, las Cortes de Aragón aprobaron la Ley 6/1993, de 5 de abril, de Carreteras de Aragón, derogada posteriormente por la Ley 8/1998, de 22 de diciembre, de Carreteras de Aragón, actualmente vigente, que regula en su título III el Plan General de Carreteras de Aragón.

Por su parte, el Gobierno de Aragón aprobó, mediante Decreto 206/2003, de 22 de julio, el Reglamento General de la Ley 8/1998, de 17 de diciembre, de Carreteras de Aragón (parcialmente modificado por Decreto 246/2008, de 23 de diciembre), en cuyos artículos 30 a 37 se desarrolla la regulación del Plan General de Carreteras de Aragón.

La Comunidad Autónoma ha contado con diversos documentos de planificación en materia de carreteras, incluso con anterioridad a la aprobación de la Ley de Carreteras de Aragón: el Plan Regional de Carreteras de Aragón 1988-1997, el Plan de Carreteras de Aragón 1994-2003, el Plan Estratégico de la Red Viaria de Aragón 2001-2006 y el Plan General de Carreteras de Aragón 2004-2013. Este último documento, cuyo periodo de vigencia está próximo a concluir, es el que va a

ser sustituido por el Plan General de Carreteras 2013-2024, cuyo avance se ha sometido a dictamen de este Consejo.

Por último, resulta imprescindible señalar como antecedente en esta materia el Plan de Conservación de Carreteras 2008-2013 del Gobierno de Aragón, conocido como “Plan –o Proyecto– Red”, cuyos objetivos eran, por un lado, concentrar inversiones en acondicionamientos y mejoras de firme y seguridad vial en la “red estructurante” entre los años 2011 y 2013, y, por otro lado, asegurar la conservación y el mantenimiento ordinario de esa red por los concesionarios hasta el año 2048. Los ocho contratos de concesión de obra pública que integran este plan están en distintas fases de resolución.

II. Contenido

El Avance del Plan General de Carreteras de Aragón 2013-2024 es un documento extenso que se estructura de acuerdo con el siguiente índice:

1. Antecedentes. Situación de partida.
2. Justificación, objetivos, prioridades y criterios del Plan de carreteras para el desarrollo socioeconómico y las mejoras del sistema general de transportes y el modelo territorial.
3. Identificación de la red de carreteras más útil para el desarrollo económico y la recuperación de empleo en Aragón.
4. Identificación del tipo de intervención en cada carretera.
5. Propuestas de actuación en la red de carreteras de Aragón.
6. Financiación del plan de carreteras para el desarrollo socioeconómico y la seguridad viaria de Aragón.
7. Programación de las actuaciones.
8. Efecto del plan sobre la economía y el empleo de Aragón.

El Avance se completa con cuatro anejos y seis planos. Los anejos son los siguientes:

- Anejo 1. Escenario económico.
- Anejo 2. Tramos de concentración de accidentes.
- Anejo 3. Análisis del impacto económico y social del Plan.
- Anejo 4. Necesidades de inversión en conservación.

El documento Apéndices al Avance del Plan General de Carreteras de Aragón 2013-2024 incluye los siguientes:

- Apéndice 1. Prescripciones técnicas de los estándares de velocidades de proyecto y anchuras mínimas de las carreteras en la red autonómica aragonesa.
- Apéndice 2. Catálogo actualizado de la red autonómica aragonesa.
- Apéndice 3. Medidas correctoras en materia medioambiental.
- Apéndice 4. Listado actualizado de actuaciones.
- Apéndice 5. Actuaciones prioritarias previstas desarrollar en el período 2013-2016.

III. Observaciones de carácter general

I

El proceso de elaboración del Plan

El Consejo Económico y Social de Aragón considera oportuna la decisión adoptada por el Gobierno de Aragón en julio de 2012, mediante la aprobación de un avance, de proceder a la redacción de un nuevo plan de carreteras que reemplace al plan vigente durante el periodo 2004-2013, máxime teniendo en cuenta la resolución de los contratos de concesión de obra pública derivados del "Plan Red".

El artículo 16 de la Ley de Carreteras de Aragón prevé que la Comisión del Plan General de Carreteras ha de emitir un informe en el plazo de un mes desde la aprobación del avance. En el informe de la Comisión que se ha puesto a disposición para los trámites de información pública y audiencia no consta la fecha de su emisión, pero de su redacción cabe deducir que fue emitido en fecha próxima a la Orden de sometimiento a los trámites de información pública y audiencia.

La mayor duración del plazo transcurrido entre la aprobación del Avance (por Decreto 196/2012, de 31 de julio) y el sometimiento a los trámites de información pública y audiencia de administraciones (por Orden de 2 de abril de 2013) ha permitido estudiar, según se desprende del Informe de la Comisión del Plan General de Carreteras, diversas alegaciones, formuladas fundamentalmente por representantes de entidades locales, tal vez derivadas del procedimiento previsto en la Ley de Protección Ambiental de Aragón (Ley 7/2006, de 22 de junio) para la emisión del informe de sostenibilidad ambiental o quizá planteadas por miembros de la propia Comisión.

En cualquier caso, según la Ley de Carreteras de Aragón, el momento oportuno para la formulación de alegaciones comienza con la publicación en el Boletín Oficial de Aragón de la orden del Departamento por la que se someta a información pública y audiencia simultánea la documentación constitutiva del avance del plan. El hecho de que la Comisión del Plan General de Carreteras haya estudiado previamente algunas alegaciones podría generar alguna duda acerca del momento oportuno para

su formulación; por ello, el Consejo cree conveniente que todas las alegaciones, formuladas en uno u otro momento, sean objeto de atención específica una vez concluya el actual periodo de información pública y audiencia.

En relación con la estructura del procedimiento, el Consejo Económico y Social de Aragón –cuyo lema es “el valor de la participación”– sostiene que la participación en la definición de las políticas públicas es una exigencia democrática que contribuye muy directamente a fundamentar la legitimidad de las decisiones que adopten los poderes públicos. Para ello, es conveniente que los procesos de participación se realicen bajo unas normas claras y, en la medida de lo posible, incorporen las fases de deliberación y de retorno.

El procedimiento de elaboración del plan general de carreteras establecido por la Ley aragonesa, aun cuando prevé los trámites de información pública y de audiencia para la aportación de alegaciones o sugerencias, no incorpora esas fases de deliberación ni de retorno, imprescindibles para obtener de los procesos participativos todo su potencial.

En este sentido, y aun cuando no está así previsto en la Ley de Carreteras de Aragón, el Consejo apoya el retorno que supone el anejo al informe de la Comisión del Plan General de Carreteras, en el que se da cuenta de la valoración que merecen a la Comisión las alegaciones estudiadas, y confía en que una fase de retorno, al menos similar, alcance también al total de las aportaciones que se realicen en el periodo de información pública y audiencia.

II

El contenido del avance

Un plan general de carreteras es necesariamente un documento muy complejo, que debe contener un importantísimo conjunto de informaciones de todo tipo, territoriales, demográficas, económicas, sociológicas, técnicas, ambientales, etcétera, que fundamenten las decisiones que incorpore.

Es razonable pensar que de ahí provenga la decisión del legislador de prever la aprobación de un avance “en el que se recojan las previsiones, objetivos y prioridades a acometer, así como las causas que justifiquen su elaboración” (artículo 16.1.a de la Ley de Carreteras de Aragón). En todo caso, es deseable que ese avance resulte totalmente expresivo por sí mismo y contenga toda la información necesaria para que pueda ser adecuadamente valorado por quienes están llamados a emitir su opinión.

En este sentido, hubiese facilitado una más completa comprensión del avance la explicitación del conjunto de determinaciones que habrán de contenerse en el plan definitivo. Ello podría haberse realizado mediante un índice simple del posterior plan general o por referencia a las determinaciones incluidas en el plan de carreteras anterior.

Tampoco facilitan la comprensión del documento las referencias que indican que el plan incorporará criterios acerca de una u otra cuestión. Tal indicación parece aludir a que tales criterios estarían todavía sin definir, pero que la cuestión será contemplada en la redacción definitiva. *Sensu contrario*, podría interpretarse que cuando no existe esa referencia es porque la cuestión omitida no habría de ser tratada en el plan definitivo.

Para amortiguar estas dificultades, y retomando lo ya indicado en la observación anterior, el Consejo considera que una fase de deliberación en el proceso participativo de elaboración del plan facilitaría una mejor comprensión del contenido del avance y de sus implicaciones, y permitiría aprovechar más lo que ya comúnmente se denomina "inteligencia colectiva". Para ello, aún consciente de que no lo prevé así la Ley de Carreteras aragonesa y de las implicaciones temporales que supondría, podría ser de utilidad que una vez redactado el Plan general de carreteras, y antes de su aprobación definitiva por el Gobierno de Aragón, se sometiese a un nuevo trámite de información pública.

III

Los objetivos del plan 2013-2024

El Consejo Económico y Social de Aragón respalda los objetivos del nuevo Plan General de Carreteras planteados por el Gobierno de Aragón en el avance sometido a dictamen.

El primer objetivo es impulsar el desarrollo socioeconómico y el empleo. Para ello, el avance propone "concentrar los recursos disponibles en las relaciones y comunicaciones que más pueden potenciar el desarrollo y el empleo", especialmente entre las principales ciudades y los centros de mayor actividad económica, y además aporta un estudio de las repercusiones socioeconómicas que se derivarán de su ejecución.

La relevancia que el Gobierno otorga a este objetivo lleva incluso a incorporarlo a la propia denominación del plan, aunque se sugiere que en la redacción definitiva de éste se unifiquen las varias denominaciones que aparecen en el avance, tales como "Plan General de Carreteras de Aragón" o "Plan de Carreteras para el Desarrollo Socioeconómico y la Seguridad Vial –o Viaria– en Aragón".

En relación con este objetivo, y siguiendo el propio estudio que incorpora el avance, el Consejo quiere remarcar que las consecuencias socioeconómicas del plan vendrán no sólo por la mejora de las comunicaciones y la mayor eficiencia de los tráficos, sino por la propia actividad económica que generará la ejecución de las actuaciones previstas en el plan. En la actual coyuntura económica, resulta urgente recuperar todo lo posible la inversión en obra pública, que se ha visto frenada o incluso paralizada en muchos ámbitos, pero de modo especialmente intenso en el ámbito de las carreteras, quizá en previsión de la importante inversión que habría de realizarse en los tres primeros ejercicios según el "Plan Red".

El segundo de los objetivos planteados es mejorar la vertebración en la Comunidad Autónoma. Una adecuada red de carreteras es condición imprescindible, aunque no suficiente, para permitir una correcta vertebración territorial, sobre todo en un territorio tan desigualmente poblado como el aragonés. Para alcanzar este objetivo es fundamental mantener las grandes líneas estratégicas fijadas para nuestra Comunidad Autónoma en las Directrices Generales de Ordenación Territorial, en relación con el sistema de ciudades principales y los ejes estructurantes de nuestro territorio. El esquema estructural mallado de carreteras para Aragón que se propone responde adecuadamente a esta exigencia.

Una correcta vertebración territorial, por su parte, contribuye al objetivo primordial para Aragón de tender hacia el reequilibrio territorial, al favorecer la implantación o el sostenimiento de iniciativas económicas en distintos lugares del territorio, y con ellas el mantenimiento de población más allá del sistema de ciudades principales. En este sentido, el Consejo respalda las previsiones contenidas en el avance en relación con la mejora de la accesibilidad a los lugares en que se desarrolla o pueden desarrollarse actividades económicas, especialmente a los centros de atractivo turístico, tales como espacios naturales de especial significación (muy especialmente el acceso hacia el Parque Nacional de Ordesa, facilitado por la nueva N-260) o instalaciones invernales tanto en el Pirineo como en la sierras turolenses. Con respecto a éstas, el objetivo ha de ser, además de garantizar la vialidad invernal, mejorar la capacidad y seguridad de los accesos.

El último de los objetivos del plan que el Consejo quiere resaltar es el de la mejora de la seguridad vial, y en concreto el compromiso contenido en el avance de actuar sobre todos los tramos de concentración de accidentes de la red autonómica de Aragón, incluidos los situados fuera de la red mallada estructurante. No se trata solo de mejorar la salvaguarda de la vida o la integridad de las personas –que de por sí justificaría la opción–, sino de aprovechar el beneficio económico que la reducción de la siniestralidad supone para la Comunidad y que acertadamente se estudia en el capítulo del impacto del plan sobre la economía aragonesa.

Dentro de este objetivo, el avance no contiene información concreta en relación con la previsión legal de incorporar criterios para la reserva de carriles o plataformas para uso exclusivo o preferente como carril-bici. La expansión reciente del uso de la bicicleta, tanto como medio de transporte, como para uso recreativo o deportivo, recomienda una atención especial a la convivencia con otros vehículos y establecer algún tipo de previsión para determinados itinerarios frecuentemente utilizados por ciclistas.

IV

Competencias administrativas

La distribución de competencias entre las distintas administraciones públicas en materia de carreteras no está basada en un criterio geográfico o territorial, como parece deducirse de lo dispuesto en el artículo 148.1.5ª de la Constitución

–ya aludido en los antecedentes de este dictamen–, que prevé la competencia autonómica sobre “carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma”, sino en el criterio del “interés”, como se desprende de lo dispuesto en el artículo 149.1.24ª de la propia Constitución, que asigna como competencia exclusiva al Estado “las obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma” (criterio del “interés general” que se superpone al del itinerario puramente autonómico, como señaló el Tribunal Constitucional en sentencia 65/1998, de 18 de marzo).

Este criterio del interés supone que sobre un mismo conjunto de vías de comunicación actúen un gran número de administraciones públicas –estatal, autonómica, las diversas locales, y aún otras, como la administración hidrográfica–, lo que conlleva riesgos de duplicidades, de desatenciones o de ineficiencias en la asignación de recursos públicos. De ahí que éste sea uno de los ámbitos en que deben extremarse las medidas de coordinación y colaboración entre administraciones, y muy especialmente en una situación económica como la actual, de restricción en el gasto público.

El Consejo respalda las iniciativas contenidas en el avance con este objetivo, tales como la previsión de transferir la titularidad de determinadas carreteras entre las distintas administraciones con la finalidad de evitar disfunciones como las indicadas en el apartado 3.2 del avance: pérdida de la condición de interés general, incremento de tráfico de larga distancia en carreteras autonómicas, cambio de titularidad sin motivo funcional, etcétera.

En la misma línea, pero con un horizonte a más largo plazo, el Consejo considera que podría resultar de interés ir reduciendo el número de administraciones con competencias materiales en materia de carreteras, mediante la transferencia de la titularidad y los correspondientes recursos, para favorecer la especialización y reducir las ineficiencias.

Con esta misma finalidad de optimizar los recursos públicos, el Consejo quiere secundar el objetivo planteado por el avance de coordinar los medios de que se disponen, para obtener su máximo rendimiento, por encima de la titularidad concreta de cada infraestructura. Un supuesto muy representativo de este modo de actuar es el caso de los recursos en materia de vialidad invernal y su aprovechamiento coordinado, como sucede, en el ámbito de la cooperación entre administraciones de países diferentes, con la Agrupación Europea de Cooperación Territorial “Espacio Portalet” o el Consorcio del Túnel Bielsa-Aragnouet.

Por último, el Consejo apoya la propuesta de actuación sistemática que supone el programa de prevención de riesgo en áreas urbanas, mediante gestión coordinada con los ayuntamientos para adecuar las travesías y tramos de acceso, o prever la ejecución de las correspondientes variantes. En este sentido, convendría que el plan previese algún tipo de excepción a la exigencia de que los ayuntamientos participen con un 30% en los costes de los proyectos; por una parte, para evitar posibles desigualdades con aquellos que ya disponen de

proyecto de variante o estudio informativo aprobado, y, por otra, con el fin de evitar que las dificultades económicas por las que pueda atravesar un municipio supongan una perpetuación de situaciones de riesgo para los ciudadanos.

V

El sistema de transportes

El fin último de la atención sobre el sistema de infraestructuras ha de ser el conseguir un sistema de transporte económicamente eficiente y ambientalmente adecuado. Con esta perspectiva, el avance aporta algunos datos de gran interés sobre la intensidad de tráfico media de las carreteras de la red aragonesa, el tipo de vehículos que las utilizan o las inversiones realizadas por distintas administraciones en carreteras en Aragón y en otras comunidades autónomas (a este respecto parecería más adecuado que el plan definitivo incorpore datos de todas las comunidades autónomas y se señale la causa por la que se destaquen algunas de ellas –lo que no sucede en el avance en el caso de la comparación en inversiones con la Comunidad Autónoma de Galicia–).

Sin embargo, sería interesante que el Avance profundizara un poco más en este ámbito, ofreciendo una visión global del sistema de transporte de mercancías y viajeros en Aragón, y planteando algunos objetivos en la dirección de incrementar los tráficos a través de otros medios de transporte, para reducir la muy mayoritaria concentración de mercancías en el transporte viario, o de atender específicamente a la intermodalidad como instrumento para conseguir ese objetivo. La apuesta del Gobierno de Aragón por la logística como sector estratégico que ha de contribuir al desarrollo de la Comunidad Autónoma recomendaría una atención mayor sobre el conjunto de los modos de transporte, de forma que pudiese verse reflejada también en el plan de carreteras que definitivamente se apruebe.

En cualquier caso, el Consejo quiere aprovechar la ocasión para plantear la conveniencia de dotar a la Comunidad Autónoma de un plan de transportes terrestres que defina un modelo de futuro para el transporte ferroviario y viario de viajeros y mercancías, en el que podrían incorporarse criterios tales como la conservación y mejora de lo existente, la gestión de la demanda, el ahorro energético, la sostenibilidad ambiental y el mantenimiento del medio rural.

Del mismo modo, una mayor atención al conjunto de los tráficos por las carreteras de Aragón aportaría argumentos para apoyar la demanda urgente de actuación por parte de la Administración del Estado en algunas carreteras de nuestra Comunidad Autónoma, como es el caso de los imprescindibles desdoblamientos de la A-2 y la N-232.

Desde una perspectiva global, otras actuaciones resultan igualmente necesarias, y así se reflejan en el avance, como pueden ser la finalización del eje pirenaico o el eje por Cuenca, Teruel y Alcañiz; pero la formulación con que se recogen resulta poco ambiciosa, ya que únicamente se prevé, hasta el año 2024, la redacción de los correspondientes estudios informativos.

VI

Medidas medioambientales

El Consejo Económico y Social quiere resaltar la atención prestada por el Departamento de Obras Públicas, Urbanismo, Vivienda y Transportes a la redacción del Informe de sostenibilidad ambiental que acompaña al avance sometido a información pública y audiencia, tanto por su exhaustividad como por el esfuerzo realizado para favorecer la claridad en su exposición.

El Consejo considera adecuada la incorporación de medidas preventivas y correctoras para cada uno de los componentes ambientales, pero sobre todo quiere destacar la importancia del plan de vigilancia ambiental y del código de buenas prácticas ambientales, que podrá aprovechar la experiencia del “Manual de Buenas Prácticas Medioambientales. Carreteras de Aragón” utilizado desde 2010.

De entre las medidas preventivas y correctoras, el Consejo quiere resaltar la trascendencia de cumplir y extender en lo posible las medidas de protección del paisaje, ya que el valor patrimonial de éste es fundamental para el apoyo a las políticas de desarrollo turístico llevadas a cabo en la Comunidad Autónoma, políticas de importante impacto sobre la distribución en el territorio de actividades de interés económico y social.

Para la redacción definitiva del plan general de carreteras, es conveniente tener presentes algunas modificaciones normativas recientes, que en parte el avance no pudo considerar, como la reforma de la Ley aragonesa 26/2003 operada por Ley 2/2013, de 4 de abril, que varía el régimen de gestión de los residuos de construcción y demolición, limitando el servicio público a la eliminación –ya no a la valorización–, o la Ley estatal 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, que ha sustituido la denominación “residuos urbanos” por la de “residuos domésticos”.

Asimismo, para la redacción definitiva del plan se sugiere reconsiderar el indicador para valorar la contaminación lumínica. Dada la importancia de la forma de las fuentes de luz sobre este tipo de contaminación, podría plantearse la aplicación de un coeficiente –de incremento o de reducción– según que las luminarias tengan el haz de luz dirigido a la carretera o si se trata de una proyección más difusa, ya que la eficiencia energética no guarda relación directa con la contaminación lumínica.

En línea con la preocupación medioambiental manifestada por el Consejo Económico y Social de Aragón en anteriores dictámenes, sería deseable que el plan previese medidas para fomentar en sus actuaciones el aprovechamiento de materiales derivados de las distintas actividades de gestión de residuos, respetando lo que dispongan los planes nacional y aragonés de gestión de residuos y atendiendo a su viabilidad técnica, económica y ambiental.

VII *Financiación*

El avance del Plan General de Carreteras atiende a las fuentes de financiación de las actuaciones previstas. En este capítulo, parte de la premisa de la improbable existencia de crédito en los próximos años para la ejecución del plan, por lo que propone un plan "a débito" (es decir, basado en recursos presupuestarios propios y sin financiación por la vía del endeudamiento) y plantea una proyección del presupuesto de gasto en la red viaria durante el periodo de vigencia del plan.

Esta proyección distingue cada uno de los años entre 2013 y 2016, y los periodos 2017-2020 y 2021-2024. Para el periodo inicial, el avance prevé una senda de financiación que partiría de una dotación de 82,47 millones de euros para 2013, para crecer a 92,57 (en 2014), 102,07 (en 2015), 112,07 (en 2016) y 122,07 (en 2017), y mantenerse en los años sucesivos en el entorno de los 124 y 125 millones de euros (todas las cifras en euros constantes de 2013).

En relación con estas proyecciones de ingreso y gasto, el Consejo Económico y Social cree oportuno realizar algunas consideraciones.

En primer lugar, la previsión que se hizo en el momento de redactar el avance, que fue aprobado por el Gobierno de Aragón en julio de 2012, fue más optimista que el resultado de la propuesta presupuestaria presentada en ese año a las Cortes de Aragón. Para 2013, el programa presupuestario 5131 "Carreteras" dispone de un total de 72.136.080,08 euros en la Ley 9/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para 2013.

En segundo lugar, en el avance no parecen haberse tenido en cuenta las consecuencias económicas que para los presupuestos del Departamento de Obras Públicas, Urbanismo, Vivienda y Transportes vaya a tener la resolución de los contratos de concesión de obra pública que se adjudicaron en cumplimiento de las previsiones del "Plan Red", y que el propio Gobierno de Aragón ha estimado recientemente en el entorno de los 15 millones de euros en indemnizaciones a las empresas adjudicatarias.

En tercer lugar, la senda de crecimiento proyectada no parece ser consistente con las previsiones de evolución de las economías aragonesa y española para los próximos años. Esa senda prevé incrementos anuales (excluyendo expresamente nuevas fuentes de financiación) de entre el 14% y el 11% anual aproximadamente entre 2013 y 2016 (aparte de la actualización que se derive de la evolución del IPC anual). Por su parte, el escenario económico más reciente, el formulado por el Gobierno de España en la Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España 2013-2016, prevé unas perspectivas macroeconómicas de reducción de PIB real en 2013 (-1,3%) y de leve crecimiento entre 2014 (+0,5%) y 2016 (+1,3%). Con estas perspectivas, un crecimiento global de un 70% en la dotación del programa de Carreteras entre 2013 y 2017 puede calificarse como excesivamente optimista.

Con estas incertidumbres sobre la realidad de las disponibilidades presupuestarias para la realización de nuevas actuaciones, el Consejo considera que podría ser conveniente que el plan definitivo previese más de un escenario económico y adaptase el listado de actuaciones de su apéndice 4, y sobre todo las actuaciones prioritarias previstas para el periodo 2013-2016 de su apéndice 5, a esos diferentes escenarios.

VIII

Efecto del plan sobre la economía y el empleo

Es opinión del Consejo Económico y Social de Aragón que los instrumentos de planificación deben atender no sólo a los ámbitos sobre los que establecen pautas planificadoras, sino también a todos aquellos ámbitos sobre los que puedan tener consecuencias relevantes. En ese sentido, el Consejo valora muy positivamente que el avance del Plan General de Carreteras incluya un capítulo destinado al estudio específico del efecto del Plan sobre la economía y el empleo en Aragón.

El Consejo respalda la orientación metodológica utilizada para la estimación del impacto económico del Plan de carreteras, a través de las tablas del Marco Input-Output de Aragón para el año 2005 (actualización realizada a iniciativa de este Consejo Económico y Social de Aragón), aunque considera que en el texto definitivo del Plan General de Carreteras convendría hacer un mayor esfuerzo de explicación del razonamiento seguido para calcular ese impacto.

Son varias las cuestiones que dificultan un seguimiento correcto de la estimación realizada, partiendo de la propia selección de los datos básicos sobre los que se fundamenta el estudio del impacto, y que no resultan fácilmente contrastables con los que se contienen en el capítulo 6, referido a la financiación del Plan (sería conveniente que ambos capítulos utilizarasen valores homogéneos de partida, sean éstos precios constantes del año 2012 o del año 2013).

Si las hipótesis de partida no son fácilmente contrastables, la redacción de algunas conclusiones, sin mayor aclaración, puede generar algunas dudas. Así, por ejemplo, se valora la aportación del Plan al VAB regional en un 0,91% o al empleo regional en un 1,02%, comparando las consecuencias agregadas de un plan durante 12 años con el VAB y el empleo regional en un solo año (una valoración más adecuada llevaría esas aportaciones a cifras más cercanas al 0,076% y 0,085% respectivamente).

En materia de empleo, el avance fija una generación prevista de 5.748 empleos, lo que supone una media de 479 empleos anuales. A esta cifra hay que sumar, para tener una idea global del empleo directamente vinculado a las responsabilidades autonómicas en materia de carreteras, el personal propio de que dispone en la actualidad la Dirección General de Carreteras.

El Consejo respalda el compromiso por el mantenimiento del empleo que el Gobierno de Aragón incorpora en el avance, al señalar que el programa continuo

de conservación y explotación en toda la red utilizará el apoyo de las brigadas de carreteras “manteniendo durante el transcurso del Plan el dispositivo de medios humanos actual, superior a 340 personas”.

Del mismo modo, el Consejo valora positivamente la propuesta contenida en el avance en relación con la conveniencia de reorganizar las brigadas de carreteras, para mejorar su eficiencia y seguridad. En esta línea, el Consejo considera interesante que el mencionado proyecto de reorganización –que requerirá de un proceso de negociación con la representación de los trabajadores, conforme a lo dispuesto en el estatuto básico del empleo público– clarifique las funciones que hayan de corresponder a los miembros de las brigadas de carreteras de Aragón, por un lado, y a las empresas especializadas cuya colaboración en el mantenimiento y viabilidad en la red prevé el avance, por otro.

IV. Conclusiones

El Consejo Económico y Social de Aragón valora positivamente el avance del Plan General de Carreteras de Aragón 2013-2024, tanto por lo que significa un adecuado mantenimiento de las vías de comunicación para el equilibrio territorial y el desarrollo social y económico de Aragón, como por la necesidad de utilizar el gasto público como dinamizador de la actividad económica y el empleo en la coyuntura de severa crisis actual.

El Consejo recomienda que el plan que definitivamente apruebe el Gobierno de Aragón, una vez concluido el proceso de participación, tenga en cuenta las consideraciones incorporadas en el capítulo “Observaciones de carácter general” de este dictamen.

Zaragoza, a 5 de junio de 2013

V.º B.º

LA PRESIDENTA DEL CONSEJO
ECONÓMICO Y SOCIAL DE ARAGÓN

Natividad Blasco de las Heras

LA SECRETARIA GENERAL

Belén López Aldea