

GESTIÓN TERRITORIAL VIARIA E IMPULSO DE LA SOSTENIBILIDAD

Esteban Sánchez Mantiñán – Bernardo Sánchez Pavón

Ordenación del territorio, tráfico y administraciones

EL desarrollo urbano ha evolucionado a partir de la diseminación parcelaria formada por pequeños núcleos poblacionales, a una formación nuclear de la urbe, a la cual se le anexan puntos más reducidos de población; dichos puntos poblacionales necesitan de medidas de interconexión que se basan, principalmente, en el desarrollo infraestructural viario formado por vías de interconexión, que acaban creando el espacio territorial conocido como “ciudad difusa”.

Asimismo, la descentralización de las actividades cotidianas (vida laboral...) modifican las pautas de movilidad y ocasionan congestiones de tráfico tanto en los núcleos urbanos como en los accesos radiales a la ciudad. A ello hay que sumarle el tráfico de búsqueda o tráfico de agitación, que es el creado por los vehículos que no tienen por un tiempo indefinido un destino cierto; es decir, principalmente el formado por aquellos que se encuentran en situación de búsqueda de aparcamiento.

Las necesidades de movilidad en estos entornos deben resolverse de manera eficaz, ya que una gestión deficiente provocaría la aparición de diversos problemas motivados por la masificación de vehículos en las vías, entre los que se encuentran: congestión de tráfico, accidentes, polución... y que afectarían tanto a los núcleos urbanos como a los accesos radiales. De igual

manera, los problemas ocasionados no solamente quedan reflejados en las vías, sino que entorpecen gravemente el bienestar (ruidos, falta de movilidad urbana, incremento de la inseguridad vial...). La dispersión entre las zonas de actividades industriales, comerciales o de servicios y los núcleos residenciales, hacen que las necesidades de movilidad sean más acuciantes y las peticiones de infraestructuras viales cobren más fuerza.

Pero no solamente las necesidades de movilidad se centran en los núcleos y poblaciones radiales más o menos cercanas, sino que se extienden a poblaciones que se encuentran a varios kilómetros de distancia, sobre todo motivados por ser éstas centros económicos impulsores de riqueza en la región. Es por ello que se hacen necesarias las conexiones entre estos centros económicos y las poblaciones que se encuentran dentro de su área de influencia. Esta necesidad de interconexión territorial puede llegar a solapar la influencia de distintos núcleos económicos sobre una misma población radial, lo que repercute en una necesidad de planificación infraestructural que permita una movilidad diaria interpoblacional eficaz y hábilmente gestionada.

Por todo esto, la relación intermunicipal o interpoblacional debe ser llevada a cabo de forma eficaz y acorde a la morfología urbana particular de los núcleos interrelacionados. Para ello, puede tomarse la ciudad como punto de partida por ser el núcleo de mayor

influencia económica y desde el cual partirán las principales vías de conexión. Las medidas que se adopten no sólo se deben reducir a la proliferación de los nudos de interconexión o a la ampliación en número de las vías, sino que debe exigirse una gestión eficiente de las ya existentes, mejorando los servicios públicos de transporte (creación de carriles bus, mayor eficacia de las frecuencias de paso) y facilitando el acceso a los mismos (estaciones intermodales). Estas medidas, para ser eficaces y rentables, deben apoyarse en otras encaminadas a la desincentivación del uso del transporte privado.

El impulso de una eficiente red de comunicaciones por carretera facilita y desarrolla el potencial regional, ya que mejora el acceso y desplazamiento por el territorio sobre el que se asienta. Su fácil acceso, una densidad de tráfico adecuada que minimice los tiempos de conducción y disminuya la polución, así como la existencia de una conexión con las principales vías del país, hacen que el impulso económico crezca y no propicie la condena de una parte del territorio a la infravaloración de la que muchas veces sufre de forma injustificada.

Si observamos las medidas de fomento que se han venido desarrollando en España, podemos colegir que se fundamentan principalmente en el desarrollo de planes centrados en la programación de infraestructuras,¹ que llevan aparejados cuantiosas inversiones en transporte y protección del medioambiente. Dichos planes han sido financiados con ayuda de los fondos estructurales y de cohesión, actualmente en disminución como consecuencia fundamentalmente de dos factores: el crecimiento económico del país al superarse el 90% del promedio europeo del PIB medio per cápita establecido para ser beneficiario de los fondos de cohesión, así como la consecuencia sobrevenida por la ampliación de la Unión Europea a 25 países, lo que ha supuesto la aparición de regiones más necesitadas de dichos fondos. Aún así, la pérdida que parecía inevitable se palió con un acuerdo de disminución, que si bien supuso una importante reducción de los fondos que iban a percibir para el periodo 2007-2013, logró positivamente que no se perdiesen de manera definitiva estas fuentes de financiación, se alcanzó un montante para dicho septenio de aproximadamente unos 35.217 millones de euros.

Ahora bien, y atendiendo nuevamente a los planes de programación en infraestructuras, puede deducirse que si observamos los flujos de inversión aplicados en los pasados ejercicios, la provisión de infraestructuras

(principalmente autovías) ha prevalecido en detrimento del fomento en políticas medioambientales.

Con vista a la promoción territorial y, sobre todo, enfocando la actuación realizada en el ámbito urbano, se pueden distinguir dos tipos de actuaciones que han sido llevadas a cabo en las distintas urbes:

- Ciudades que han adaptado su oferta en infraestructuras viarias a la demanda agregada por los factores desencadenantes del mayor flujo de tráfico.
- Ciudades que apuestan por la incentivación de políticas de transporte destinadas a programas de reducción del tráfico mediante la ampliación de la oferta de transporte público sostenible y de bajo impacto.

El papel activo de las administraciones intervinientes en el territorio es fundamental para llevar a buen puerto las acciones que se deben adoptar, y para ello es necesario hacer uso de los criterios de colaboración y cooperación establecidos por ley.

En un Estado complejo y descentralizado políticamente como España, el propio Tribunal Constitucional² ha reconocido que la necesidad de colaboración entre el Estado y las CCAA es imprescindible, pudiéndose adoptar dicha colaboración de tres formas:

Auxilio

Trata de un deber constitucional no escrito³ que obliga a una instancia a colaborar con la otra para el correcto ejercicio de una competencia de esa última. Tiene dos concreciones:

1. Deber recíproco de información.
2. Obligación de una instancia de prestar a la otra apoyo personal y material para el ejercicio de sus funciones.

Coordinación

Está explícitamente prevista en la Constitución Española⁴; no obstante, no es cuestión inconcusa en la doctrina la significación y sus efectos. Algunos autores⁵ estiman que es un concepto material por el que se atribuye al Estado central una competencia substantiva que permite a éste establecer directrices de obligado cumplimiento. Otros⁶ defienden que es un concepto formal que no atribuye al Estado una competencia substantiva sino que otorga el poder de establecer un método o procedimiento de actuación de las competencias del Estado central o de las CCAA sin que aquel sobrepase su competencia de fijar

las bases. El Tribunal Constitucional⁷ sostiene una postura intermedia: la coordinación es un procedimiento (concepto formal), pero si en el curso de ese procedimiento no se alcanza el acuerdo, el Estado, excepcionalmente, puede establecer directrices de obligado cumplimiento (concepto material). Puede concluirse que la competencia para coordinar, en aquellos supuestos en que está constitucionalmente atribuida a los poderes del Estado, consiste sólo en establecer un método obligatorio para articular los poderes propios y ajenos, pero en el caso de no alcanzarse un acuerdo que permita la postura común, el poder central podría imponerla sin más.⁸ Los tipos básicos de coordinación son dos: la obligatoria –competencia del Estado central fijada por la CE– y la facultativa –las dos partes, de común acuerdo y sin renuncia de la titularidad de sus competencias acuerdan crear procedimientos de coordinación–.

Cooperación

Es el coejercicio de las competencias que corresponden al Estado y a las comunidades autónomas, es decir, el ejercicio mancomunado de dichas competencias de forma tal que una determinada actuación pública sólo puede ser realizada de forma conjunta. La cooperación supone una atribución conjunta de la titularidad de poderes. La cooperación, por tanto, tiene un carácter obligatorio o forzoso.

La colaboración entre las administraciones públicas requiere una concreta articulación jurídica, esto es, unos mecanismos idóneos para alcanzar tal objetivo que estén recogidos en el ordenamiento jurídico. Estos medios se encuentran regulados en normas, como la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (modificada por la Ley 4/1999); la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del proceso autonómico; la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local y el Real Decreto 1812/1994, de 2 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Carreteras.⁹

Pero la colaboración interadministrativa debe complementarse con la actuación de los distintos agentes sociales, los cuales son necesarios para conseguir un consenso en la actuación y gestión que se va a llevar a cabo, y constituyen un apoyo esencial para evitar que se desvirtúe la imposición de ciertas medidas desincentivadoras que pueden ser vistas como meras formas de financiación administrativa y no como

formas de desincentivación del uso del vehículo privado, abogando por el concepto conocido como “extrafiscalidad”.

Extrafiscalidad: una vía válida para la consecución de la sostenibilidad

La imposición ecológica viene siendo objeto de estudio y progresiva implantación en la Comunidad Europea, así, dentro del campo de medidas mencionadas dentro del informe de la Agencia Europea del medio ambiente, se recoge la posibilidad de que las distintas autoridades con potestad para la imposición de tributos se planteen la posibilidad de implantación de las denominadas imposiciones ecológicas, que, amparándose en el conocido como “carácter extrafiscal tributario”, pueden intentar alcanzar objetivos preestablecidos de acuerdo con los principios constitucionales de justicia tributaria emanados, en el caso de España, del art. 31.1 de la Constitución Española,¹⁰ y asimismo, dentro de este concepto puede aplicarse el principio de quien contamina paga.

En el contexto definitivo, la sentencia 37/1987, de 26 de marzo del Tribunal Constitucional, definió la extrafiscalidad tributaria derivada de los artículos 40.1 y 130.1 de la Constitución, que recogen los principios rectores de la política social y económica, aduciendo que la función extrafiscal del sistema tributario estatal no aparece explícitamente reconocida en la Constitución, pero dicha función puede derivarse directamente de aquellos preceptos constitucionales en los que se establecen principios rectores de política social y económica (señalados en los arts 40.1 y 130.1), dado que tanto el sistema tributario en su conjunto como cada figura tributaria concreta forman parte de los instrumentos de que dispone el Estado para la consecución de los fines económicos y sociales constitucionalmente ordenados, concepto que ha sido reiterado en sentencias posteriores.¹¹

La sentencia del Tribunal Constitucional 186/1993,¹² de 7 de junio, vino a respaldar el anterior criterio, sosteniendo que, constitucionalmente, nada cabe objetar al hecho de que a los tributos se les pueda asignar una finalidad extrafiscal y a que las comunidades autónomas puedan establecer impuestos con ese carácter; no obstante, ello ha de realizarse dentro del marco de competencias asumidas y respetando las exigencias y principios derivados de la Constitución Española, de la Ley Orgánica que regula el ejercicio de sus competencias financieras (art. 157.3 CE)¹³ y de los respectivos estatutos de autonomía.

La ya derogada Ley General Tributaria de 1963, otorgó a la ordenación de los tributos el fin elemental de aportar recursos para el sostenimiento de las cargas públicas (artículo 3). No obstante, el artículo 4 de esta ley lo dotó de una clara instrumentalidad como mecanismo de política económica general y lo destinó necesariamente a todas o algunas de las finalidades secundarias, como la estabilidad, el progreso social y la distribución óptima de la renta nacional. En definitiva, se evidenció la posibilidad de que eventuales repercusiones no fiscales originasen la exacción de tributos.

Asimismo, la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, general tributaria reconoce expresamente en el art. 2.1 que los tributos, además de ser medios para obtener los recursos necesarios para el sostenimiento de los gastos públicos, podrán servir como instrumentos de la política económica general y atender a la realización de los principios y fines contenidos en la Constitución.

La capacidad y existencia de la extrafiscalidad se encuentra amparada tanto por la legislación positiva como por la jurisprudencia del TC. Es por ello que los impuestos con fines no fiscales, los cuales son calificados por la doctrina como “de ordenamiento económico”,¹⁴ no se hallan orientados únicamente hacia el objetivo de la recaudación, sino que se diseñan como instrumentos al servicio de diferentes objetivos: económicos, sociales, demográficos, culturales, etc. El concepto de “extrafiscalidad” supone asumir que, aunque no es concebible un tributo que no responda únicamente a una función no fiscal (puesto que siempre procurará un ingreso por mínimo que sea), es inimaginable uno orientado en exclusiva a obtener recursos dinerarios, prescindiendo de sus posibles repercusiones asociadas.

La doctrina, reconociendo la constitucionalidad y procedencia de la extrafiscalidad, no ha dejado de señalar algunos inconvenientes de este tipo de imposición:

- a) La progresiva disminución en la recaudación, implícita en este tipo de tributos, conforme se alcanzan los objetivos extrafiscales propuestos.
- b) Se confiere al tributo extrafiscal un cierto carácter penalizador, en cuanto las finalidades con ellos perseguidas bien pudieran alcanzarse en base a otros instrumentos alternativos menos expeditivos económicamente.
- c) El deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con la capacidad económica (principio recogido en el artículo 31 de la Constitución Española), algo que no resulta fácil de controlar en la tributación extrafiscal.

A estos inconvenientes cabe oponer, sin embargo, los siguientes argumentos:

- a) En cuanto a la progresiva disminución en la recaudación, tras reconocer que las actividades gravadas inciden de manera negativa en el entorno y que los tributos tendrían un evidente carácter disuasorio o desincentivador tendente a la disminución de la actividad gravada, sería difícilmente sostenible que pueda concluir con su eliminación. Todo dependería de qué actividad se esté gravando, dado que muy pocas admitirían, al menos en breve plazo, la alternativa social cero.
- b) Con respecto al pretendido carácter sancionador de la conducta efectuada, cabe indicar que cuando la colectividad se propone una actuación como especialmente perniciosa socialmente, procede a su interdicción a través de su correspondiente tipificación como infracción administrativa o, en su caso, como delito. En definitiva, se prohíbe su realización. Nada más lejos de las actividades gravadas, las cuales se aceptan como de posible realización -incluso cabría hablar de un implícito reconocimiento de su necesidad social-, aunque para mantenerlas en sus justos límites cuantitativos, y para evitar una desmedida extensión, se desincentivan. Es preciso reconocer, no obstante, que el gravamen sobre ciertas actividades bien pudiera ser un primer paso hacia su total prohibición en un futuro -cuando existan alternativas válidas, pero esto no se constituye en condición sine qua non, sino en una mera posibilidad.
- c) En relación con la necesidad de respetar el principio de capacidad contributiva, es menester señalar que debe observarse escrupulosamente en la creación de cualesquiera gravámenes como límite al deber de contribuir al sostenimiento de las cargas públicas. El Tribunal Constitucional ha señalado a este respecto en su sentencia 186/1993, de 7 de junio, que la capacidad económica debe existir, como riqueza real o potencial, en la generalidad de los supuestos contemplados por el legislador al crear el impuesto para que el principio constitucional quede a salvo. La imposición extrafiscal no conculcará principio de capacidad contributiva cuando su presupuesto y estructura, pese a recaer sobre índices o actividades difícilmente reconducibles a una manifestación directa de riqueza imponible (emisión de sustancias contaminantes, infrutilización de la tierra), sean indicativos de una determinada capacidad contributiva subyacente al propio acto gravado. Es decir, deberán reflejar una efecti-

va manifestación de capacidad económica por mínima que sea, como exigencia lógica y caracterizadora de toda tributación.¹⁵

La dependencia de España de los fondos comunitarios en orden a sufragar las políticas de medio ambiente e infraestructuras y la limitada disponibilidad de medios propios urgen a replantear los esquemas de financiación. En opinión de la OCDE, sería conveniente desarrollar mecanismos de financiación autónomos, como impuestos y tasas, acompañados de una aplicación más sistemática de los principios de “el que consume paga” y “el que contamina paga”, lo que redundaría en una disminución de la carga soportada por la Hacienda Pública.

En definitiva, cabe concluir que el recurso a los tributos ecológicos, además de conseguir una internalización de los costes externos de utilización de ciertas infraestructuras, coadyuvaría a obtener un redireccionamiento de los comportamientos individuales y una fuente de recursos para invertir en una configuración de las obras públicas más respetuosa con el medioambiente; sin embargo, todo ello puede resultar ilusorio si no se realizan evaluaciones ex ante y ex post relativas a la relación coste-eficacia de las medidas adoptadas y de los diferentes instrumentos utilizados.

Tarifificación viaria

El principal motivo por el cual se plantea el uso del pago de un peaje por la circulación en las vías destinadas al tráfico rodado es que se configura como una herramienta que potencia eficazmente un mejor uso de las infraestructuras viales, además constituye una medida disuasoria para conductores encaminada a un mejor aprovechamiento del espacio y una disminución de la congestión circulatoria. De manera conexas, sus efectos benefician a otros ámbitos: los medioambientales, de conservación del patrimonio o la modificación de los usos sociales para encaminarlos a comportamientos positivos que permitan un mejor aprovechamiento del espacio y, por lo tanto, un mejor uso de las infraestructuras disponibles. Asimismo, repercute en la disminución de los costes internos relacionados con el mantenimiento producido a causa del uso, así como de los costes externos¹⁶ al verse reducidos los costes marginales debido a la disminución del tráfico,¹⁷ e incluso se puede llegar a conseguir el principio del equilibrio establecido por la eficiencia en el que los beneficios sean iguales a los costes.¹⁸

La adopción de los sistemas de control de regulación de la congestión de tráfico mediante el intervencionismo del poder público ha sido desarrollada desde hace

varios años atrás y, especialmente, en el último tercio del pasado siglo. El desarrollo práctico económicamente referido a la idea del pago por el uso de las infraestructuras es atribuido a A.A. Walters (1961), que llegó a realizar el cálculo de los peajes óptimos para internalizar el efecto externo del uso de las mismas,¹⁹ ahora bien, la idea de partida se debe a economistas como Pigou,²⁰ que fue pionero en establecer una distinción entre los costes marginales privados y sociales, y defender un intervencionismo estatal mediante impuestos destinados a corregir los fallos de mercado e internalizar las externalidades; si bien, dicha teoría adoleció de un enfoque práctico sobre el que calcular un importe óptimo para establecer la tasa impositiva. De estos antecedentes se deduce que el problema no es un fenómeno reciente, aunque si bien, el crecimiento desmedido sufrido en los últimos años supone un impulso que motiva el plantearse adoptar medidas más drásticas enfocadas a mejorar la regulación del tráfico urbano y el aprovechamiento de los espacios públicos.²¹

Con el objetivo marcado de perseguir el interés general, el poder público debe actuar de forma conjunta mediante actuaciones de cooperación y coordinación para llevar a cabo una mejor regulación de los espacios que ofrecen las grandes urbes²² y, de esta manera, poder mejorar sustancialmente el entorno urbano.

El texto constitucional establece que la ordenación del territorio y urbanismo es una de las competencias originarias de sumisión en el artículo 148.1.3; si bien, los planes urbanísticos²³ se desarrollan por los propios municipios bajo la aprobación de las comunidades autónomas, de modo que la ordenación urbanística municipal corresponde de manera cercana a aquella administración más próxima al problema, es decir, la Administración local.

La competencia originaria autonómica recogida en el art.148.1.5 CE, le confiere a las comunidades autónomas la competencia en materia de los ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable de lo que se deduce la importancia de la Administración Autonómica en lo referido a la regulación, colaboración y cooperación con las distintas administraciones; sin perjuicio de la competencia estatal recogida en el art. 149.1.21 CE.

La existencia de las distintas disciplinas afectadas por la repercusión que tiene la masiva afluencia de tráfico tampoco deben obviarse de los factores sobre los que

repercuten la variables afectas y, por lo tanto, no deben dejarse aparte las actuaciones que tienen que llevar a cabo las distintas administraciones dentro del ámbito de sus competencias (planes de transporte comarcal, legislación medioambiental u ordenación del territorio).

Es por todo ello que las políticas de transporte deben ser heterogéneas y concurrentes, encaminadas a facilitar el uso y coordinar de manera eficiente los distintos medios de transporte urbanos e interurbanos teniendo en cuenta los distintos factores sociales, económicos, medioambientales, urbanísticos y todos aquellos que puedan resultar afectados por una actuación determinada. La adopción de estas medidas debe seguir unas pautas que redunden en una actuación interadministrativa eficiente, pudiéndose asentar en principios que en conjunción puedan llegar a mejorar el flujo viario urbano y de movilidad en un núcleo urbano determinado. De entre las distintas pautas que puede adoptar una Administración concreta, se pueden establecer las siguientes²⁴ que, si bien no son las únicas, sí son un punto de partida:

1. La accesibilidad universal, por la cual se facilite el acceso al transporte por todos los ciudadanos, eliminando barreras que dificulten el derecho al uso y disfrute de los distintos elementos de transporte públicos.
2. La planificación urbanística sostenible.
3. Aprobar de medidas con bajo impacto ambiental, redundando en el beneficio municipal y social de sus vecinos.²⁵
4. Garantizar el cumplimiento de los mandatos establecidos bajo una actividad de policía por parte de las administraciones.
5. Una mayor participación social que implique un compromiso a los distintos sectores de la sociedad.

La apuesta por las estaciones intermodales de pasajeros bien planificadas, dotadas de aparcamientos de intercambio, podrían configurarse como modelos ideales de apoyo para la gestión de transportes encaminada a mantener una constante relación entre los municipios colindantes, la periferia y el centro urbano; de esta forma distintos medios de transporte (autobuses, tren cercanías, metro ligero) logran la coordinación óptima al gestionarse de manera centralizada, lo que conlleva al consecuente beneficio en ahorro de desplazamiento, tiempo de espera e incremento en la periodicidad de los servicios.

Ahora bien, en aquellas grandes ciudades en las que exista un acuciante problema circulatorio, la disposición a facilitar el acceso al transporte público podría ir acompañada de la medida de implantación del pago de un peaje por el uso de ciertas vías que rebasasen un cierto volumen de tráfico establecido previamente. Una de las consecuencias demostrables del pago es la capacidad de equilibrar el tándem oferta-demanda y, por ello, es una medida adoptada en multitud de aspectos en nuestra sociedad con motivo de una regulación de la demanda. Pero en el caso que nos afecta se encuentra con la oposición de muchos detractores, que fundamentan su oposición en la idea de que éste se configura como un elemento puramente recaudatorio o en que de este modo las carreteras pierden el concepto de uso público del que gozan. En su contra, las posturas más favorables a este tipo de medidas aducen que ésta es una medida enfocada a una mejora en la eficiencia de la explotación de las infraestructuras urbanas, el cual debe revertir en la mejora y conservación de las mismas, así como en la inversión en medios de transporte más cómodos y sostenibles.

NOTAS

- ¹ Cabe citar aquí, entre otros, los siguientes: el Plan Nacional de la Energía (1991-2000); el Plan de Fomento de las Energías Renovables (2000-2010); el Plan Director de Infraestructuras (1993-2007); el Plan Nacional de Regadíos (2002-2008); el Plan Hidrológico Nacional (2001-2008); el Plan Nacional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales (1995-2000); el Plan Nacional de Gestión de Lodos de Depuración (2001-2006); el Plan Nacional de Descontaminación de Suelos (1995-1999); el Plan Nacional de Residuos Peligrosos (1995-2005); el Plan Nacional de Residuos Municipales (2000-2006) y los planes nacionales sobre fuentes de desechos, como los de vehículos fuera de uso (2001-2006) y los residuos de construcción y demolición (2001-2006).
- ² Vide, entre otras, SSTC 64/1982, 76/1983.
- ³ Deber implícito que no es menester justificar en preceptos concretos, ex STC 18/1982.
- ⁴ Vide art. 149.1 núms. 13,15 y 16.
- ⁵ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ y SANTOLAYA MACHETTI .
- ⁶ MUÑOZ MACHADO y ALBERTI ROVIRA.
- ⁷ STC 32/1983.
- ⁸ Vide TAJADURA TEJADA, J., El principio de cooperación en el estado autonómico, Comares, 1998, págs 24 y ss.
- ⁹ V. Gr.: En el artículo 20.3 del Real Decreto 1812/1994, de 2 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Carreteras se establece que, con carácter previo a la construcción o modificación de enlaces o intersecciones entre carreteras del Estado y otras de diferente titularidad, se establecerán los convenios pertinentes para la adecuada conservación y explotación de aquéllos.
- ¹⁰ Artículo 31 de la Constitución Española:
"1. Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio.
El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía.
Sólo podrán establecerse prestaciones personales o patrimoniales de carácter público con arreglo a la Ley."
- ¹¹ Pueden resaltarse como ejemplo los pronunciamientos constitucionales efectuados en las siguientes sentencias: STC 27/1981, STC 49/1984, de 5 de abril o STC 19/1987.
- ¹² Declaratoria de la constitucionalidad del Impuesto sobre Dehesas Calificadas en Deficiente Aprovechamiento.
- ¹³ Artículo 157 de la Constitución Española:
"1. Los recursos de las Comunidades Autónomas estarán constituidos por:
Impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado, recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado. Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales.
Transferencias de un fondo de compensación interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.
Rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de derecho privado.
El producto de las operaciones de crédito.
2. Las comunidades autónomas no podrán en ningún caso adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio o que supongan obstáculo para la libre circulación de mercancías o servicios.
3. Mediante Ley Orgánica podrá regularse el ejercicio de las competencias financieras enumeradas en el precedente apartado 1, las normas para resolver los conflictos que pudieran surgir y las posibles formas de colaboración financiera entre las Comunidades Autónomas y el Estado."
- La Ley Orgánica a que hace referencia el apartado 3 del artículo 157 de la Carta Magna es la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las comunidades autónomas (LOFCA).
- ¹⁴ ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, C., Los impuestos de ordenamiento económico, Hacienda Pública Española, nº 71, 1981.
- ¹⁵ El Tribunal Constitucional, en la sentencia 186/1993, confirma la adecuación del Impuesto sobre Dehesas al principio de capacidad económica, dado que la utilización insuficiente o la obtención de rendimientos inferiores al óptimo legalmente señalado es un dato de significado social y económicamente negativo que revela la titularidad de una riqueza real o potencial.
- ¹⁶ Los costes variables del uso de los viales urbanos se ven divididos en costes internos de funcionamiento, entre los cuales caben destacar principalmente los costes de mantenimiento relacionados con el uso; y los costes externos, que engloban la contaminación del agua y del aire, la contaminación acústica y vibración, y de manera relativa se registran como factores principales, la congestión y los accidentes.
- ¹⁷ Cabe citar la implicación de la UE en el libro blanco "European transport policy for 2010: time to decide" que establece como fundamento, que el cargo por el uso de la infraestructura no sólo debe cubrir el coste de la misma, sino también los costes externos, es decir, los relacionados con los accidentes, polución, ruido y congestión de tráfico, y dicho cargo debe aplicarse a vehículos privados y comerciales.
- ¹⁸ En contra de esta afirmación, puede citarse lo que los economistas estadounidenses John Meyer y Merton Peck llegaron a afirmar en la década de los 50: "Si se adopta como política el principio de la fijación de tarifas sobre la base del costo marginal, debería aplicarse a toda la infraestructura de transporte. Esto daría como resultado una reducción importante de los impuestos por concepto de uso de los caminos en el caso de las vías urbanas".
- ¹⁹ A.A. Walters usó la relación entre el tiempo de desplazamiento en una determinada distancia en autopista y el ratio de densidad de vehículos que cruzaban dicho espacio.
- ²⁰ Arthur Cecil Pigou (1877-1959) es considerado como el fundador de la economía del bienestar y principal precursor del movimiento ecologista. En 1920 fundamentó la teoría según la cual la repercusión del costo fiscal debe repercutir sobre el agente contaminador y debe ser proporcional al impacto externo que produce.
- ²¹ La realidad económica de los últimos años hace acuciante la adopción de medidas que lleguen a solventar parte del problema viario, ya que según la OCDE, el gasto derivado de los problemas de congestión del tráfico en Europa se traducen en un 2% del PIB, lo que en términos monetarios equivaldría aproximadamente a unos 120.000 millones de euros.
- ²² En este sentido, el PEIT (Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte) también se pronuncia reconociendo como actuación a llevar a cabo que el Ministerio de Fomento desarrollará su actuación en el medio urbano mediante el establecimiento de programas de cooperación con las comunidades autónomas y las ciudades basadas en los criterios de cofinanciación, innovación y concurrencia.
- ²³ La sentencia desestimatoria del TC 151/03, del 17 de julio, referida al recurso presentado por la Comunidad Autónoma de Cataluña, en la cual se plantea un conflicto de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma, en la cual se aduce que el art. 33.3 del R.D. 1812/1994, en el que se dispone que con ocasión de las revisiones de los instrumentos de planeamiento urbanístico, o en los casos que se apruebe un tipo de instrumento distinto al anterior en vigor, se incluirán las nuevas carreteras o variantes contenidas en estudios de carreteras aprobados definitivamente, es considerado como no respetuoso con lo establecido constitucionalmente en materia de competencias y vulnera la competencia en exclusiva que en disciplina urbanística que se recoge el Estatuto. Dicha vulneración se basa en que los estudios informativos no pueden resultar vinculantes al no proyectarse en ellos un trazado concreto de la carretera, los cuales sólo constarían en la aprobación definitiva del proyecto de trazado de carreteras estatales,

se establecería así la ocupación concreta de la vía y sus elementos funcionales. Y se marcaría la diferencia entre estudio y proyecto.

La sentencia declara que los estudios informativos, una vez realizada su aprobación provisional, habrán de someterse al trámite de información pública, tras lo cual, y a la vista de las alegaciones realizadas, se procederá a su aprobación definitiva, confirmando o modificando aquella opción y quedando establecido el trazado definitivo, lo que determinará la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación de los bienes y adquisición de derechos correspondientes a efectos de expropiación forzosa, ocupación temporal o servidumbres (arts 32, 34, 35 y 36 RGC).

De lo que se deduce que, una vez aprobados definitivamente, no pueden ser objeto de variación que afecte significativamente al trazado propuesto y puede por ello vincular al planeamiento urbanístico. En definitiva no se produce sustracción alguna de las competencias autonómicas.

²⁴ Basado en los establecidos en el informe “Criterios de movilidad en zonas urbanas” Fundación RACC.

²⁵ Estudios estimativos realizados por la Agencia Europea del Medioambiente, han reflejado que el transporte es el responsable de, aproximadamente, el 60% de las emisiones de monóxido de carbono y el 33% de los hidrocarburos.

LXXX ANIVERSARIO DE LA MISIÓN BIOLÓGICA DE GALICIA EN EL PALACIO DE SALCEDO DE LA DIPUTACIÓN DE PONTEVEDRA

Antonio M. de Ron Pedreira – Pedro Mansilla Vázquez

Fundación de la Misión Biológica de Galicia por la Junta para la Ampliación de Estudios e Investigaciones Científicas (JAE)

EN Galicia la modernización del campo se produce con notable retraso respecto a otras partes de España, por ejemplo, en el uso de semillas selectas, de fertilizantes químicos y en la mecanización de las labores agrícolas. Posteriormente, en la década de los 30 del siglo XX, se produjo una aceleración en el proceso de modernización de la agricultura gallega, de tal modo que la productividad agrícola experimentó un aumento importante, por lo que este período marcó el inicio de la agricultura científica en Galicia, con la contribución destacada de la Misión Biológica de Galicia. Su labor fundamental de ensayo e investigación facilitó, al menos, en las zonas rurales más desarrolladas, cambios notables en las prácticas agropecuarias (Díaz-Fierros, 2002). El todavía reciente redescubrimiento de las Leyes de Mendel por Hugo de Vries, Carl Correns y Erich von Tschermak, en el año 1900, y el desarrollo subsecuente de métodos científicos de mejora animal y vegetal, basados en la genética, pudo haber motivado la fundación de la Misión Biológica de Galicia por la JAE en 1921. Ésta perseguía, entonces, el objetivo de llevar a cabo una “misión” en el ámbito de lo agropecuario para desarrollar la agricultura y la ganadería en Galicia. Cruz Gallástegui, responsable de la Misión Biológica desde sus comienzos, lo expresa

con claridad: ... mi misión era la de concretar los problemas biológicos que se podrían abordar en relación con la mejora agrícola y ganadera de la región... De ahí que al nuevo laboratorio se le diese el nombre de Misión Biológica de Galicia que lo ha conservado a través de sus vicisitudes (De Ron, 2007).

La Misión Biológica y el Palacio de Salcedo

Tras una breve estancia en la Escuela de Veterinaria de Compostela, de 1921 a 1926, en 1927 Daniel de la Sota, presidente de la Diputación de Pontevedra, facilitó y apoyó decididamente el traslado de la Misión a Pontevedra. Su primera ubicación fue en la finca de La Tablada y más tarde, en 1928, en la finca y palacio de Salcedo, o Pazo de Gandarón, propiedad de la Diputación de Pontevedra, que sería su sede definitiva hasta nuestros días.

El palacio de Salcedo había sido residencia del religioso Franciscano Sebastián Malvar y Pinto (Pontevedra, 1730-1795), que desde 1777 a 1783 fue obispo de Buenos Aires y, posteriormente, arzobispo de Santiago de Compostela. Fray Malvar había nacido en la parroquia de Salcedo (Pontevedra), en el lugar “da Cancela”, el 23 de noviembre del 1730. (Filgueira Valverde, 1973). Fue hombre culto e ilustrado, pero cultivó especialmente una faceta en particular, promocionar las construcciones, tanto de carácter civil como religioso. En efecto, a él se deben, en diferentes

momentos de su carrera eclesiástica, la finalización de la catedral de Buenos Aires y, ya en España, la construcción de la carretera de Ponte Valga a Ponte Sampaio (Pontevedra), el palacio de Salcedo (o Pazo de Gandarón), el Real Plantío, una excelente repoblación forestal, la ampliación del convento de San Francisco de Pontevedra y del Colegio de la Enseñanza en Santiago de Compostela y la iglesia de San Martín en Salcedo (Pontevedra) (Filgueira Valverde, 1973).

El palacio de Salcedo, sede de la Misión Biológica de Galicia desde 1928, es actualmente propiedad de la Diputación de Pontevedra, cedido al Consejo Superior de Investigaciones Científicas, y se encuentra rodeado por parques y jardines con valiosos especímenes ornamentales –incluyendo una notable colección de camelias– un magnífico hórreo, estanques y cenadores.

Cruz Gallástegui: fundador de la Misión Biológica de Galicia

Desde sus comienzos, la Misión Biológica estuvo dirigida por Cruz Gallástegui Unamuno, nacido en Vergara (Guipúzcoa) en 1891. Terminado el bachillerato, realizó estudios en Francia, y después en Alemania, donde obtuvo, en 1914, el grado de ingeniero por la Real Escuela Superior de Agricultura de Hohenheim, cerca de Stuttgart. Allí conoce a Julio López Suárez y, posteriormente, a su hermano, conocido como “Xoán de Forcados”, quien tenía un gran entusiasmo en el desarrollo agropecuario de Galicia. Los hermanos López Suárez gestionaron que la JAE le concediese una beca de estudios a Gallástegui, que llegó a Nueva York a finales de 1917; se formó en instituciones como la Bussey Institution de la Universidad de Harvard, en la Agricultural Experiment Station de Connecticut y en la Universidad de Cornell, entre otras.

Gallástegui regresa de América en marzo de 1921, y con Suárez visita en Madrid a Ramón y Cajal y a José Castillejo, presidente y secretario de la JAE, respectivamente, para establecer los pormenores de la puesta en marcha en Santiago de Compostela de la Misión Biológica de Galicia. La propuesta fue aceptada y, en abril de 1921, nace finalmente la Misión Biológica, con sede inicial en Santiago de Compostela, con Gallástegui de director, apoyado por un comité de dirección compuesto por Rafael Areses, jefe del Distrito Forestal de Pontevedra, José Rivero de Aguilar, presidente de la Real Sociedad Económica de Amigos del País, Juan Rof Codina, inspector de Higiene Pecuaria, y el médico Juan López Suárez. Se instaló la Misión en los locales

que le cedió la Escuela de Veterinaria, actual edificio del Parlamento de Galicia. El presupuesto inicial de la Misión ascendía a 15300 ptas. anuales y era costeadado íntegramente por la JAE (Etxániz, 2004).

Además de los numerosos estudios agropecuarios, que dio a conocer en publicaciones y conferencias (Odriozola, 1962), Gallástegui, cuando comienza los trabajos de la Misión, se orienta también hacia el problema del castaño, que sufría la grave enfermedad de la “tinta” (causada por el hongo *Phytophthora*), y la mejora del maíz, por medio de la hibridación, además de otros estudios genéticos (Gallástegui, 1924). Además, la Misión intensificó el contacto con los agricultores, repartió gratuitamente semilla de maíz híbrido y propició la creación del Sindicato de Productores de Semillas, mejoró la baja productividad de la patata y seleccionó y mejoró otras especies hortícolas. Gallástegui destaca la incomprensión de los veladores de la riqueza provincial y enfatiza el papel de los centros experimentales, como la Misión Biológica, como sólida base para el posterior establecimiento de centros de enseñanza agraria de carácter práctico. Concluye que Mientras nuestros organismos públicos no organicen su labor agropecuaria en la forma que acabo de indicar, si antes de poner la base se pretende techumar el edificio, sepan todos y principalmente los labradores que Galicia no tiene redención posible

Gallástegui (1931) establece las necesidades de Galicia en el ámbito de la agricultura: cereales (maíz, centeno y trigo), leguminosas (“habichuela”, judía común), tubérculos (patata), prados, vid, arboricultura frutal, horticultura, plantas industriales y plantas medicinales. En realidad, la Misión Biológica desarrolló, entonces, investigaciones en algunos de estos sectores, mientras que otros, como la vid, se incorporó con el impulso de J. Domínguez y A. Masa en los años 70, y posteriormente, a finales de los 80 del pasado siglo, las leguminosas, con J. Gil un autor de estas líneas.

Cuando, en 1939, la Misión Biológica de Galicia pasa a depender del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), el equipo de Gallástegui mantiene sus líneas de trabajo en marcha e incluso se iniciaron nuevas tareas y se mejoraron las instalaciones. Cruz Gallástegui, antiguo miembro del Seminario de Estudios Galegos y del Partido Galeguista, ponderado por sus contemporáneos como una gran personalidad científica que aún impresionaba más por sus cualidades humanas, dirigió la Misión hasta su fallecimiento, en 1960.

Legado

La Misión Biológica de Galicia fue el primer centro en España, y el segundo en Europa, en hacer trabajos de hibridación de cereales. En lo que al maíz se refiere, allí se realizaron estudios de variedades procedentes de toda Galicia y de Estados Unidos, se seleccionaron plantas y pudieron obtenerse líneas puras, base para la hibridación. (Gallástegui, 1924-1927). Además, Gallástegui redactó el manual *Métodos para aumentar las producciones de maíz* (1927), que alcanzó gran difusión y le confirmó el sobrenombre de “Mago de las Espigas”, entre los agricultores de entonces. Desde entonces, la Misión se ha ganado una destacada posición en este campo gracias a la labor desarrollada por A. Ordás en los últimos 30 años.

Respecto al castaño, se resolvió la dificultad existente para conservar el polen y para germinar en medios artificiales; se produjeron los primeros híbridos entre el castaño europeo, de gran vigor pero atacado por la tinta, con el castaño de Japón, resistente a la tinta, con el objeto de obtener árboles vigorosos y resistentes a la enfermedad. Sería más tarde, en los años 60 del pasado siglo, cuando E. Viéitez haría las contribuciones definitivas para obtener castaños híbridos resistentes a la tinta.

En esa época, la Misión también trabajó con cultivos del género *Brassica*, estudiando el número de cromosomas de distintas especies, trabajo motivado por la aparición de plantas de nabicol (*Brassica napus*) en cultivos puros de col (*Brassica oleracea*) (Gallástegui, 1926). Ello planteó una serie de interrogantes de índole genético que fueron resueltos por el equipo de A. Ordás, quien retomó la investigación en estos cultivos a finales de los 80 del pasado siglo. La Misión Biológica de Galicia, como legado de la JAE y de sus impulsores, especialmente Cruz Gallástegui, ha captado, tradicionalmente, la necesidad de la repercusión social de la investigación científica y tecnológica, en el sentido de que la sociedad debe ser capaz de comprender y de valorar el esfuerzo de los poderes públicos por fomentar la investigación científica y tecnológica, en este caso en el ámbito de la agricultura. Para ello se debe estimular entre los ciudadanos el interés por la ciencia y la tecnología, fortalecer las enseñanzas científico-técnicas y abrir el sistema científico-tecnológico a las inquietudes y a los intereses de la sociedad.

Presente y futuro

En 2007, siendo directora de la Misión Biológica Rosa Ana Malvar, se ha incorporado la Estación Fitopatológica do Areeiro, de la Diputación de Pontevedra, como Unidad Asociada al CSIC, tras una prolongada y constante cooperación entre ambos centros de investigación, que se inició en 1987 con el apoyo de Areeiro a las tareas de mejora genética de judía que comenzaban entonces en la Misión. En el camino que recorrieron juntos ambos centros se han desarrollado varios proyectos de investigación, de ámbito autonómico y estatal, se han realizado publicaciones conjuntas, y, asimismo, se ha cooperado en formación de personal, incluyendo tesis doctorales. Hoy, el apoyo científico y tecnológico de Areeiro es un valor imprescindible para la Misión en sus proyectos de investigación, en aspectos tan relevantes para la agricultura, como la mejora de la resistencia a plagas y enfermedades, y en el conocimiento de la composición de los suelos agrícolas de Galicia.

Hoy, la Misión Biológica, apoyada desde sus inicios por la Diputación de Pontevedra –y actualmente con el refuerzo de la Estación Fitopatológica do Areeiro como Unidad Asociada– realiza un notable esfuerzo, en colaboración con universidades, principalmente de Galicia, en la formación práctica de estudiantes en los ámbitos de la biología y la agronomía. No es ajena la cultura científica a la Misión Biológica, que participa en diversas iniciativas con actividades, como talleres para estudiantes, visitas de agricultores, divulgación en medios de comunicación, ferias y exposiciones, destaca su reciente proyecto audiovisual en conjunto con Areeiro, “La Investigación agraria: un instrumento para el progreso de la Humanidad”, de amplia difusión en Galicia y en el resto de España. Eventos como el inminente *I Simposio Iberoamericano de Horticultura Ornamental - IV Jornadas Ibéricas de Horticultura Ornamental y el VI PHASEOMICS Meeting*, se celebraron bajo el auspicio de la Misión Biológica de Galicia y la Estación Fitopatológica do Areeiro, última muestra de la larga y fructífera colaboración entre el Consejo Superior de Investigaciones Científicas y la Diputación de Pontevedra. En el LXXX Aniversario de su ubicación en el Palacio de Salcedo, la más destacada obra del recordado arzobispo Malvar, la Misión Biológica de Galicia, y la Unidad Asociada, la Estación Fitopatológica do Areeiro, dentro del CSIC y de la Diputación de Pontevedra, renuevan su compromiso con la sociedad, bajo el principio de que la ciencia, la innovación y la tecnología son patrimonio global de la Humanidad.

BIBLIOGRAFÍA

- DE RON, A. M. 2007.—2007 Año de la Ciencia: de Ramón y Cajal a las fronteras del saber. Acto Académico de Inauguración del Curso 2007/2008. UNED, Centro Asociado de Pontevedra. Ed. Diputación de Pontevedra. Pontevedra.
- DÍAZ-FIERROS, F. 2002.—Un ensaio sobre a historia ecolóxica de Galicia: o aproveitamento do solo. Real Academia Galega-Editorial Galaxia.
- ETXANIZ, J. M. 2004. Cruz Gallástegui Unamuno. Un veterinario guipuzcoano en Galicia 1891 - 1960. Boletín de la RSBAP. Tomo LX-1-2004.
- FILGUEIRA VALVERDE, J. 1973.—Fray Sebastián Malvar. El Arzobispo de la Carretera y el Real Plan tfo. Día de la Hispanidad. Gobierno Civil, Diputación Provincial, Ayuntamiento de Pontevedra.
- GALLÁSTEGUI, C. 1924.—Cómo se debe hacer la selección en el maíz. Ed. Ronsel, Lugo.
- GALLÁSTEGUI, C. 1926.—Duplicación de cromosomas en el género "Brassica". Imprenta Palacios. Lugo.
- GALLÁSTEGUI, C. 1927.—Método para aumentar las producciones de maíz. Diputación de Pontevedra.
- GALLÁSTEGUI, C. 1931.—Esbozo de Programa Agrario para Galicia. Imprenta Celestino Peón Villar, Pontevedra.
- ODRIOZOLA, A. 1962.—Bibliografía de Don Cruz Gallástegui. Revista de Economía de Galicia, Homenaje a Gallástegui: enero-diciembre: 142-144.