

## **Les inversions a la xarxa viària a Espanya en un quart de segle, difícil reequilibri territorial**

**Com les inversions a la xarxa viària s'han desplegat sobre el territori espanyol des de finals dels vuitanta fins l'actualitat i quins efectes han tingut sobre territoris i economies regionals.**

En números anteriors fèiem referència al procés inversor en carreteres d'alta capacitat que ha tingut lloc a Espanya en els darrers trenta anys, posant de manifest no només l'enorme esforç econòmic que ha suposat sinó també les dificultats que, atès el moment del cicle econòmic, es poden experimentar a l'hora de mantenir la xarxa viària.

En aquest nou número, veurem com aquestes inversions s'han desplegat sobre el territori espanyol des de finals dels vuitanta fins l'actualitat i quins efectes han tingut sobre territoris i economies regionals. Es tracta, doncs, d'aportar llum sobre com les inversions públiques en xarxa viària, per tant (excloent les inversions en autopistes de peatge), han canviat el panorama del país.

Tres són les grans qüestions a tractar:

- Si aquest procés inversor ha canviat la dotació relativa d'infraestructures entre les diferents comunitats autònomes aconseguint-se un major equilibri territorial.
- Si l'esforç inversor ha estat adequat a les necessitats econòmiques i de mobilitat de la regió.
- Si l'esforç inversor ha tingut efectes positius sobre la convergència de les diferents economies regionals.

La resposta a aquestes qüestions posarà de manifest fins a quin punt i de quina manera les polítiques públiques en matèria d'infraestructures el darrer quart de segle han respost als criteris fonamentals que han de guiar tota actuació de l'administració a l'hora d'assignar els recursos públics: eficiència i equitat.

## **Les inversions han reduït els desequilibris territorials però de forma poc homogènia**

L'any 2012, el nivell de dotació infraestructural de les diferents regions espanyoles era més equilibrat que a finals dels anys vuitanta, si ens atenem a les diferències entre les comunitats amb una millor i pitjor xarxa viària d'alta capacitat. No obstant, que s'hagin tancat distàncies entre les situacions extremes no significa que aquestes inversions hagin contribuït efectivament a un major reequilibri territorial.

D'entrada, és cert que mentre l'any 1990 la dotació infraestructural de la comunitat amb més intensitat relativa de xarxa viària d'alta capacitat lliure de peatge (Castella-La Manxa) podia ser quasi 30 vegades superior a la de la comunitat menys dotada (Galícia) o 15 vegades superior a la de regions amb poca xarxa d'alta capacitat (Extremadura o Astúries), l'any 2012 aquest diferencial s'havia reduït enormement, només a sis vegades entre les de major benestar viari (Castella i Lleó i Castella-La Manxa) davant la de menor dotació infraestructural en vies lliures de peatge (Catalunya).

La disponibilitat d'infraestructures viàries es calcula a partir dels anomenats índexs viaris, que relacionen la longitud de la xarxa de carreteres (en aquest cas les d'alta capacitat)\* amb la població i la superfície del territori. Concretament, en aquest cas, l'indicador utilitzat és de tipus mixt i pondera a parts iguals l'anomenat índex viari de territori (longitud de vies d'alta capacitat per miler de km<sup>2</sup>) i l'índex relatiu a la població (longitud de vies d'alta capacitat per milió d'habitants). Quant més gran és el valor d'aquest índex, millor dotació d'infraestructura viària té un territori i per tant més gran és el que es podria anomenar nivell de "benestar viari".

*\* Inclou totes les carreteres d'alta capacitat, ja siguin de titularitat de l'Estat, de les comunitats autònomes o de les diputacions.*

<b>XARXA VIÀRIA DE GRAN CAPACITAT A ESPANYA</b>								
<b>Kilòmetres de via per Comunitats Autònomes</b>								
	<b>Autopistes peatge</b>				<b>Autovies /doble calçada</b>			
	1990	2000	2012	Variació 1990- 2012	1990	2000	2012	Variació 1990-2012
Andalusia	176	170	241	65	550	1.741	2.458	1.908
Aragó	192	158	157	-35	138	234	664	526
Astúries	61	22	22	-39	19	170	403	384
I. Balears	-	-	-	0	42	72	188	146
Canàries	-	-	-	0	198	255	322	124
Cantàbria	24	-	-	-24	18	135	230	212
Castella-La Manxa	-	-	239	239	435	875	1.602	1.167
Castella i Lleó	207	194	275	68	294	1.084	2.029	1.735
Catalunya	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
Galícia	118	249	328	210	23	450	760	737
Madrid	95	17	145	50	377	667	844	467
Múrcia	12	-	115	103	70	367	545	475
Navarra	152	137	139	-13	20	86	258	238
País Basc	223	196	248	25	136	299	354	218
Rioja	118	119	119	1	11	18	50	39
Ceuta i Melilla			-	0	1	-	3	2
<b>Total</b>	<b>2.336</b>	<b>2.202</b>	<b>3.025</b>	<b>689</b>	<b>2.790</b>	<b>8.241</b>	<b>13.310</b>	<b>10.520</b>

FONT: Ministeri de Foment

El reequilibri territorial s'ha aconseguit, com a norma general, per la via de la intensificació de la inversió a les regions menys dotades, encara que aquesta opció no s'ha mantingut de manera general. Entre les regions més beneficiades destaquen especialment els casos d'Extremadura, Galícia, Cantàbria i Astúries, que han vist com d'una xarxa viària d'alta capacitat pràcticament inexistent, menys de 25 quilòmetres en els tres casos l'any 1990, han passat a una dotació realment extraordinària. En termes relatius, el seu índex de benestar viari s'ha multiplicat per factors excepcionals. A títol d'exemple, en el cas d'Extremadura la disponibilitat de vies d'alta capacitat lliures de peatge l'any 2012 era del 43 vegades superior a la registrada l'any 1990. En el cas de Galícia el factor multiplicador ha estat de 32.

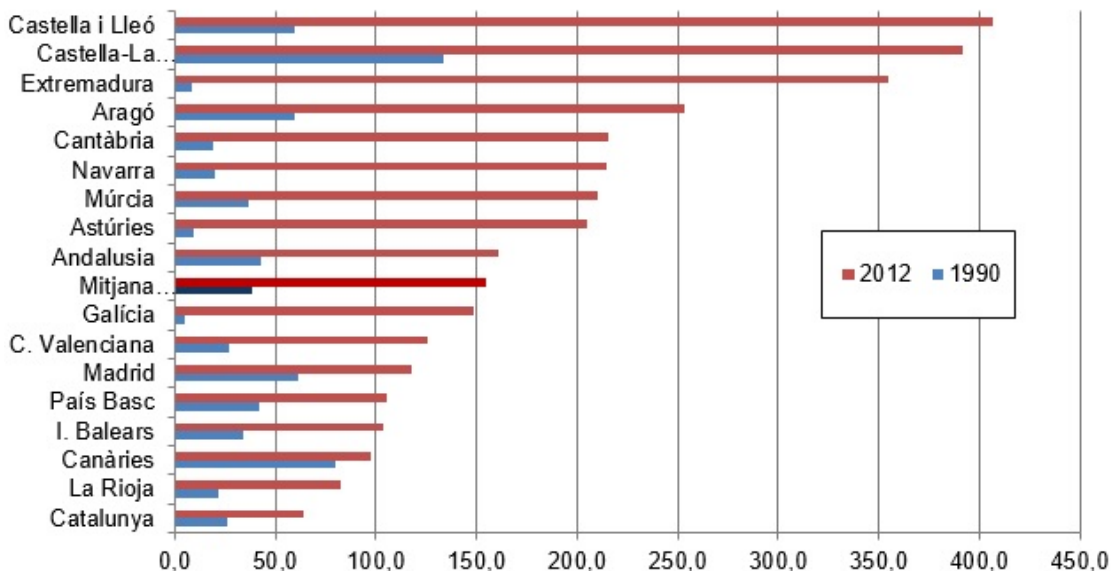
En segon terme, Múrcia i Navarra també han viscut canvis fonamentals en la seva situació. En el primer cas consolidant-se una xarxa gratuïta de primer ordre, en el segon donant pas a un model compartit on les autovies lliures han agafat protagonisme enfront una xarxa de pagament desenvolupada en el passat. Finalment, també han millorat per sobre la mitjana espanyola Castella i Lleó, Comunitat

Valenciana i Aragó. Així, l'índex de benestar viari d'aquestes comunitats s'ha multiplicat per més de quatre, valor corresponent a la mitjana espanyola.

A l'extrem oposat, les Canàries han registrat una millora d'infraestructures d'alta capacitat gratuïtes relativament modesta, la xarxa s'ha ampliat en poc més de 120 km en aquest període, probablement per les limitacions imposades per l'estructura insular i orogràfica de la regió. De la mateixa manera, les comunitats amb major pes econòmic relatiu com Catalunya, el País Basc o Madrid, han vist com el seu creixement de la xarxa lliure de peatge no es corresponia ni de bon tros amb el de la mitjana espanyola. El nivell de dotació previ en alguns casos o una certa opció per les vies de peatge (a Madrid, amb poc èxit) expliquen aquestes situacions.

Quins han estat els resultats finals d'aquest procés inversor? Com ha quedat el mapa espanyol en termes de dotació d'infraestructura viària gratuïta d'alta capacitat? Atenent a l'índex de benestar viari, la comunitat que presenta un millor posicionament l'any 2012 després de l'enorme esforç inversor dels darrers anys en el conjunt espanyol és Castella i Lleó, seguida de molt a prop per Castella-La Manxa i Extremadura. Per sobre de la mitjana espanyola, i en aquest ordre de prelación, queden també Aragó, Cantàbria, Navarra, Múrcia, Astúries i Andalusia.

**Grans disparitats entre CCAA en la dotació d'infraestructures**  
Grau de dotació de xarxa gratuïta d'alta capacitat. Anys 1990 i 2012 (\*)

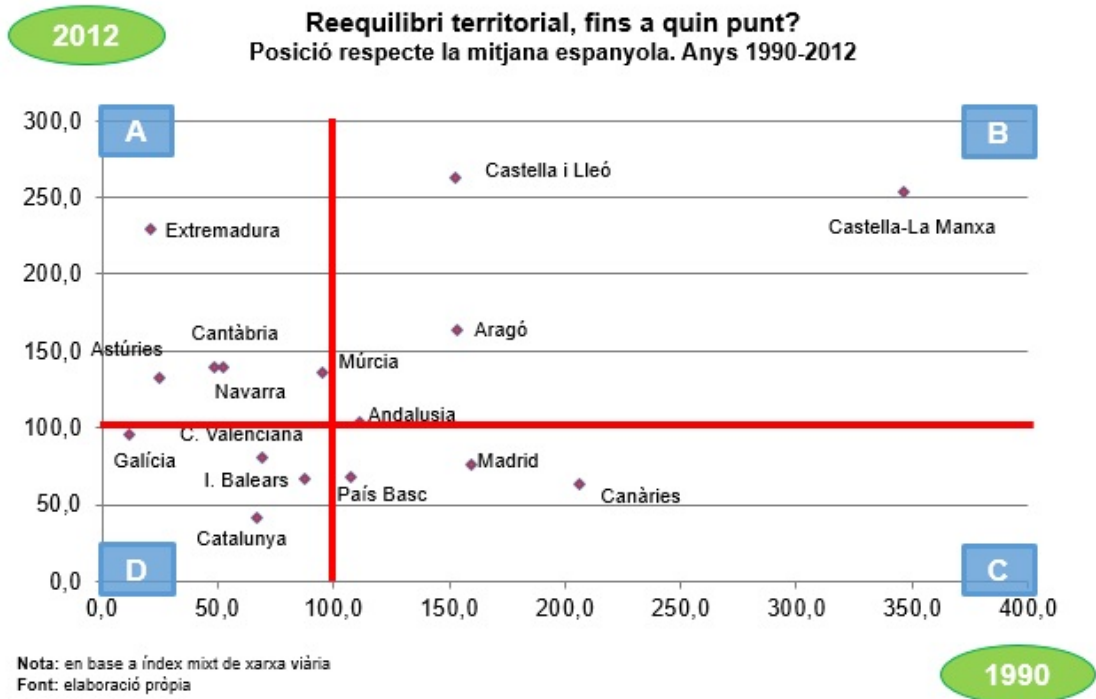


\* Índex mixt de dotació de xarxa d'alta capacitat.  
Font: Ministeri de Foment, INE i elaboració pròpia

A l'extrem oposat hi ha Catalunya. Les raons que explicarien aquesta situació són diverses. Una, sens dubte, és l'alta proporció que les vies de peatge representen sobre el total de vies d'alta capacitat, com a resultat d'un model de planificació d'infraestructures anterior al gran procés inversor escomès pel sector públic espanyol des de la segona meitat dels vuitanta. Moltes de les inversions realitzades a la resta d'Espanya durant aquest període van ser per satisfer necessitats de mobilitat ja cobertes per les vies de peatge a Catalunya. No obstant això, que la comunitat amb major aportació al PIB espanyol ocupi el darrer lloc en el rànquing de les comunitats autònomes no deixa de ser un indicador del sentit de les polítiques públiques en aquesta matèria en els darrers anys, en especial, en aquest cas, les polítiques públiques de l'administració central.

Des d'aquesta perspectiva, tot i essent certa la reducció dels desequilibris entre els extrems del sistema, no sembla tan clar que el resultat del procés inversor del darrer quart de segle hagi aconseguit un major equilibri entre territoris.

El gràfic següent posa de manifest els guanys o pèrdues relatius de les diferents regions respecte la situació de partida, si ens atenem al seu posicionament respecte a la mitjana espanyola en els dos anys extrems del període considerat, 1990-2012. El valor de referència, per a cada any, és l'índex de xarxa viària del conjunt d'Espanya calculat com a mitjana ponderada entre els quilòmetres de carretera de gran capacitat de cada regió per habitant i quilòmetre quadrat de superfície de cada territori. Així, i per a cadascun dels anys extrems del període, es calcula l'avantatge o el desavantatge relatiu d'una comunitat establint una relació entre l'índex de cada comunitat i l'índex del conjunt espanyol.



D'aquesta manera el gràfic es divideix en quatre quadrants. El primer, anomenat zona A, inclou aquelles regions que l'any 1990 tenien un nivell de "benestar viari" inferior a la mitjana del país però que a final de període, l'any 2012, s'havien situat ja per sobre del conjunt de la mitjana, canviant, per tant, el seu posicionament relatiu de manera radical. Aquestes regions serien les grans beneficiades de les polítiques públiques d'inversió en vies d'alta capacitat. En aquest grup, s'hi compten Extremadura, Múrcia, Cantàbria, Astúries i Navarra.

La zona B inclou aquelles regions que l'any 1990 ja tenien un índex de dotació de vies de gran capacitat superior a la mitjana i que en el decurs d'aquests anys el van millorar, en alguns casos molt substancialment. Són regions, doncs, que partint d'una bona situació han millorat encara més el seu posicionament relatiu. En aquest conjunt s'apleguen Castella i Lleó, Castella-La Manxa, Aragó i Andalusia.

La zona C inclou les comunitats que han perdut posicionament relatiu de manera clara, és a dir, que han passat d'una dotació de vies d'alta capacitat clarament superior a la mitjana a una posició pitjor que la del conjunt del país. Aquest grup el confegeixen les comunitats com Madrid, País Basc i Canàries.

Finalment, la zona D aplega les regions que tant l'any 1990 com l'any 2012 han mantingut els seus índexs per sota de la mitjana espanyola, és a dir, són comunitats no afectades pels efectes reequilibradors de les polítiques públiques en inversió en vies d'alta capacitat. Aquest grup inclou les Illes Balears, la Comunitat Valenciana, Catalunya i Galícia. En aquest darrer cas, però cal recordar que l'enorme esforç realitzat a la regió l'ha portat pràcticament a la cota de la mitjana espanyola de l'any 2012.

D'aquesta manera, doncs, almenys des de la perspectiva considerada, queda clar que la política d'inversions en carreteres del darrer quart de segle no s'ha ajustat plenament a un model de reequilibri territorial estricte en la mesura que els resultats finals mostren asimetries importants. És cert que aquesta anàlisi es fa des d'una perspectiva limitada i que les característiques de cada territori, la seva densitat viària i les necessitats de connectivitat no poden reduir-se a un simple índex de xarxa viària. Tanmateix, les dades no deixen de posar de manifest uns fets que evidencien, segurament amb matisos, una planificació d'inversions que no ha contribuït de manera eficient a la millora de la competitivitat del conjunt del país.

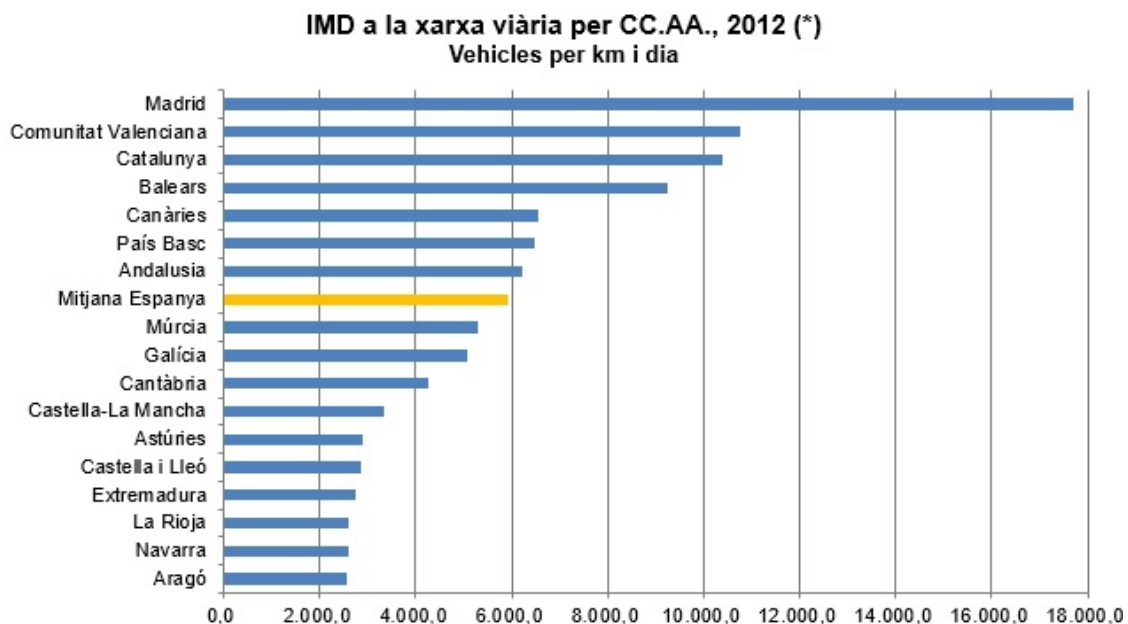
### **S'han ajustat les inversions a les necessitats de mobilitat de cada regió?**

Estimar l'adequació entre infraestructures viàries d'alta capacitat i mobilitat a les diferents comunitats autònomes resulta, avui per avui, impossible amb la informació disponible. No obstant això, les xifres de trànsit total per comunitats autònomes que facilita el Ministeri de Foment poden ser útils a l'hora d'establir un indicador aproximatiu del grau d'utilització de la xarxa viària d'un país. En efecte, conegut el trànsit total i la longitud de la xarxa viària, es pot calcular la intensitat mitjana diària de trànsit en una determinada comunitat. A major intensitat mitjana de trànsit, més utilització de la xarxa i, per tant, major eficiència de les inversions públiques en carreteres.

Segons aquestes dades, i deixant de banda la xarxa de titularitat d'entitats locals (excepte la de les diputacions basques i els consells insulars) i el trànsit que hi circula, s'obtenen unes IMD que posen de manifest sensibles diferències en la utilització de la xarxa viària. En aquest sentit, el grau d'ocupació de les vies a comunitats com Madrid,



Comunitat Valenciana, Catalunya o les Balears contrasta severament amb el registrat a Extremadura, Navarra, Aragó i La Rioja.



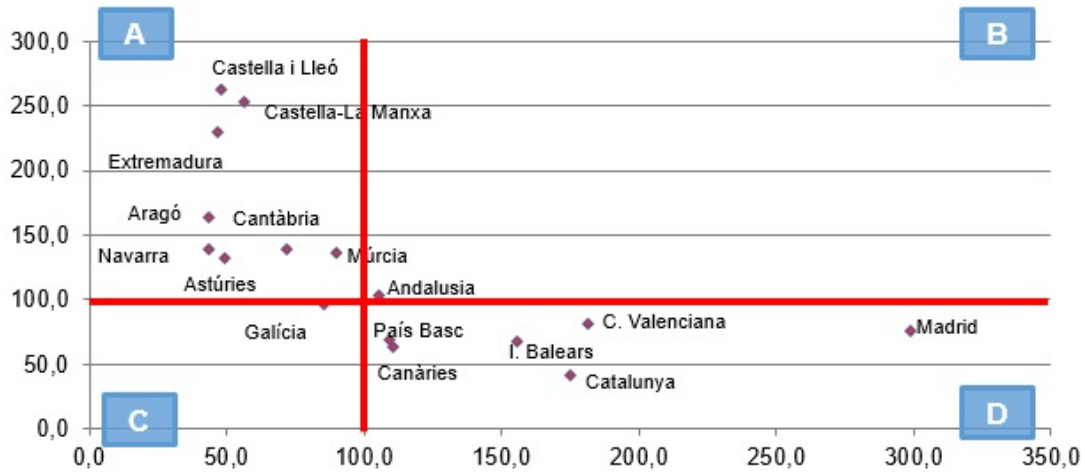
Nota: xarxa de titularitat estatal i autonòmica  
Fuente: Ministeri de Foment i elaboració pròpia

A més, com a norma general es produeix una relació inversa entre nivell de dotació infraestructural i la intensitat mitjana diària de circulació (que pot ser considerada com una variable *proxy* del grau d'ocupació de les vies). El gràfic següent posa de manifest com les regions més ben situades respecte la mitjana espanyola en termes de disponibilitat de carreteres d'alta capacitat presenten nivells d'utilització molt baixos, amb els casos extrems de Castella i Lleó, Castella-La Manxa i Extremadura. En el pol oposat, Madrid, Comunitat Valenciana i Catalunya destaquen especialment.



Dotació

Capacitat infrautilitzada a les regions amb més inversió, 2012  
IMD per CC.AA. i dotació de vies d'alta capacitat



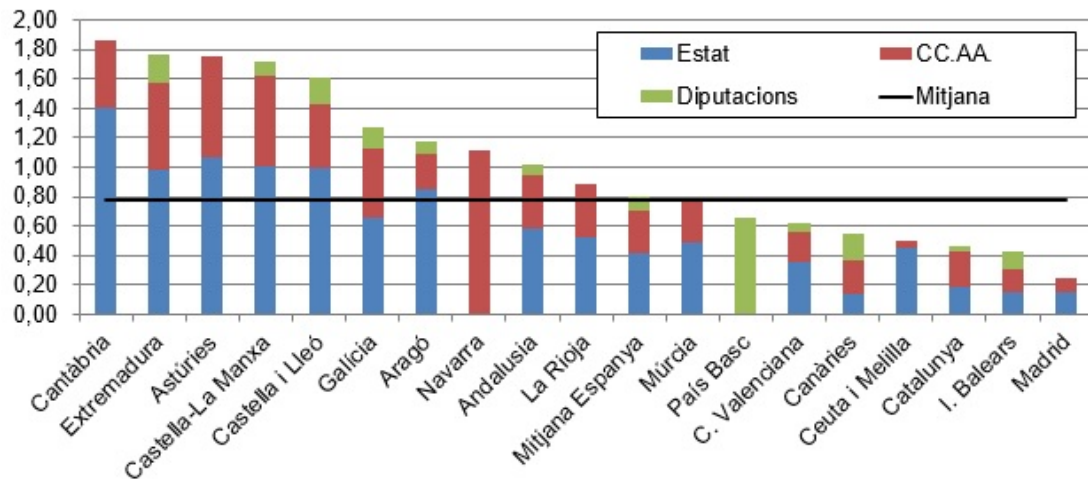
Nota: IMD a la xarxa de titularitat estatal i autonòmica  
Font: elaboració pròpia

IMD

**Inversions en carreteres i creixement econòmic**

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 del 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.

Inversions en carreteres per CC.AA i tipus d'administració  
% PIB. Mitjana 1987-2012



Com s'ha vist anteriorment, l'esforç inversor ha estat molt dispar segons les comunitats autònomes. Aquesta disparitat i la diferent dificultat de les obres en cada territori han donat lloc a una despesa també molt diversa segons cada territori.

Així, i sempre en termes de mitjana del període 1987-2012, s'observa com algunes comunitats han gaudit de nivells d'inversió espectaculars i molt superiors no ja a la mitjana espanyola, sinó també als estàndards internacionals. En aquest període, cinc comunitats destaquen especialment pel volum de recursos invertits a la regió. En concret, Cantàbria, Extremadura, Astúries, Castella-La Manxa i Castella i Lleó han registrat unes inversions en carreteres equivalent a una proporció sobre el PIB respectiu compresa entre l'1,86% i l'1,61%, cosa que suposa haver més que doblat la proporció del conjunt espanyol. En totes elles el paper de l'administració central ha estat determinant.

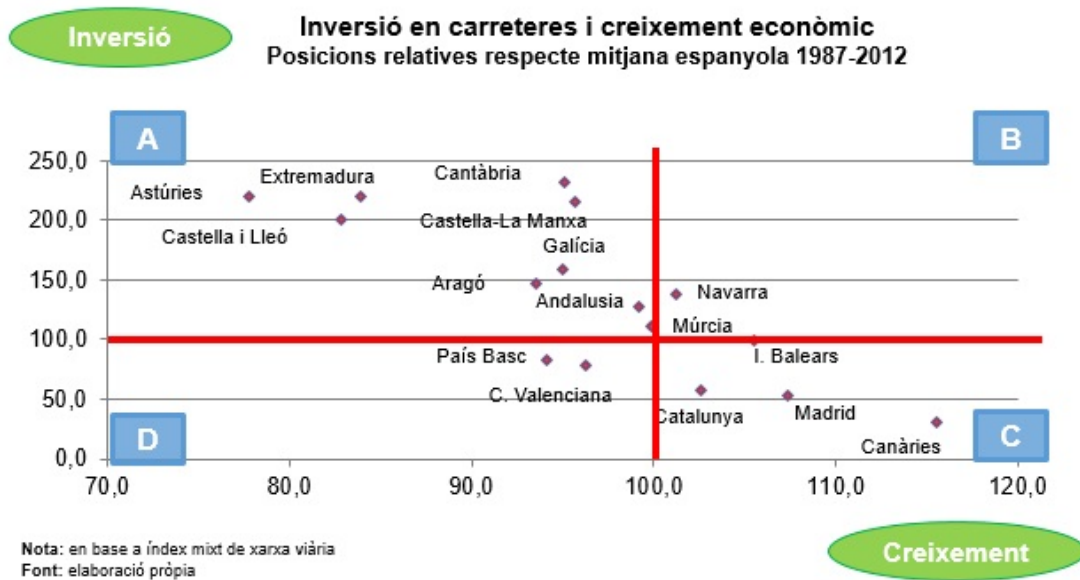
A l'extrem contrari, a Catalunya, les Illes Balears i, especialment, Madrid les inversions han suposat menys del 0,50% del PIB de mitjana en aquest període, en bona part pel paper més que discret de l'administració central en el finançament de les inversions. Cal recordar que aquestes xifres no inclouen les inversions en autopistes de pagament, que els darrers anys han tingut una expansió notable, en particular a la comunitat de Madrid amb les autopistes radials.

## **Quins han estat els efectes d'aquestes inversions sobre l'economia de les diferents comunitats autònomes?**

La resposta no és simple ni existeix una relació unívoca entre infraestructures i creixement econòmic, en la mesura en què la dinàmica econòmica d'un territori depèn de molts altres factors que en configuren l'estructura econòmica. Dimensió i naturalesa de les empreses, paper del sector públic, regulació, estructura sectorial de l'activitat, entre altres, són elements que constitueixen la base sobre la qual unes inversions en infraestructures poden exercir el seu efecte multiplicador.

Tot i així, no deixa de ser rellevant buscar aquesta correlació entre inversió i creixement econòmic. Al següent gràfic es posa de manifest aquesta relació. Així, es posicionen les diferents regions en funció de dues variables. La primera, el volum relatiu d'inversió rebut en el període 1987-2012 respecte la mitjana espanyola (en termes de PIB). La segona, el diferencial de creixement respecte la mitjana espanyola en el mateix període i prenent el PIB nominal de l'economia espanyola a preus corrents.

La zona A marca les regions que han rebut inversions en carreteres superiors a la mitjana espanyola i que, en canvi, no han crescut ni de bon tros al ritme mitjà de l'economia. Dit d'una altra manera, són territoris on la injecció de competitivitat derivada de la inversió en carreteres no s'ha traduït en un desenvolupament econòmic d'intensitat paral·lela, almenys en el període considerat. Probablement, doncs, l'esforç inversor en carreteres ha estat desproporcionat amb el potencial econòmic de la regió. Tot i així, també pot pensar-se que sense aquestes inversions els nivells de creixement podien haver estat inferiors.



Aquest grup de comunitats és molt nombrós però destaquen especialment els casos d'Astúries, Castella i Lleó i Extremadura que, malgrat haver rebut inversions en xarxa viària superiors al doble de la mitjana espanyola (en termes de mitjana sobre PIB en el període), han experimentat un creixement acumulat clarament inferior al del conjunt de l'economia. En el cas d'Astúries, l'economia regional ha crescut en el període 1987-2012 22,3 punts menys que el conjunt espanyol, sempre en termes nominals i acumulats del període. En el cas de Castella i Lleó la diferència queda en 17,2 punts i en el d'Extremadura, en 16,1 punts. Són aquestes regions, doncs, on, probablement per la seva pròpia estructura econòmica i el seu grau de desenvolupament, el creixement nominal ha quedat endarrerit.

La zona B del quadre aplega les regions que han experimentat un creixement econòmic superior a la mitjana espanyola, havent rebut també unes inversions superiors a la mitjana. En aquest cas, únicament Navarra es troba en aquestes condicions.

La zona C, per la seva part, recull les comunitats que havent rebut inversions clarament inferiors a la mitjana (Madrid, Illes Balears i Catalunya) o gairebé iguals a la mitjana (Múrcia) han tingut un creixement econòmic superior. En aquest cas, la dotació prèvia d'infraestructures, però sobretot la dinàmica econòmica derivada de l'especialització productiva regional, semblen els factors determinants del desenvolupament. La qüestió, no obstant, és si nivells d'inversió més propers a la

mitjana podrien haver tingut un paper de reforç d'aquestes economies, repercutint positivament sobre el conjunt del territori.

Finalment, la zona D engloba les regions que han quedat per sota en inversió i creixement econòmic, en aquest cas País Basc i Comunitat Valenciana.

### **Les polítiques públiques d'inversió en carreteres: una visió final**

Innegablement l'esforç en dotació d'infraestructures viàries d'alta capacitat a Espanya els darrers anys ha estat ingent i molt superior al dels països del nostre entorn, fins al punt de convertir-se en el país europeu amb major longitud de vies d'aquesta naturalesa. Això ha suposat una millora general de les condicions de mobilitat per a persones i mercaderies i, per tant, un impuls molt rellevant a la competitivitat del país.

Una altra qüestió és si aquesta política d'inversions ha estat executada conforme a les necessitats reals dels territoris, dels seus habitants i de l'activitat social i econòmica que s'hi du a terme. Les xifres que s'han anat mostrant a les línies anteriors apunten, dins un panorama general de llums, algunes ombres projectades per la distribució territorial d'aquest esforç en la mesura en què l'objectiu de reequilibri territorial del conjunt d'Espanya no queda plenament aconseguit.

D'alguna manera, es constata un sobre-esforç inversor als territoris poc dotats a l'inici del període, que es compensa amb menys recursos dedicats a zones que, pel seu grau de desenvolupament, podien haver obtingut rèdits més importants d'una injecció de competitivitat com la que ha estat el conjunt de recursos dedicats a la millora de la infraestructura.

I el que és més rellevant, que en molts casos aquesta forta injecció de recursos no sembla haver servit de manera clara a millorar el nivell de renda relatiu de les comunitats que s'han beneficiat de la major part de les inversions. El creixement econòmic depèn, òbviament, de la dotació d'infraestructures, però la major dotació infraestructural no comporta ni garanteix, per ella mateixa, millors registres de creixement econòmic, ja que aquest depèn fonamentalment de la naturalesa i la dimensió de l'activitat desenvolupada a cada territori.

En definitiva, el que es desprèn de l'anàlisi d'aquesta nota és que cal fer una reflexió a fons sobre com assegurar una utilització al més eficient possible dels recursos públics, a partir d'una planificació de les inversions més adaptada a la naturalesa i les necessitats de cada territori.