

Las inversiones en la red vial española en un cuarto de siglo, difícil reequilibrio territorial

Cómo las inversiones en la red vial se han desplegado sobre el territorio español desde finales de los ochenta hasta la actualidad y qué efectos han tenido sobre territorios y economías regionales.

En el números anteriores hacíamos referencia al proceso inversor en carreteras de alta capacidad que ha tenido lugar en España en los últimos treinta años, poniendo de manifiesto no sólo el enorme esfuerzo económico que ha supuesto sino también las dificultades que, dado el momento del ciclo económico, se pueden experimentar en el mantenimiento de la red vial.

En este nuevo número veremos cómo estas inversiones se han desplegado sobre el territorio español desde finales de los ochenta hasta la actualidad y qué efectos han tenido sobre territorios y economías regionales. Se trata, pues, de aportar luz sobre cómo las inversiones públicas en red vial (excluyendo las inversiones en autopistas de peaje) han cambiado el panorama del país.

Tres son las grandes cuestiones a tratar:

- Si este proceso inversor ha cambiado la dotación relativa de infraestructuras entre las distintas comunidades autónomas consiguiéndose un mayor equilibrio territorial.
- Si el esfuerzo inversor ha sido adecuado a las necesidades económicas y de movilidad de la región.
- Si el esfuerzo inversor ha tenido efectos positivos sobre la convergencia de las distintas economías regionales.

La respuesta a estas cuestiones pondrá de manifiesto hasta qué punto y de qué manera las políticas públicas en materia de infraestructuras durante el último cuarto de siglo han respondido a los criterios fundamentales que deben guiar toda actuación de la administración en la asignación de los recursos públicos: eficiencia y equidad.

Las inversiones han reducido los desequilibrios territoriales pero de forma poco homogénea

En el año 2012, el nivel de dotación de infraestructuras de las distintas regiones españolas era más equilibrado que a fines de los años ochenta, si nos atenemos a las diferencias entre las comunidades con una mejor y peor red vial de alta capacidad. No obstante, que se hayan acortado distancias entre las situaciones extremas no significa que estas inversiones hayan contribuido efectivamente a un mayor reequilibrio territorial.

De entrada, es cierto que mientras en 1990 la dotación infraestructural de la comunidad con mayor intensidad relativa de red vial de alta capacidad libre de peaje (Castilla-La Mancha) podía ser casi 30 veces superior a la de la comunidad menos dotada (Galicia) o 15 veces superior a la de regiones con poca red de alta capacidad (Extremadura o Asturias), en 2012 este diferencial se había reducido enormemente, sólo seis veces entre las de mayor bienestar vial (Castilla y León y Castilla-La Mancha) frente a la de menor dotación infraestructural en vías libres de peaje (Cataluña).

La disponibilidad de infraestructuras viales se calcula a partir de los llamados índices viales, que relacionan la longitud de la red de carreteras (en este caso las de alta capacidad)* con la población y la superficie del territorio. Concretamente, en este caso, el indicador es de tipo mixto y pondera a partes iguales el denominado índice vial de territorio (longitud de vías de alta capacidad para mil km²) y el índice relativo a la población (longitud de vías de alta capacidad por millón de habitantes). Cuanto mayor es el valor de este índice, mejor dotación de infraestructura vial tiene un territorio y, por lo tanto, más grande es lo que se podría llamar nivel de “bienestar vial”.

** Incluye todas las carreteras de alta capacidad, ya sean de titularidad del Estado, de las comunidades autónomas o de las diputaciones.*

RED VIAL DE GRAN CAPACIDAD EN ESPAÑA								
Kilómetros de vía por Comunidades Autónomas								
	Autopistas peaje				Autovías /doble calzada			
	1990	2000	2012	Variación 1990- 2012	1990	2000	2012	Variación 1990-2012
Andalucía	176	170	241	65	550	1.741	2.458	1.908
Aragón	192	158	157	-35	138	234	664	526
Asturias	61	22	22	-39	19	170	403	384
I. Baleares	-	-	-	0	42	72	188	146
Canarias	-	-	-	0	198	255	322	124
Cantabria	24	-	-	-24	18	135	230	212
Castilla-La Mancha	-	-	239	239	435	875	1.602	1.167
Castilla y León	207	194	275	68	294	1.084	2.029	1.735
Cataluña	573	653	631	58	265	774	781	516
C. Valenciana	385	287	367	-18	176	676	1.052	876
Extremadura	-	-	-	0	17	274	765	748
Galicia	118	249	328	210	23	450	760	737
Madrid	95	17	145	50	377	667	844	467
Murcia	12	-	115	103	70	367	545	475
Navarra	152	137	139	-13	20	86	258	238
País Vasco	223	196	248	25	136	299	354	218
Rioja	118	119	119	1	11	18	50	39
Ceuta y Melilla			-	0	1	-	3	2
Total	2.336	2.202	3.025	689	2.790	8.241	13.310	10.520

FUENTE: Ministerio de Fomento

El reequilibrio territorial se ha conseguido, como norma general, por la vía de la intensificación de la inversión en las regiones menos dotadas, aunque esta opción no se ha mantenido de forma general. Entre las regiones más beneficiadas destacan especialmente los casos de Extremadura, Galicia, Cantabria y Asturias, que han visto como de una red vial de alta capacidad prácticamente inexistente, menos de 25 kilómetros en los tres casos en 1990, han pasado a una dotación realmente extraordinaria. En términos relativos, su índice de bienestar vial se ha multiplicado por factores excepcionales. A título de ejemplo, en el caso de Extremadura la disponibilidad de vías de alta capacidad libres de peaje en 2012 era 43 veces superior a la registrada en 1990. En el caso de Galicia el factor multiplicador fue de 32.

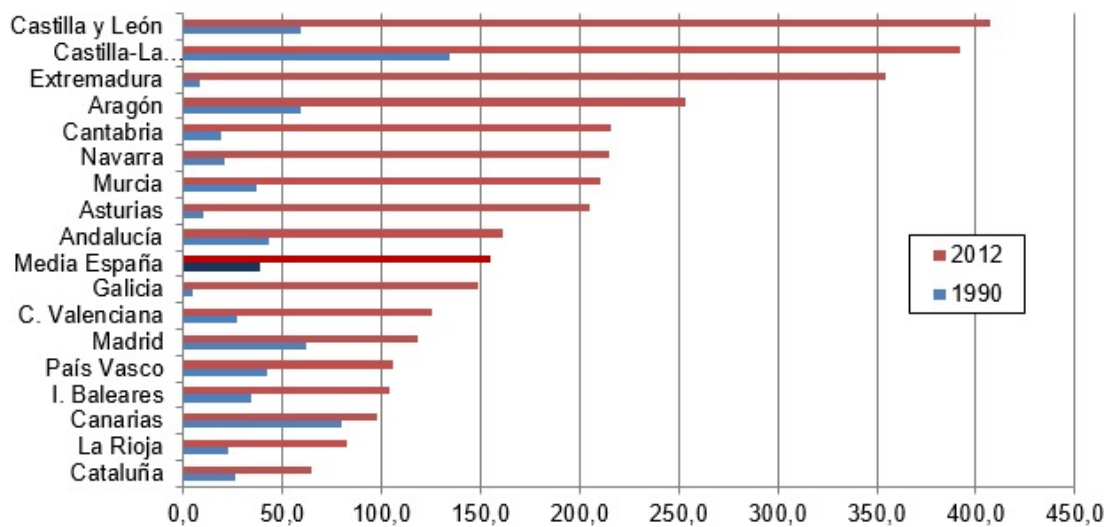
En segundo término, Murcia y Navarra también han vivido cambios fundamentales en su situación. En el primer caso consolidándose una red gratuita de primer orden; en el segundo, dando paso a un modelo compartido donde las autovías libres han tomado protagonismo frente una red de pago desarrollada en el pasado. Finalmente, también han mejorado por encima de la media española Castilla y León, Comunidad

Valenciana y Aragón. Así, el índice de bienestar vial de estas comunidades se ha multiplicado por más de cuatro, el valor correspondiente a la media española.

En el extremo opuesto, Canarias han registrado una mejora de infraestructuras de alta capacidad gratuitas relativamente modesta, la red se ha ampliado en poco más de 120 km en este período, probablemente por las limitaciones impuestas por la estructura insular y orográfica de la región. Del mismo modo, las comunidades con mayor peso económico relativo, como Cataluña, el País Vasco y Madrid, han visto como su crecimiento de la red libre de peaje no se correspondía ni mucho menos con el de la media española. El nivel de dotación previo en algunos casos o una cierta opción por las vías de peaje (en Madrid, con poco éxito) explican estas situaciones.

¿Cuáles han sido los resultados finales de este proceso inversor? ¿Cómo ha quedado el mapa español en términos de dotación de infraestructura vial gratuita de alta capacidad? Atendiendo al índice de bienestar vial, la comunidad que presenta un mejor posicionamiento en 2012 tras el enorme esfuerzo inversor de los últimos años en el conjunto español es Castilla y León, seguida muy de cerca por Castilla-La Mancha y Extremadura. Por encima de la media española, y en este orden de prelación, quedan también Aragón, Cantabria, Navarra, Murcia, Asturias y Andalucía.

Grandes disparidades entre CCAA en la dotación de infraestructuras
Grado de dotación de red gratuita de alta capacidad. Años 1990 y 2012 (*)

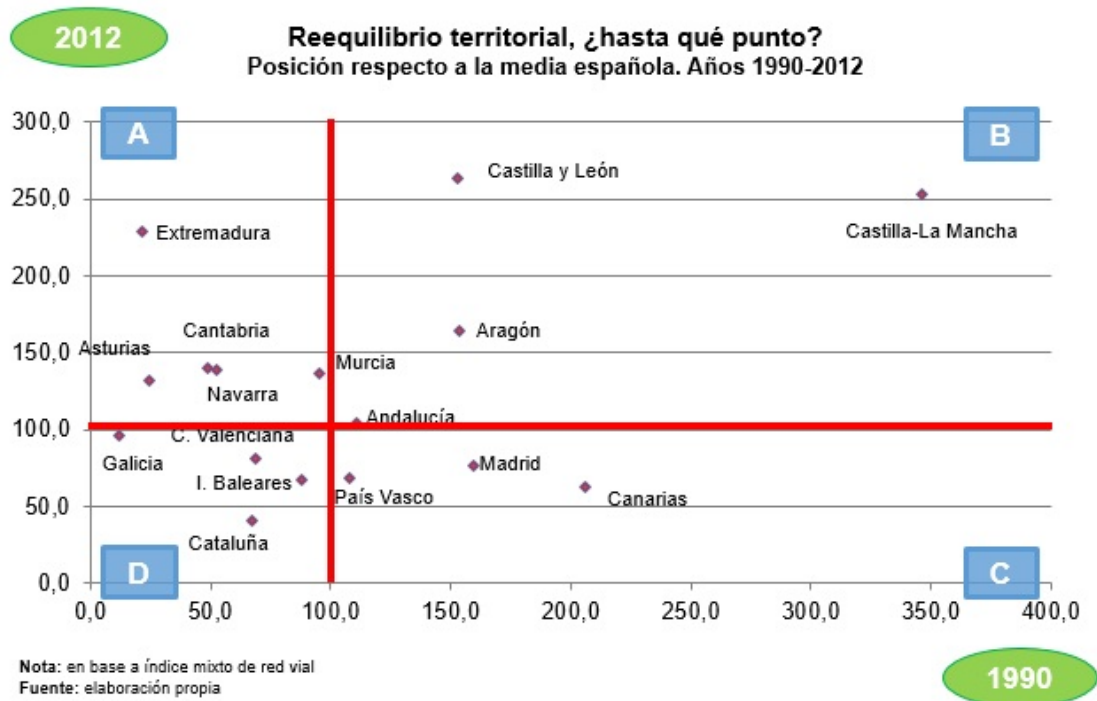


* Índice mixto de dotación de red de alta capacidad.
Fuente: Ministerio de Fomento, INE y elaboración propia

En el extremo opuesto está Cataluña. Las razones que explicarían esta situación son diversas. Una, sin duda, es la alta proporción que las vías de peaje representan sobre el total de vías de alta capacidad, como resultado de un modelo de planificación de infraestructuras anterior al gran proceso inversor acometido por el sector público español desde la segunda mitad de los ochenta. Muchas de las inversiones realizadas en el resto España durante este período fueron para satisfacer necesidades de movilidad ya cubiertas por las vías de peaje en Cataluña. Sin embargo, que la comunidad con mayor aportación al PIB español ocupe el último lugar en el ranking de las comunidades autónomas no deja de ser un indicador del sentido de las políticas públicas en esta materia en los últimos años, en especial, en este caso, las políticas públicas de la administración central.

Desde esta perspectiva, aun siendo cierta la reducción de los desequilibrios entre los extremos del sistema, no parece tan claro que el resultado del proceso inversor del último cuarto de siglo haya conseguido un mayor equilibrio entre territorios.

El gráfico siguiente pone de manifiesto las ganancias o pérdidas relativas de las distintas regiones respecto a la situación de partida, si nos atenemos a su posicionamiento respecto a la media española en los dos años extremos del período considerado, 1990-2012. El valor de referencia, para cada año, es el índice de red vial del conjunto de España calculado como media ponderada entre los kilómetros de carretera de gran capacidad de cada región por habitante y kilómetro cuadrado de superficie de cada territorio. Así, y para cada uno de los años extremos del período, se calcula la ventaja o desventaja relativa de una comunidad estableciendo una relación entre el índice de cada comunidad y el índice del conjunto español.



De ese modo, el gráfico se divide en cuatro cuadrantes. El primero, llamado zona A, incluye aquellas regiones que en 1990 tenían un nivel de “bienestar vial” inferior a la media del país pero que a final de período, en 2012, se habían situado ya por encima del conjunto de la media cambiando así su posicionamiento relativo de manera radical. Estas regiones serían las grandes beneficiadas de las políticas públicas de inversión en vías de alta capacidad. En este grupo, se cuentan Extremadura, Murcia, Cantabria, Asturias y Navarra.

La zona B incluye aquellas regiones que en 1990 ya tenían un índice de dotación de vías de gran capacidad superior a la media y que en el transcurso de estos años el mejoraron, en algunos casos muy sustancialmente. Así, son regiones que partiendo de una buena situación han mejorado aún más su posicionamiento relativo. En este conjunto se reúnen Castilla y León, Castilla-La Mancha, Aragón y Andalucía.

La zona C incluye las comunidades que han perdido posicionamiento relativo de forma clara, o sea, que han pasado de una dotación de vías de alta capacidad claramente superior a la media a una posición peor que la del conjunto del país. Este grupo lo confeccionan las comunidades como Madrid, País Vasco y Canarias.

Finalmente, la zona D reúne las regiones que tanto en 1990 como en 2012 han mantenido sus índices por debajo de la media española, es decir, son comunidades no afectadas por los efectos reequilibradores de las políticas públicas en inversión en vías de alta capacidad. Este grupo incluye las Islas Baleares, la Comunidad Valenciana, Cataluña y Galicia. Aunque en este último caso debemos recordar que el enorme esfuerzo realizado en la región le ha llevado prácticamente a la cota de la media española del año 2012.

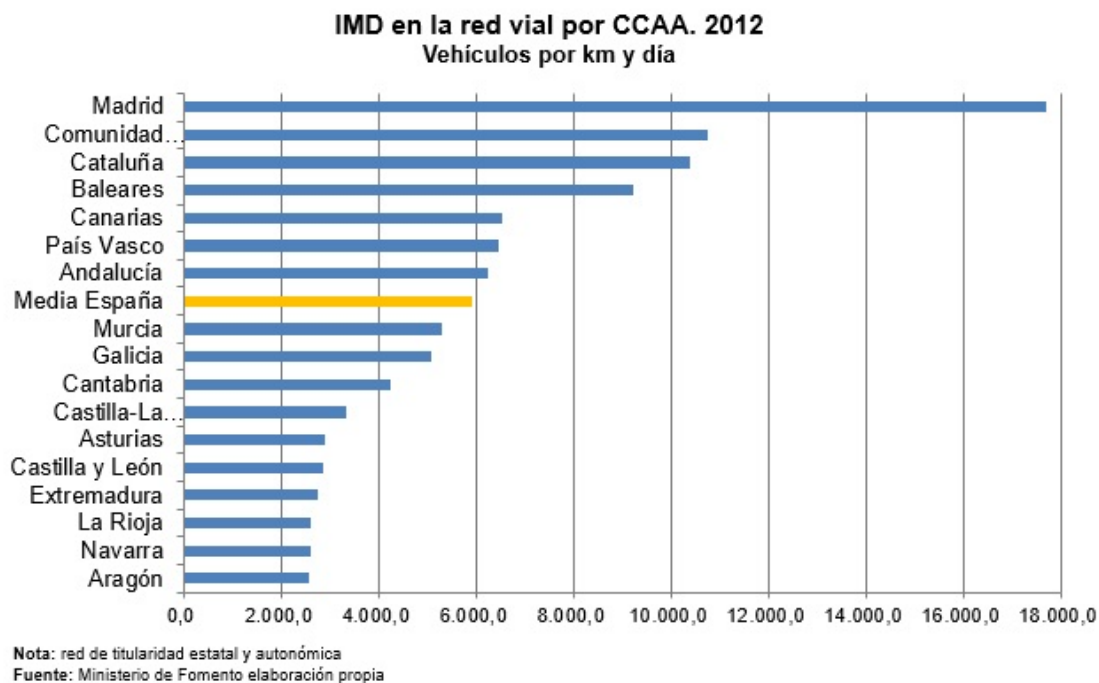
De esta forma, pues, por lo menos desde la perspectiva considerada, queda claro que la política de inversiones en carreteras del último cuarto de siglo no se ha ajustado plenamente a un modelo de reequilibrio territorial estricto en la medida en que los resultados finales muestran asimetrías importantes. Es cierto que este análisis se hace desde una perspectiva limitada y que las características de cada territorio, su densidad vial y las necesidades de conectividad no pueden reducirse a un simple índice de red vial. Sin embargo, los datos no dejan de poner de manifiesto unos hechos que evidencian, seguramente con matices, una planificación de inversiones que no ha contribuido de manera eficiente a la mejora de la competitividad del conjunto del país.

¿Se han ajustado las inversiones a las necesidades de movilidad de cada región?

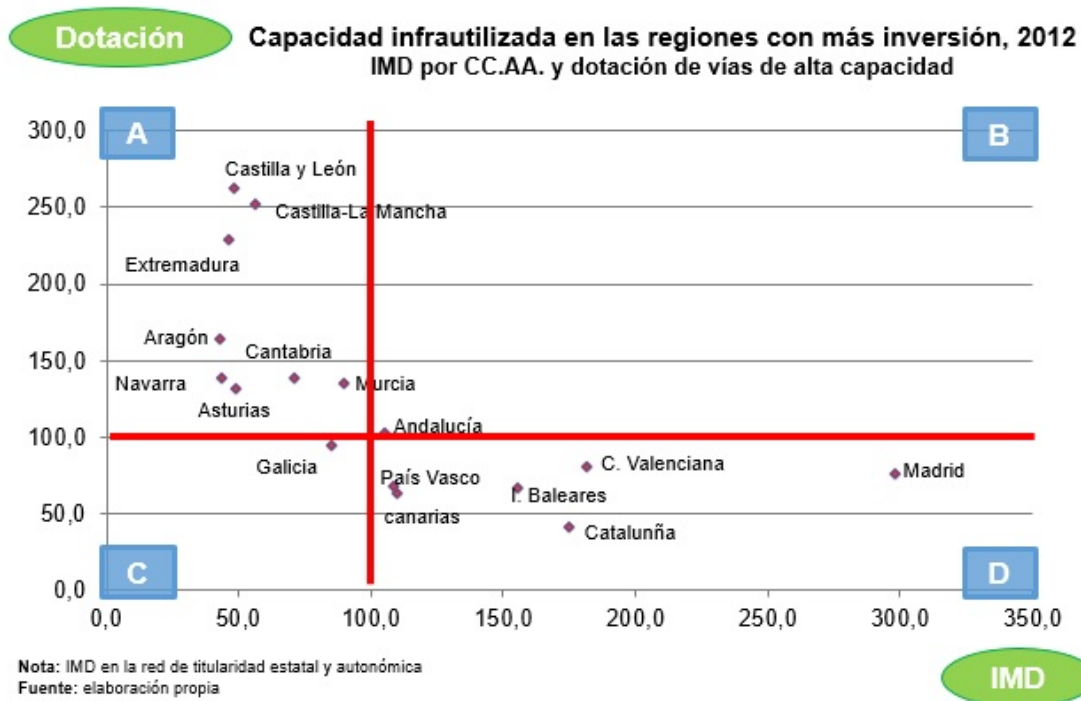
Estimar la adecuación entre infraestructuras viales de alta capacidad y movilidad en las comunidades autónomas resulta, hoy por hoy, imposible con la información disponible. Sin embargo, las cifras de tráfico total por comunidades autónomas que facilita el Ministerio de Fomento pueden ser útiles para establecer un indicador aproximado del grado de utilización de la red vial de un país. En efecto, conocido el tráfico total y la longitud de la red vial, se puede calcular la intensidad media diaria de tráfico en una determinada comunidad. A mayor intensidad media de tráfico, más utilización de la red y, por lo tanto, mayor eficiencia de las inversiones públicas en carreteras.

Según estos datos, y dejando de lado la red de titularidad de entidades locales (excepto la de las diputaciones vascas y los consejos insulares) y el tráfico que circula, se obtienen unas IMD que ponen de manifiesto sensibles diferencias en la utilización de la red vial. En este sentido, el grado de ocupación de las vías en comunidades

como Madrid, Comunidad Valenciana, Cataluña o Baleares contrasta severamente con el registrado en Extremadura, Navarra, Aragón y La Rioja.



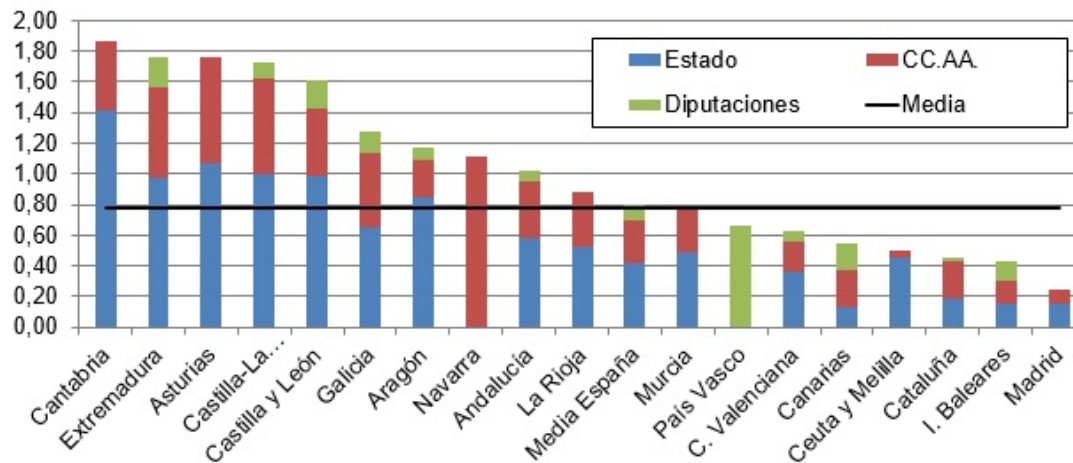
Además, como norma general se produce una relación inversa entre nivel de dotación infraestructural y la intensidad media diaria de circulación (que puede ser considerada como una variable proxy del grado de ocupación de las vías). El gráfico siguiente pone de manifiesto como las regiones mejor situadas respecto a la media española en términos de disponibilidad de carreteras de alta capacidad presentan niveles de utilización muy bajos, con los casos extremos de Castilla y León, Castilla-La Mancha y Extremadura. En el polo opuesto, Madrid, Comunidad Valenciana y Cataluña destacan especialmente.



Inversiones en carreteras y crecimiento económico

En los últimos veinticinco años la inversión acumulada en carreteras por parte de las 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 tanto la inversión en construcción como el gasto en mantenimiento.

Inversiones en carreteras por CCAA y tipo de administración
% PIB. Media 1987-2012



Como se ha visto anteriormente, el esfuerzo inversor ha sido muy dispar según las comunidades autónomas. Esta disparidad y la distinta dificultad de las obras en cada territorio han dado lugar a un gasto también muy variado según cada territorio.

Así, y siempre en términos de media del período 1987-2012, se observa cómo algunas comunidades han disfrutado de niveles de inversión espectaculares y muy superiores no ya a la media española, sino también a los estándares internacionales. En este período, cinco comunidades destacan especialmente por el volumen de recursos invertidos en la región. En concreto, Cantabria, Extremadura, Asturias, Castilla-La Mancha y Castilla y León han registrado unas inversiones en carreteras equivalente a una proporción sobre el PIB respectivo comprendida entre el 1,86% y el 1,61%, lo que supone haber más que doblado la proporción del conjunto español. En todas ellas el papel de la administración central ha sido determinante.

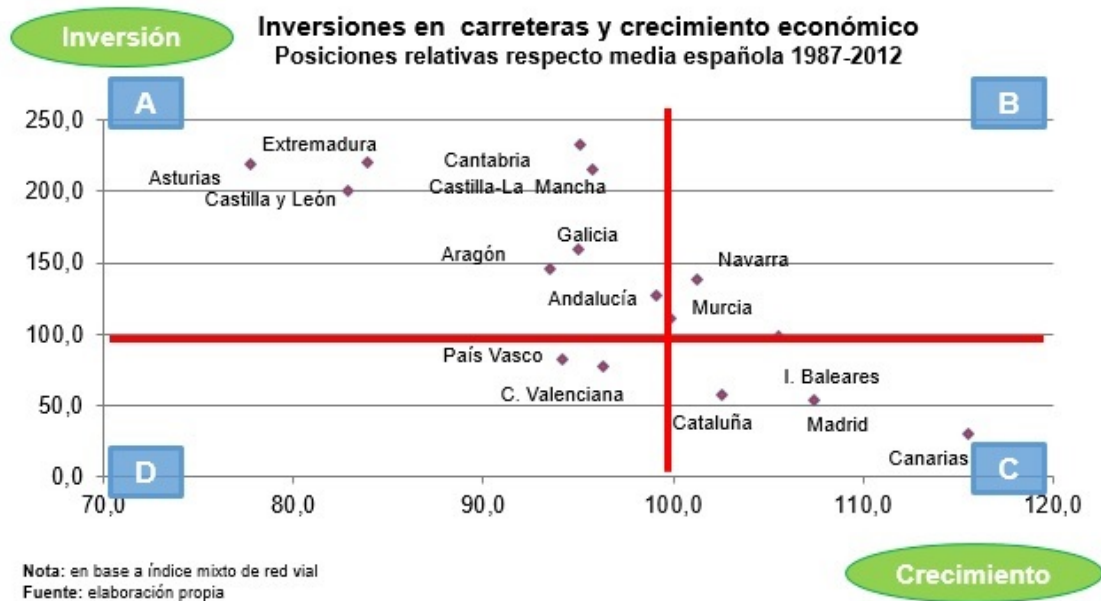
En el extremo contrario, en Cataluña, las Islas Baleares y, especialmente, Madrid, las inversiones han supuesto menos del 0,50% del PIB de media en este período, en buena parte por el papel más que discreto de la administración central en el financiación de las inversiones. Debemos recordar que estas cifras no incluyen las inversiones en autopistas de pago, que en los últimos años han tenido una expansión notable, en particular en la comunidad de Madrid con las autopistas radiales.

¿Cuáles han sido los efectos de estas inversiones sobre la economía de las distintas comunidades autónomas?

La respuesta no es simple ni existe una relación unívoca entre infraestructuras y crecimiento económico, en la medida en que la dinámica económica de un territorio depende de muchos otros factores que configuran la estructura económica. Dimensión y naturaleza de las empresas, papel del sector público, regulación, estructura sectorial de la actividad, entre otros, son elementos que constituyen la base sobre la cual unas inversiones en infraestructuras pueden ejercer su efecto multiplicador.

Aún así, no deja de ser relevante buscar esta correlación entre inversión y crecimiento económico. En el gráfico siguiente se pone de manifiesto esta relación. Así, se posicionan las regiones en función de dos variables. La primera, el volumen relativo de inversión recibido en el período 1987-2012 respecto a la media española (en términos de PIB). La segunda, el diferencial de crecimiento respecto a la media española en el mismo período y tomando el PIB nominal de la economía española a precios corrientes.

La zona A marca las regiones que han recibido inversiones en carreteras superiores a la media española y que, en cambio, no han crecido ni mucho menos al ritmo medio de la economía. Dicho de otro modo, son territorios donde la inyección de competitividad derivada de la inversión en carreteras no se ha traducido en un desarrollo económico de intensidad paralela, al menos en el período considerado. Probablemente, pues, el esfuerzo inversor en carreteras ha sido desproporcionado con el potencial económico de la región. Sin embargo, también puede pensarse que sin estas inversiones los niveles de crecimiento podían haber sido inferiores.



Este grupo de comunidades es muy numeroso pero destacan especialmente los casos de Asturias, Castilla y León y Extremadura que, a pesar de haber recibido inversiones en red vial superiores al doble de la media española (en términos de media sobre PIB en el período), han experimentado un crecimiento acumulado claramente inferior al del conjunto de la economía. En el caso de Asturias, la economía regional ha crecido en el período 1987-2012 22,3 puntos menos que el conjunto español, siempre en términos nominales y acumulados del período. En el caso de Castilla y León la diferencia queda en 17,2 puntos y en el de Extremadura, en 16,1 puntos. Así, son estas regiones donde, probablemente por su propia estructura económica y su grado de desarrollo, el crecimiento nominal ha quedado rezagado.

La zona B del cuadro reúne las regiones que han experimentado un crecimiento económico superior a la media española, habiendo recibido también unas inversiones superiores a la media. En este caso, únicamente Navarra se encuentra en estas condiciones.

La zona C, por su parte, recoge las comunidades que habiendo recibido inversiones claramente inferiores a la media (Madrid, Islas Baleares y Cataluña) o casi iguales a la media (Murcia) han tenido un crecimiento económico superior. En este caso, la dotación previa de infraestructuras, pero principalmente la dinámica económica derivada de la especialización productiva regional, parecen los factores determinantes

del desarrollo. La cuestión, sin embargo, es si los niveles de inversión más cercanos a la media podrían haber tenido un papel de refuerzo de estas economías, repercutiendo positivamente sobre el conjunto del territorio.

Finalmente, la zona D engloba las regiones que han quedado por debajo en inversión y crecimiento económico, en este caso el País Vasco y Comunidad Valenciana.

Las políticas públicas de inversión en carreteras: una visión final

Innegablemente el esfuerzo en dotación de infraestructuras viales de alta capacidad en España en los últimos años ha sido ingente y muy superior al de los países de nuestro entorno, hasta el punto de convertirse en el país europeo con mayor longitud de vías de esta naturaleza. Esto ha supuesto una mejora general de las condiciones de movilidad para personas y mercancías y, por lo tanto, un impulso muy relevante a la competitividad del país.

Otra cuestión es si esta política de inversiones ha sido ejecutada conforme a las necesidades reales de los territorios, de sus habitantes y de la actividad social y económica que se lleva a cabo. Las cifras que se han ido mostrando a las líneas anteriores apuntan, dentro de un panorama general de luces, algunas sombras proyectadas por la distribución territorial de este esfuerzo en la medida en que el objetivo de reequilibrio territorial del conjunto de España no queda plenamente conseguido.

De alguna forma, se constata un sobreesfuerzo inversor en los territorios poco dotados al inicio del período, que se compensa con menos recursos dedicados a zonas que, por su grado de desarrollo, podían haber obtenido réditos más importantes de una inyección de competitividad como la que ha sido el conjunto de recursos dedicados a la mejora de la infraestructura.

Y lo que es más relevante, que en muchos casos esta fuerte inyección de recursos no parece haber servido de forma clara para mejorar el nivel de renta relativo de las comunidades que se han beneficiado de la mayor parte de las inversiones. El crecimiento económico depende, obviamente, de la dotación de infraestructuras, pero la mayor dotación infraestructural no comporta ni garantiza, por sí misma, mejores

registros de crecimiento económico, ya que éste depende fundamentalmente de la naturaleza y la dimensión de la actividad desarrollada en cada territorio.

En definitiva, lo que se desprende del análisis de esta nota es que se debe hacer una reflexión a fondo sobre cómo asegurar una utilización lo más eficiente posible de los recursos públicos, a partir de una planificación de las inversiones más adaptada a la naturaleza y las necesidades de cada territorio.