

Carreteres de primer nivell, manteniment de segona?

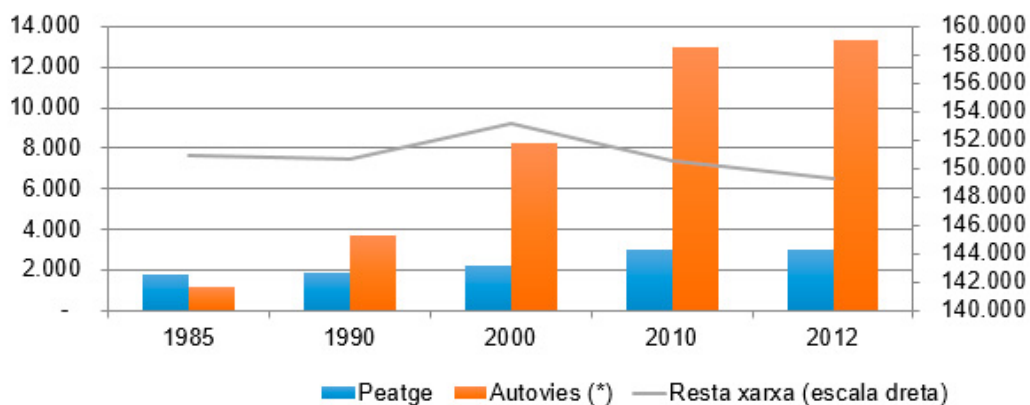
El panorama de la xarxa viària a Espanya ha canviat radicalment els darrers trenta anys experimentant una millora molt considerable que ha beneficiat extraordinàriament les condicions de mobilitat tant en termes de rapidesa como de confort i, especialment, de seguretat.

D'una xarxa en què les vies de gran capacitat eren un element pràcticament residual i concentrat en vies de pagament s'ha passat a una realitat on gairebé la totalitat de les ciutats més importants del país estan enllaçades per vies de gran capacitat, majoritàriament autovies lliures de peatge.

Les xifres són contundents. La xarxa viària no ha experimentat un creixement significatiu. Els més de 165.000 km. de carreteres (no es compten les vies urbanes) comptabilitzats l'any 2012 representaven un augment de poc més d'un 7% respecte l'extensió existent l'any 1985. Aquest creixement de la xarxa viària s'ha concentrat, com és ben sabut, en la creació de noves vies d'alta capacitat d'utilització gratuïta que en molts casos han substituït traçats de les antigues carreteres convencionals. En efecte, l'any 2012, la longitud de les vies d'alta capacitat lliures de peatge va arribar als 13.310 km., xifra dotze vegades superior a la de 1985, mentre que les carreteres convencionals van reduir el seu quilometratge gairebé en 1.700 quilòmetres.

La transformació de la xarxa viària a Espanya, 1985-2012

Quilòmetres segons tipus de via

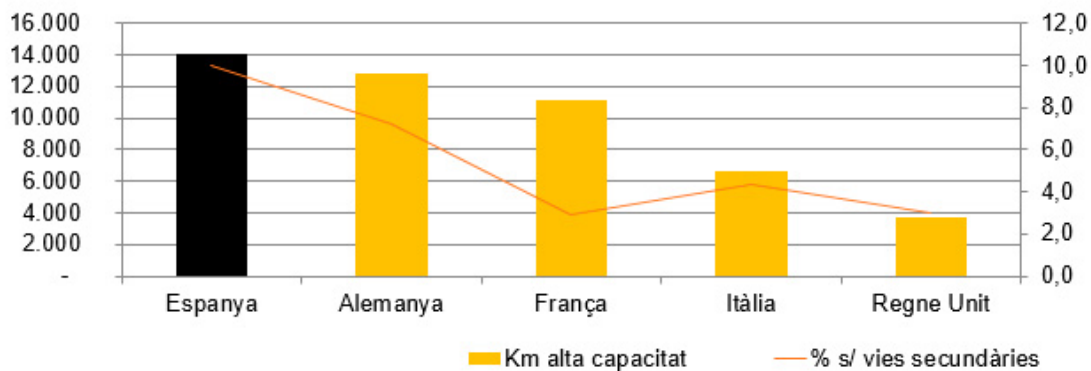


Nota (*): inclou doble calçada
Font: Ministeri de Foment

D'altra banda, les autopistes de peatge van arribar als 3.025 km l'any 2012, augment moderat respecte l'any 1985, quan la seva longitud s'estenia a 1.728 km en total. Aquest increment està lleugerament esbiaixat per la conversió de trams d'autopista en autovies lliures de peatge, ja pel seu alliberament ja per l'establiment de peatges a l'ombra. Segons el Ministeri de Foment, són 129 els km d'autopista que han passat a ser autovies en el període de referència.

La modernització de la xarxa viària ha respost, lògicament, a la voluntat política de dotar el país d'unes infraestructures més adequades a les necessitats del sistema econòmic i social i també a l'objectiu de reequilibrar el territori des d'una perspectiva de dotació infraestructural. El cert és que amb aquesta política Espanya ha passat a ser el país de la Unió Europea amb més longitud de vies d'alta capacitat, no només en termes absoluts, sinó també en termes relatius, respecte a la proporció que aquestes vies representen sobre el conjunt de carreteres secundàries. Així ho posen de manifest les xifres de la Federació Europea de la Carretera en el seu darrer informe estadístic. Un cop més, doncs, Espanya s'ha posicionat a escala internacional per sobre el que li correspondria des d'una perspectiva de nivell de renda i desenvolupament.

Xarxa viària d'alta capacitat a la UE, any 2010
Longitud i proporció sobre xarxa secundària



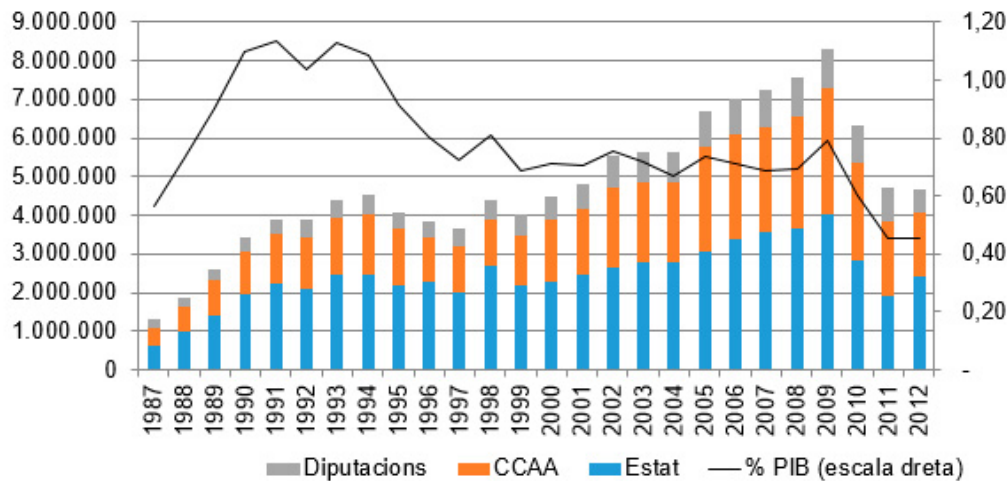
Font: European Road Federation

La despesa pública en infraestructures viàries

Aquesta posició d'avantguarda en dotació d'infraestructures viàries dins el context europeu ha estat, lògicament, el resultat d'un esforç inversor ingent els darrers anys, per descomptat molt superior al dels nostres veïns.

Inversions en carreteres per administracions

En milers d'euros i total en % de PIB



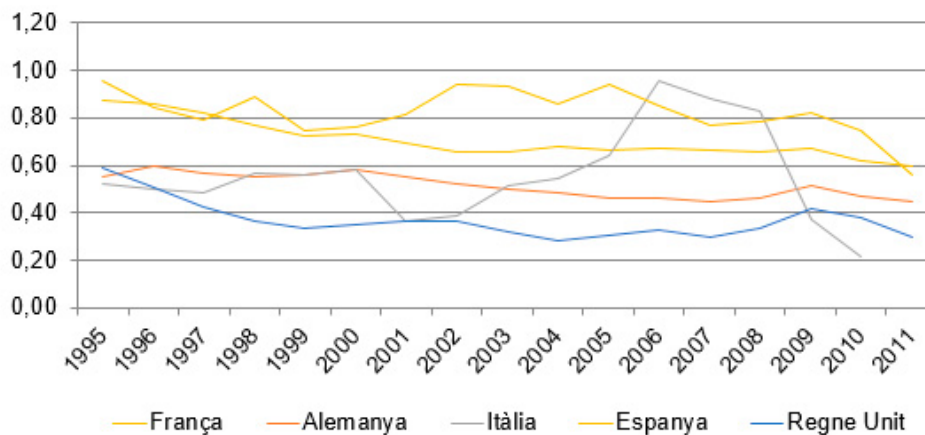
Font: Ministeri de Foment, INE i elaboració pròpia

En el cas espanyol, els darrers vint-i-cinc anys la inversió acumulada en carreteres per part de les diferents administracions, Estat, comunitats autònomes i diputacions i cabildos insulars, ha arribat pràcticament als 175.000 milions d'euros a preus corrents de 2012, xifra que equival al 17% del PIB espanyol d'aquest any. Dit d'una altra manera, la inversió en xarxa viària ha vingut a representar, en mitjana 1987-2012, un 0,78% del PIB espanyol. Aquesta xifra inclou tant la inversió en construcció com la despesa en manteniment.

A escala internacional, dades recents de l'ITF (International Transport Forum), per bé que no tan extenses en el temps com les disponibles per a Espanya, posen de manifest el fort diferencial inversor entre Espanya i els països del nostre entorn. Així al Regne Unit i els Països Baixos la mitjana d'inversió en carreteres no ha arribat al 0,40% del PIB en el període 1995-2011, o a Alemanya i Itàlia es situava per sota el 0,55% i a França en el 0,71%.

Lògicament el grau de desenvolupament econòmic i la xarxa preexistent poden explicar les diferències entre països, però probablement només de manera parcial, la qual cosa reafirmaria la singularitat del model espanyol de planificació i execució d'infraestructures de transport.

Inversions en carreteres per administracions
En milers d'euros i total en % de PIB



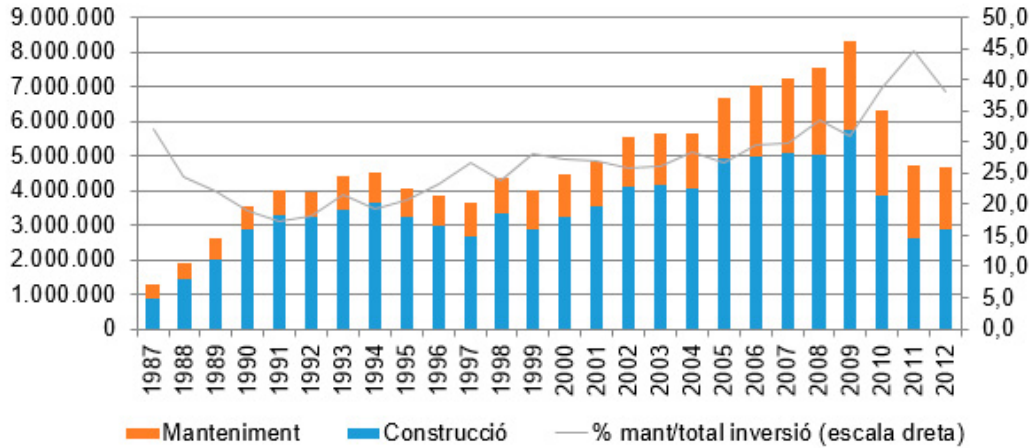
Font: International Transport Forum

Amb tot, l'actual nivell de dotació en infraestructures viaries, ja molt important, fa pensar en una certa culminació del procés fortament inversor dels darrers anys, amb la qual cosa els escenaris de futur vindran marcats per una contenció de la despesa pública en carreteres, en particular en obra nova.

D'alguna manera, la crisi pressupostària ja ha anticipat aquest procés i ha tingut un impacte més que notable sobre els recursos dedicats a la inversió en construcció i manteniment de carreteres. En efecte, pel que fa a la inversió en construcció les darreres dades corresponents a 2012 situen el volum d'inversió, 2.877 milions, pràcticament a la meitat del màxim històric de 5.729 assolit l'any 2009, ja en plena crisi. Per la seva banda, la despesa en manteniment de carreteres feta pel conjunt de les administracions després d'haver augmentat sistemàticament fins a un màxim absolut de 2.572 milions d'euros, també l'any 2009, va caure de manera intensa fins arribar a 1.776 milions d'euros l'any 2012, xifra equivalent en termes nominals a la de l'any 2005.

Tot i així, la despesa de manteniment com a proporció de la despesa total en carreteres, inversió inclosa, ha anat augmentant tendencialment des de principis de la dècada passada, fet coincident amb el creixement de la xarxa i la menor obra nova.

El manteniment guanya pes en la despesa total
Milers d'euros i % manteniment sobre inversió total

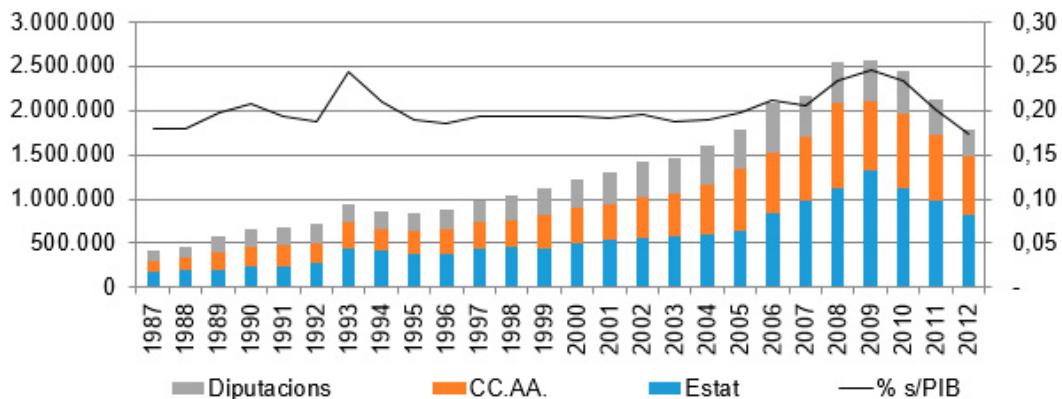


Font: Ministeri de Foment i elaboració pròpia

Una consideració especial de la despesa de manteniment

Quina hauria d'ésser aquesta despesa de manteniment que garantis una bona conservació de la infraestructura viària? La resposta en abstracte és realment complexa i des d'aquest punt de vista els indicadors més vàlids poden ser els que deriven de les polítiques aplicades als països del nostre entorn.

Fort descens del manteniment de les carreteres
Milers d'euros i % s / PiB



Font: Ministeri de Foment, INE i elaboració pròpia

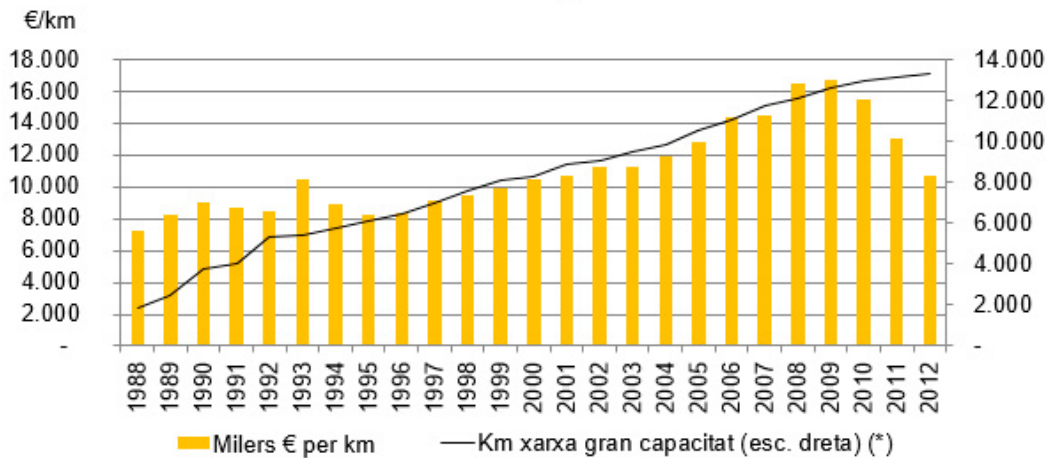
Dades recents de l'ITF mostren un panorama divers als principals països europeus. Mentre a Bèlgica i França la despesa dedicada a manteniment de carreteres es va situar al voltant del 0,15% del PIB a la segona meitat de la primera dècada d'aquest segle, al Regne Unit i els Països Baixos, referents clars en matèria de seguretat viària, els percentatges van situar-se lleugerament per sobre del 0,20% del PIB.

No disposem de dades homogènies de l'ITF per a Espanya. No obstant això, les xifres del Ministeri de Foment són clares. Des de la dècada dels noranta la despesa en manteniment de carreteres s'ha mantingut estable entorn al 0,20% del PIB amb dues clares excepcions. Primera, les puntes registrades els anys 2008 i 2009 i, segona, la intensa davallada a partir d'aquest moment amb el punt culminant del 2012 en què, segons la informació disponible, es va arribar al 0,17%, és a dir, per sota els nivells dels campions europeus en seguretat viària. Per tant, les xifres del 2012 podrien constituir un llindar que no convindria traspassar.

Amb tot, jutjar la idoneïtat de la despesa en manteniment en funció del seu pes sobre la dimensió de l'economia és només una aproximació a la qüestió, en particular, en un context de crisi econòmica (retrocés del PIB) i continuïtat del creixement de la xarxa viària d'alta capacitat. Des d'aquesta perspectiva, doncs, una visió més ajustada de la política de conservació de carreteres ha d'anar vinculada a indicadors més directament relacionats amb la xarxa viària, en particular, la seva extensió.

Per tant, si ens atenem a la despesa en manteniment per quilòmetre de carretera es constata com els darrers tres anys la restricció pressupostària pública ha suposat un retrocés espectacular en la política de conservació de carreteres. En efecte, s'observa com a partir de 2009 la despesa de manteniment per quilòmetre de carretera mesurada a preus constants de 2012 cau de manera intensa, passant dels 16.731 euros per quilòmetre als 10.724 de 2012, és a dir, una mica més d'un 35%. Dit d'una altra manera, es retorna al grau de manteniment que es feia a finals dels noranta. Aquestes xifres fan referència a la xarxa total amb excepció de les autopistes de peatge, en les quals el manteniment corre a càrrec dels concessionaris.

Forta caiguda de la despesa de manteniment per quilòmetre Euros constants de 2012 per km de carretera



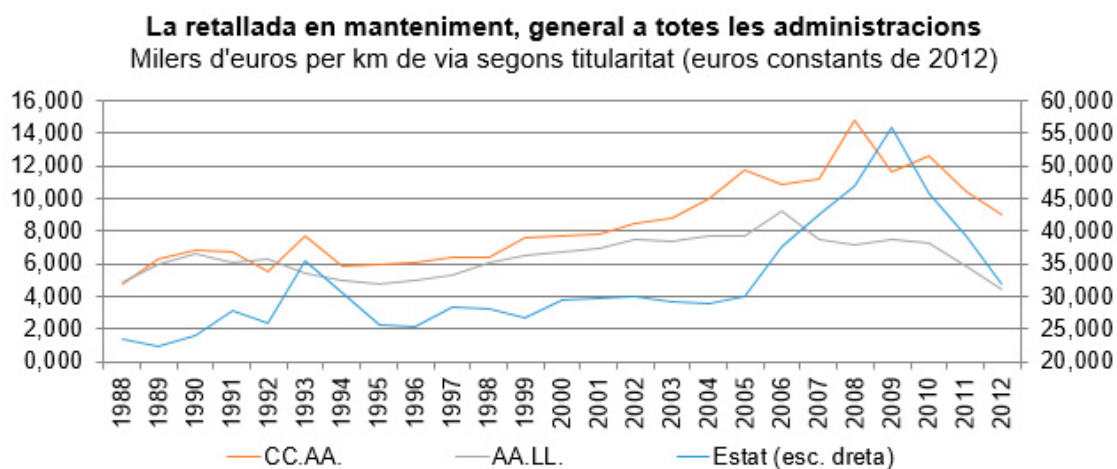
Nota (*): total xarxa excepte autopistes de peatge
Font: Ministeri de Foment, INE i elaboració pròpia

Nivells d'administració i manteniment de la xarxa viària

La preservació del nivell de manteniment de la xarxa viària és responsabilitat de totes les administracions, cadascuna d'elles en l'àmbit de la seva competència determinada per la titularitat sobre les diferents vies. A Espanya, la titularitat de la xarxa viària recau en tres nivells diferents d'administració: Estat, comunitats autònomes i administracions locals, concretament diputacions i cabildos insulars. L'any 2012, la longitud de vies sota les competències estatals era de 26.038 km, dels quals un 45% corresponien a vies d'alta capacitat. La xarxa dependent de les comunitats autònomes s'estenia a 71.381 km, però únicament el 5% d'aquests corresponien a vies ràpides. Finalment, les vies interurbanes dependents de les administracions locals sumaven 68.176 km, però les vies d'alta capacitat no suposaven ni el 2% d'aquesta longitud.

Tanmateix, el volum de despesa de manteniment executat per l'Estat (52% del total gastat de mitjana del període 1987-2012) ha estat molt superior a la proporció de xarxa sota la seva competència (un 15% de mitjana del període). En el cas de les comunitats autònomes, la despesa gestionada ha suposat un 35% del total, mentre que els quilòmetres gestionats representaven un 44% del total. Finalment, els valors respectius quedaven en un 13% de la despesa davant el 41% de la xarxa.

Aquestes asimetria determina, lògicament, esforços relatius de manteniment de la xarxa molt diversos segons el nivell d'administració competent. Així, mentre l'Estat ha gastat de mitjana anual 32.400 euros per km en manteniment durant el període 1988-2012 (a preus constants de 2012), la xifra de despesa liquidada per les comunitats autònomes per aquest concepte ha quedat en 8.600, i la de les administracions locals, en 6.500. Aquestes diferències s'han d'interpretar en termes de les diferències qualitatives a la xarxa, principalment pel major nombre de quilòmetres de xarxa d'alta capacitat dependent d'una o altra administració.



Malgrat les diferències en els nivells absoluts de despesa entre els tres nivells d'administració, la tendència a la disminució de la despesa per quilòmetre de via ha estat generalitzada en els tres casos, mesurada l'evolució en euros constants de 2012. En el cas de l'administració central d'uns màxims de 55.852 euros/km l'any 2009 s'ha passat a 31.813 l'any 2012, és a dir, una caiguda del 43,0%. En el cas de les comunitats autònomes la caiguda des de màxims ha estat una mica inferior, un 39%, passant-se dels 14.750 de l'any 2008 als 9.039 de l'any 2012. Finalment, la despesa per quilòmetre de xarxa dependent de les administracions locals va caure de 7.473 €/km l'any 2009 a 4.434 €/km l'any 2012, xifra que constituïa un mínim dels darrers 25 anys.

Lògicament, la fortíssima davallada del manteniment dut a terme per les diputacions i cabildos insulars fa pensar en les dificultats que, eventualment, poden tenir en el futur la resta d'administracions si continua l'actual conjuntura pressupostària de

consolidació fiscal. És cert que tant la despesa de manteniment duta a terme per l'Estat com la realitzada per les comunitats autònomes ha caigut, en termes d'euros per quilòmetre, a cotes de finals de la primera meitat de la dècada passada. Però la xarxa viària no és de la mateixa naturalesa ni de la mateixa extensió: entre el 2004 i el 2012 la longitud de les vies d'alta capacitat ha augmentat en un 35% i això exigeix una dotació de recursos més elevada a igualtat de nivell de manteniment.

Consideracions finals

Els fets que acompanyen la política de conservació de carreteres són inequívocs. Primer, la despesa ve determinada per la necessitat de mantenir una xarxa viària colossal, almenys en comparació amb els nostres veïns europeus, la qual cosa ja suposa, ni que sigui en termes absoluts, un esforç suplementari respecte les nostres economies competidores, si no és que es rebaixa el grau de manteniment.

En segon terme, la insuficiència financera de les administracions per afrontar aquesta tasca de manteniment. Ni l'estat actual de les finances públiques ni la seva evolució a termini mitjà fan pensar que la despesa de manteniment pugui recuperar-se respecte els nivells, ja baixos, assolits en l'actualitat.

Ni un fet ni l'altre fan pensar, doncs, que assegurar un adequat manteniment de la xarxa viària sigui un dels punts forts de la despesa pública en el futur. I això sens dubte és, si més no, preocupant. La planificació i l'execució d'infraestructures en un país ha de tenir en compte necessàriament la seva sostenibilitat a llarg termini. Vistes les circumstàncies, sembla que la posició de privilegi que ara tenim va ser el resultat de la grandesa d'uns temps passats en què determinades inèrcies van impedir pensar en les necessitats de futur en termes de conservació. El repte rau ara a ajustar la despesa a un nivell de servei i qualitat que permeti mantenir el gran balanç de la seguretat viària d'aquest país, el qual, òbviament, està directament relacionat amb la qualitat de la xarxa viària.