

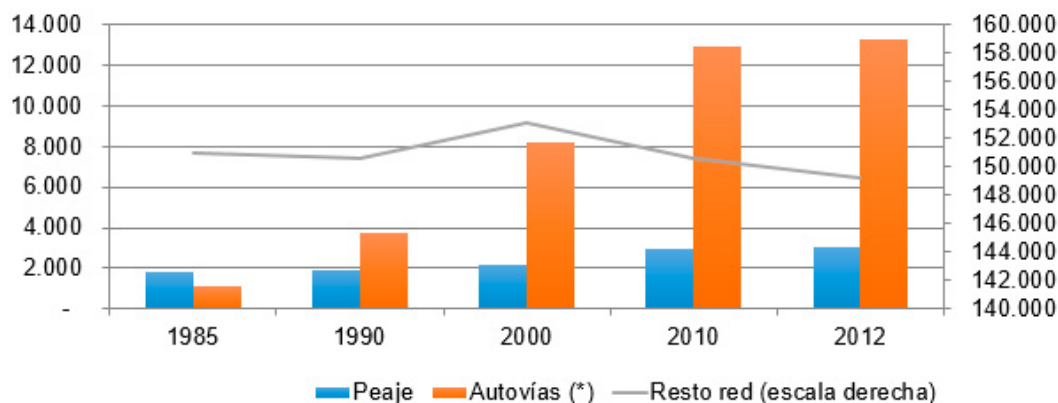
Carreteras de primer nivel, ¿mantenimiento de segunda?

El panorama de la red vial en España ha cambiado radicalmente en los últimos treinta años, experimentando una mejora muy considerable que ha beneficiado extraordinariamente las condiciones de movilidad tanto en términos de rapidez como de confort y, especialmente, de seguridad.

De una red en la que las vías de gran capacidad eran un elemento prácticamente residual y concentrado en vías de pago se ha pasado a una realidad en la que casi todas las ciudades importantes del país están enlazadas por vías de gran capacidad, mayoritariamente autovías libres de peaje.

Las cifras son contundentes. La red vial no ha experimentado un crecimiento significativo. Los más de 165.000 km de carreteras (no se cuentan las vías urbanas) contabilizados en 2012 representaban un aumento de poco más de un 7% respecto la extensión existente en 1985. Este crecimiento de la red vial se ha concentrado, como es bien sabido, en la creación de nuevas vías de alta capacidad de utilización gratuita que en muchos casos han sustituido trazados de las antiguas carreteras convencionales. En efecto, el año 2012, la longitud de las vías de alta capacidad libres de peaje alcanzó los 13.310 km, cifra doce veces superior a la de 1985, mientras que las carreteras convencionales redujeron su kilometraje casi en 1.700 kilómetros.

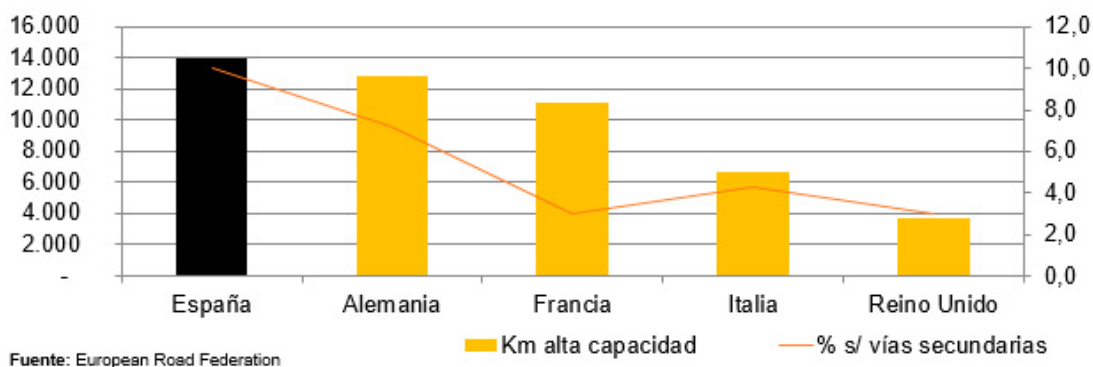
**La transformación de la red vial en España, 1985-2012
(kilómetros según tipo de vía)**



Por otra parte, las autopistas de peaje llegaron a los 3.025 km en 2012, aumento moderado respecto al año 1985, cuando su longitud se extendía a 1.728 km en total. Este incremento está ligeramente sesgado por la conversión de tramos de autopista en autovías libres de peaje, ya sea por su liberación, ya sea por el establecimiento de peajes en la sombra. Según el Ministerio de Fomento, son 129 los km de autopista que han pasado a ser autovías en el periodo de referencia.

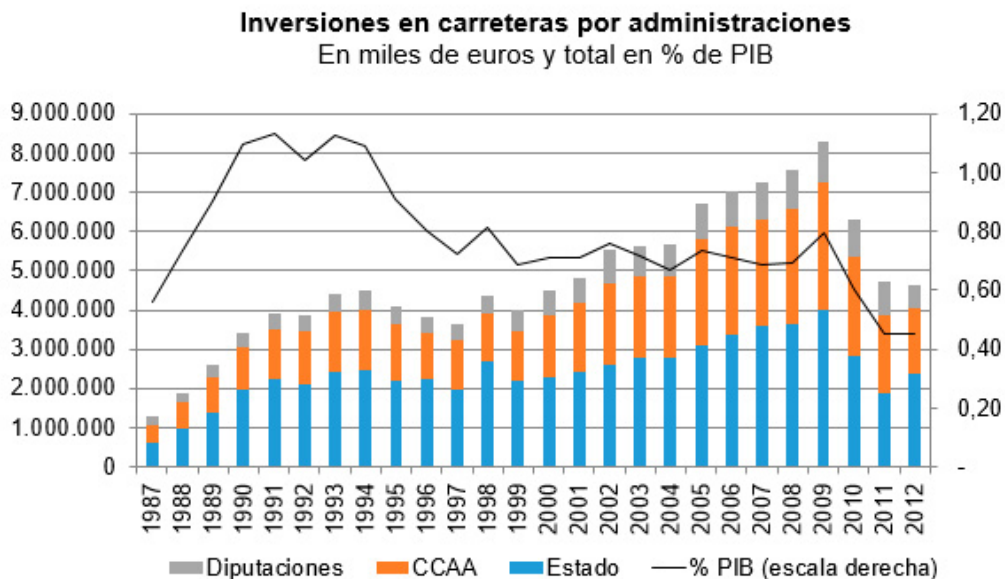
La modernización de la red vial ha respondido, lógicamente, a la voluntad política de dotar al país de unas infraestructuras más adecuadas a las necesidades del sistema económico y social y también al objetivo de reequilibrar el territorio desde una perspectiva de dotación infraestructural. Lo cierto es que con esta política España ha pasado a ser el país de la Unión Europea con más longitud de vías de alta capacidad, no sólo en términos absolutos sino también en términos relativos, respecto a la proporción que estas vías representan sobre el conjunto de carreteras secundarias. Así lo ponen de manifiesto las cifras de la Federación Europea de la Carretera en su último informe estadístico. Una vez más, pues, España se ha posicionado a nivel internacional por sobre de lo que le correspondería desde una perspectiva de nivel de renta y desarrollo.

Red vial de alta capacidad en la UE, año 2010
Longitud y proporción sobre red secundaria



El gasto público en infraestructuras viales

Esta posición de vanguardia en dotación de infraestructuras viales en el contexto europeo ha sido, lógicamente, el resultado de un esfuerzo inversor ingente en los últimos años, por supuesto muy superior al de nuestros vecinos.



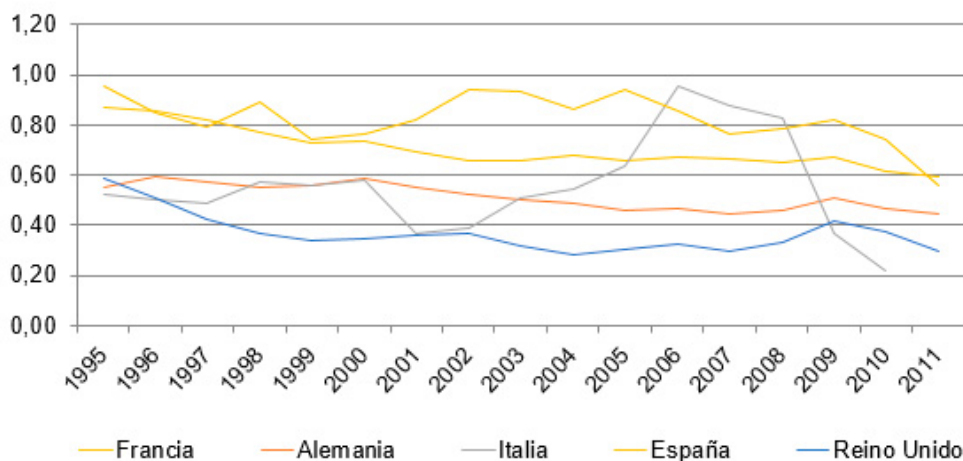
Fuente: Ministerio de Fomento, INE y elaboración propia

En el caso español, en los últimos veinticinco años la inversión acumulada en carreteras por parte de las distintas administraciones, Estado, comunidades autónomas y diputaciones y cabildos insulares, ha llegado prácticamente a los 175.000 millones de euros a precios corrientes de 2012, lo que equivale al 17% del PIB español de este año. Dicho de otro modo, la inversión en red vial ha venido a representar, en promedio 1987-2012, un 0,78% del PIB español. Esta cifra incluye la inversión en construcción y el gasto en mantenimiento.

A escala internacional, datos recientes de la ITF (International Transport Forum), aunque no tan extensos en el tiempo como los disponibles para España, ponen de manifiesto el fuerte diferencial inversor entre España y los países de nuestro entorno. Así en el Reino Unido y los Países Bajos la media de inversión en carreteras no ha llegado al 0,40% del PIB en el período 1995 hasta 2011, o en Alemania e Italia se situaba por debajo del 0,55% y en Francia en el 0,71%.

Lógicamente el grado de desarrollo económico y la red preexistente pueden explicar las diferencias entre países, pero probablemente sólo de manera parcial, lo que reafirmaría la singularidad del modelo español de planificación y ejecución de infraestructuras de transporte.

Inversiones en carreteras en los principales países de la UE
Inversión total construcción y mantenimiento (% sobre PIB)



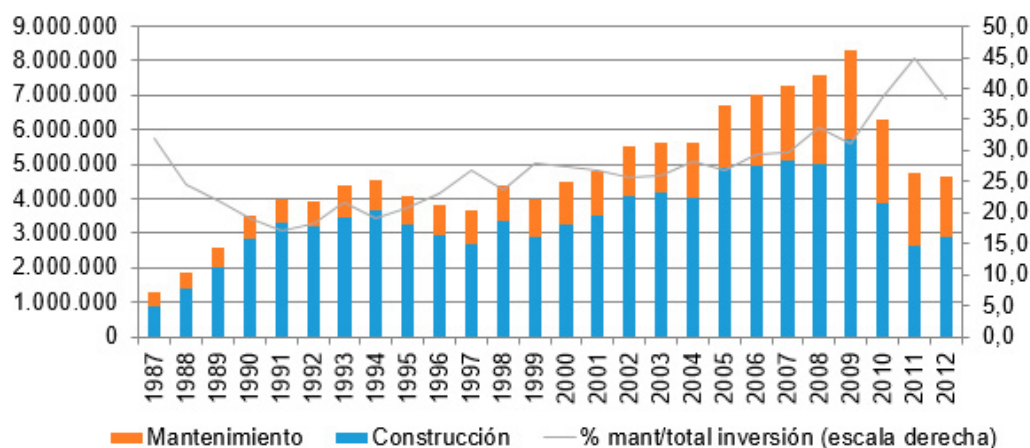
Fuente: International Transport Forum

El actual nivel de dotación en infraestructuras viales, ya muy importante, hace pensar en una cierta culminación del proceso fuertemente inversor de los últimos años, con lo que los escenarios de futuro vendrán marcados por una contención del gasto público en carreteras, en particular en obra nueva.

De alguna manera, la crisis presupuestaria ha anticipado este proceso y ha representado un impacto más que notable sobre los recursos dedicados a la inversión en construcción y mantenimiento de carreteras. En efecto, en cuanto a la inversión en construcción los últimos datos correspondientes a 2012 sitúan el volumen de inversión, 2.877 millones, prácticamente a la mitad del máximo histórico de 5.729 alcanzado en el año 2009, ya en plena crisis. Por su parte, el gasto en mantenimiento de carreteras realizado por el conjunto de administraciones después de haber aumentado sistemáticamente hasta un máximo absoluto de 2.572 millones de euros, también en 2009, cayó de manera intensa hasta llegar a 1.776 millones de euros en 2012, cifra equivalente en términos nominales a la del año 2005.

Sin embargo, el gasto de mantenimiento como proporción del gasto total en carreteras, inversión incluida, ha ido aumentando tendencialmente desde principios de la década pasada, lo que coincide con el crecimiento de la red y la menor obra nueva.

El mantenimiento gana peso en el gasto total
Miles de euros y % mantenimiento sobre inversión total

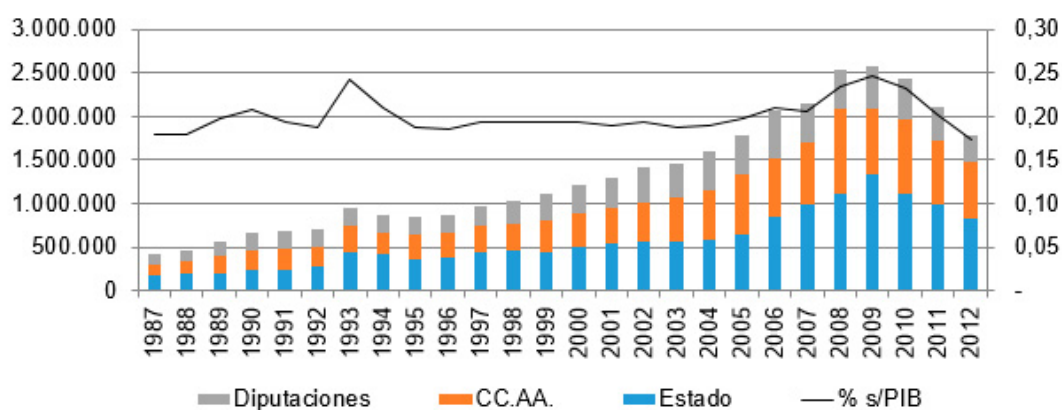


Fuente: Ministerio de Fomento y elaboración propia

Una consideración especial del gasto de mantenimiento

¿Cuál debería ser el gasto de mantenimiento que garantizara una buena conservación de la infraestructura vial? La respuesta en abstracto es realmente compleja y desde este punto de vista los indicadores más válidos pueden ser los que derivan de las políticas aplicadas en los países de nuestro entorno.

Fuerte descenso del mantenimiento de las carreteras
Miles de euros y % s / PiB



Fuente: Ministerio de Fomento, INE y elaboración propia

Datos recientes de la ITF muestran un panorama variado en los principales países europeos. Mientras en Bélgica y Francia el gasto dedicado a mantenimiento de carreteras se situó alrededor del 0,15% del PIB en la segunda mitad de la primera

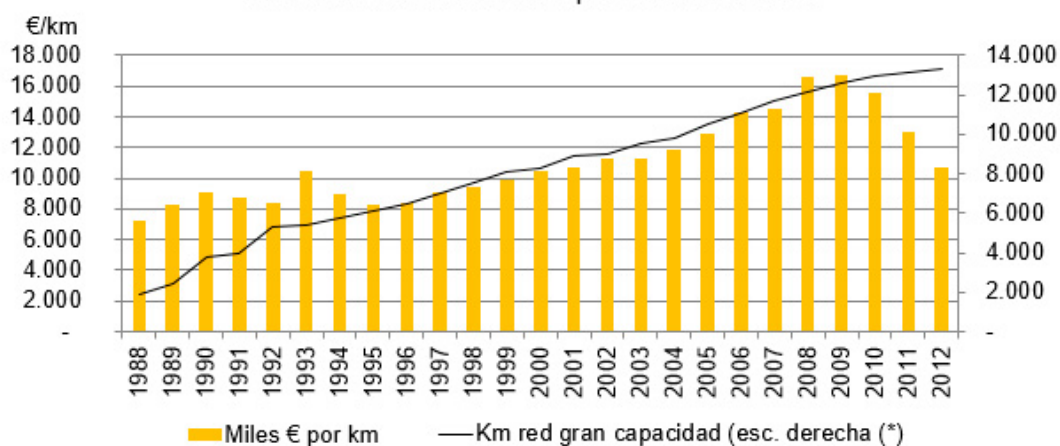
década de este siglo, en el Reino Unido y los Países Bajos, referentes claros en materia de seguridad vial, los porcentajes se situaron ligeramente por encima del 0,20% del PIB.

No disponemos de datos homogéneos de la ITF para España. Sin embargo, las cifras del Ministerio de Fomento son claras. Desde la década de los noventa el gasto en mantenimiento de carreteras se ha mantenido estable alrededor del 0,20% del PIB con dos claras excepciones. Primera, las puntas registradas en los años 2008 y 2009 y, segunda, la intensa bajada a partir de ese momento con el punto culminante del 2012, en el que, según la información disponible, se llegó al 0,17%, o sea, por debajo de los niveles de los campeones europeos en seguridad vial. Por lo tanto, las cifras de 2012 podrían constituir un umbral que no convendría traspasar.

Con todo, juzgar la idoneidad del gasto en mantenimiento en función de su peso sobre la dimensión de la economía es sólo una aproximación a la cuestión, en particular, en un contexto de crisis económica (retroceso del PIB) y continuidad del crecimiento de la red vial de alta capacidad. Desde esta perspectiva, pues, una visión más ajustada de la política de conservación de carreteras debe ir vinculada a indicadores más directamente relacionados con la red vial, en particular su extensión.

Por lo tanto, si nos atenemos al gasto en mantenimiento por kilómetro de carretera se constata como en los últimos tres años la restricción presupuestaria pública ha supuesto un retroceso espectacular en la política de conservación de carreteras. En efecto, se observa como a partir de 2009 el gasto de mantenimiento por kilómetro de carretera medido a precios constantes de 2012 cae de manera intensa, pasando de los 16.731 euros por kilómetro a los 10.724 de 2012, es decir, algo más de un 35%. Dicho de otro modo, se devuelve al grado de mantenimiento que se hacía a fines de los noventa. Estas cifras se refieren a la red total con excepción de las autopistas de peaje, en las que el mantenimiento corre a cargo de los concesionarios.

Fuerte caída del gasto de mantenimiento por kilómetro
Euros constantes de 2012 por km de carretera



Nota (*): total red menos autopistas de peaje
Fuente: Ministerio de Fomento, INE y elaboración propia

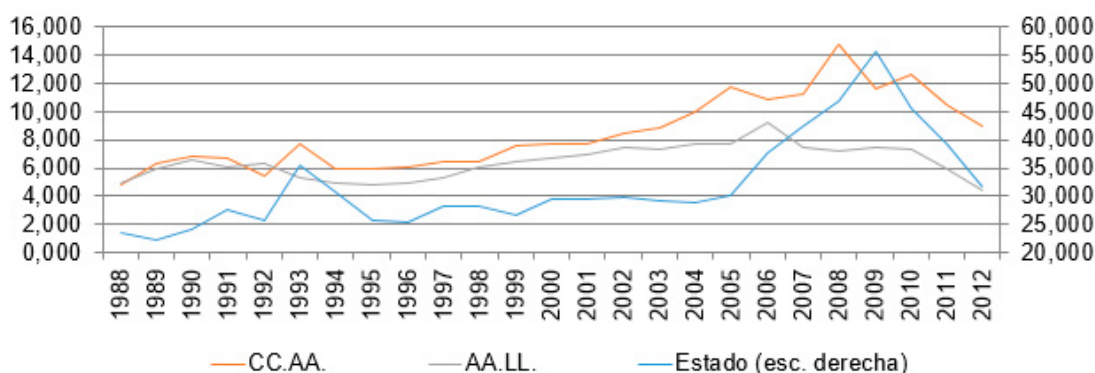
Niveles de administración y mantenimiento de la red vial

La preservación del nivel de mantenimiento de la red vial es responsabilidad de todas las administraciones, cada una de ellas en el ámbito de su competencia determinada por la titularidad sobre las distintas vías. En España, la titularidad de la red vial recae en tres niveles diferentes de administración: Estado, comunidades autónomas y administraciones locales, concretamente diputaciones y cabildos insulares. En el año 2012, la longitud de vías bajo las competencias estatales era de 26.038 km, de los cuales un 45% correspondían a vías de alta capacidad. La red dependiente de las comunidades autónomas se extendía a 71.381 km, pero únicamente el 5% de estos correspondían a vías rápidas. Finalmente, las vías interurbanas dependientes de las administraciones locales sumaban 68.176 km, pero las vías de alta capacidad no suponían ni el 2% de esta longitud.

Sin embargo, el volumen de gasto de mantenimiento ejecutado por el Estado (52% del total gastado de media del periodo 1987 a 2012) ha sido muy superior a la proporción de red bajo su competencia (un 15% de media del periodo). En el caso de las comunidades autónomas, el gasto gestionado ha supuesto un 35% del total, mientras que los kilómetros gestionados representaban el 44% del total. Finalmente, los valores respectivos quedaban en un 13% del gasto frente al 41% de la red.

Esta asimetría determina esfuerzos relativos de mantenimiento de la red muy distintos según el nivel de administración competente. Así, mientras el Estado ha gastado de media anual 32.400 euros por km en mantenimiento durante el periodo 1988-2012 (a precios constantes de 2012), la cifra de gasto liquidado por las comunidades autónomas por este concepto ha quedado en 8.600, y el de las administraciones locales, en 6.500. Estas diferencias se deben interpretar en términos de las diferencias cualitativas en la red, principalmente por el mayor número de kilómetros de red de alta capacidad dependiendo de una u otra administración.

El recorte en mantenimiento, general en todas las administraciones
Miles de euros por km de vía según titularidad (euros constantes de 2012)



Fuente: Ministerio de Fomento, INE y elaboración propia

A pesar de las diferencias en los niveles absolutos de gasto entre los tres niveles de administración, la tendencia a la disminución del gasto por kilómetro de vía ha sido generalizada en los tres casos, medida la evolución en euros constantes de 2012. En el caso de la administración central de unos máximos de 55.852 euros/km en 2009 se ha pasado a 31.813 en 2012, es decir, una caída del 43,0%. En el caso de las comunidades autónomas la caída desde máximos ha sido algo inferior, un 39%, pasando de los 14.750 del año 2008 a los 9.039 del año 2012. Finalmente, el gasto por kilómetro de red dependiente de las administraciones locales cayó de 7.473 €/km en 2009 a 4.434 €/km en 2012, cifra que constituía un mínimo en los últimos 25 años.

Lógicamente, la fortísima caída del mantenimiento llevado a cabo por las diputaciones y cabildos insulares hace pensar en las dificultades que, eventualmente, pueden tener en el futuro el resto de administraciones si continúa la actual coyuntura presupuestaria de consolidación fiscal. Es cierto que tanto el gasto de mantenimiento llevado a cabo por el Estado como el realizada por las comunidades autónomas ha caído, en términos

de euros por kilómetro, a cotas de finales de la primera mitad de la década pasada. Pero la red vial no es de la misma naturaleza ni de la misma extensión: entre 2004 y 2012 la longitud de las vías de alta capacidad ha aumentado en un 35% y esto exige una dotación de recursos más elevada a igualdad de nivel de mantenimiento.

Consideraciones finales

Los hechos que acompañan la política de conservación de carreteras son inequívocos. Primero, el gasto viene determinado por la necesidad de mantener una red vial colosal, por lo menos en comparación con nuestros vecinos europeos, lo que ya supone, aunque sea en términos absolutos, un esfuerzo suplementario con respecto a nuestras economías competidoras, si no es que se rebaja el grado de mantenimiento.

En segundo término, la insuficiencia financiera de las administraciones para afrontar esta tarea de mantenimiento. Ni el estado actual de las finanzas públicas ni su evolución a medio plazo hacen pensar que el gasto de mantenimiento pueda recuperarse respecto a los niveles, ya bajos, alcanzados en la actualidad.

Ni un hecho ni otro nos lleva a pensar, pues, que asegurar un adecuado mantenimiento de la red vial sea uno de los puntos fuertes del gasto público en el futuro. Y esto sin duda es, cuando menos, preocupante. La planificación y la ejecución de infraestructuras en un país debe tener en cuenta necesariamente su sostenibilidad a largo plazo.

Vistas las circunstancias, parece que la posición de privilegio que ahora tenemos fue el resultado de la grandeza de tiempos pasados en los que determinadas inercias impidieron pensar en las necesidades de futuro en términos de conservación. El reto consiste ahora en ajustar el gasto a un nivel de servicio y calidad que permita mantener el gran balance de la seguridad vial de este país, el cual, obviamente, está directamente relacionado con la calidad de la red vial.