

El mapa vial español en los últimos veinte años: contrastes de una política de inversiones osada

La comparecencia reciente de la ministra de Fomento ante el Senado este mes de marzo, anunciando las inversiones en infraestructuras previstas por el Ministerio en el horizonte 2024, pone sobre la mesa lo que podríamos calificar como la culminación del modelo vial que ha ido desarrollando el gobierno de España desde principios de los años ochenta. Las inversiones apuntadas son importantes, en torno a los 20.000 millones de euros según la información disponible, y se materializarán en aproximadamente 4.100 kilómetros de nuevas autovías libres.

El anuncio de inversiones siempre es buena noticia, pero es más importante la contextualización de un determinado programa de inversiones. Por eso creemos importante repasar el proceso de formación del mapa vial actual en España para poder insertar el programa de gobierno en unas coordenadas claras. Saber dónde han repercutido hasta ahora las inversiones y cómo se han realizado ayudará a entender el alcance de las realizaciones futuras. En las próximas líneas contamos con aportar luz a la cuestión.

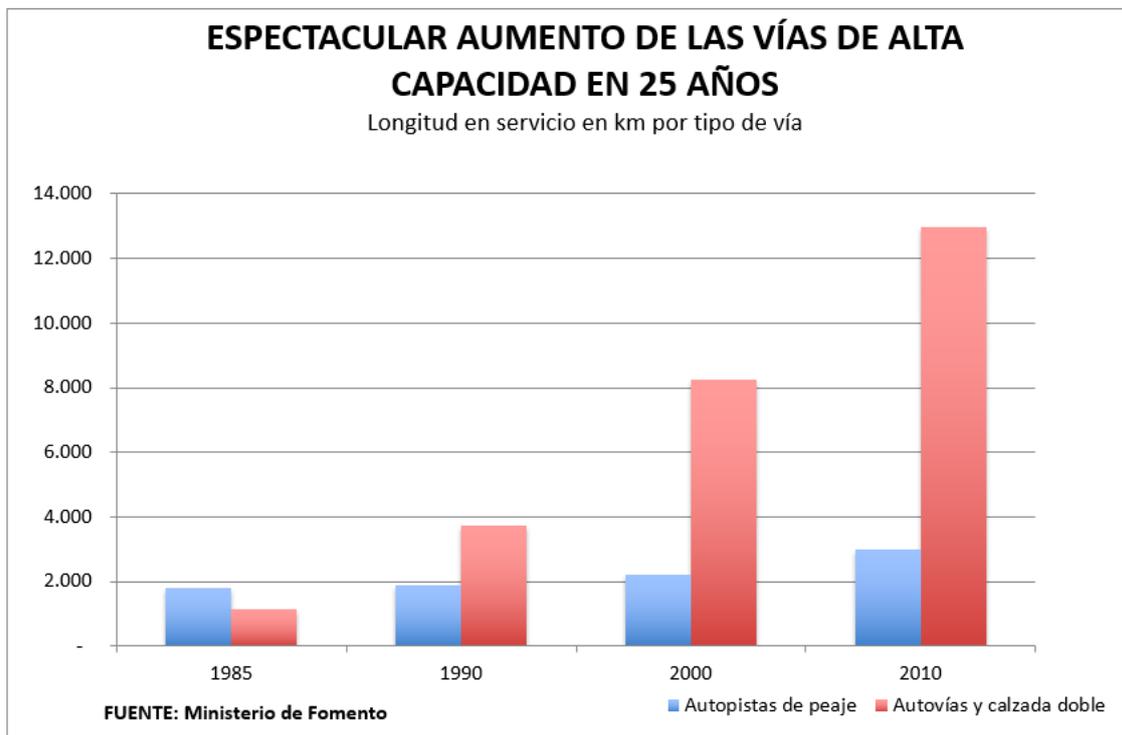
El mapa vial español se ha transformado radicalmente en 25 años

La transformación del mapa vial español ha sido intensa desde principios de los años ochenta. Viajar en automóvil es hoy mucho más sencillo, cómodo, rápido y seguro que hace pocos años y ello porque la red de carreteras es hoy más moderna, segura y extensa que antaño. ¿Cuál ha sido el cambio?

La red de carreteras española no ha experimentado un aumento sensible en los últimos años. En el año 2010 esta red se extendía a lo largo de 166.555 kilómetros, un 8% más que en 1985, justo antes de la adhesión a la Unión Europea. Sin embargo, el año 2010, la estructura de la red había cambiado enormemente, multiplicando de forma espectacular el número de vías de gran capacidad, o sea, autopistas de peaje, autovías libres y carreteras de doble calzada.



En el año 2010, el kilometraje correspondiente al que podemos llamar vías tradicionales se había mantenido prácticamente inalterado en torno a los 150.000 kilómetros de vía, por lo que todo el aumento de la red es imputable a las vías de gran capacidad.



En efecto, el año 2010, la economía española contaba con 2.991 kilómetros de autopistas de peaje y 12.974 de otras vías de gran capacidad, la mayoría de ellos autovías libres de peaje. En el primer caso, el kilometraje de autopista se había casi doblado respecto 1985 y el de otras vías rápidas se había multiplicado por más de diez respecto a los 1.127 kilómetros anteriores. De ese modo, las vías de alta capacidad han llegado a suponer el año 2010 un 10,4% de la red vial total frente al 1, 9% de 1985.

Dónde se han construido estas carreteras, cuánto han costado, cuál ha sido el modelo de financiación y qué consecuencias ha tenido su entrada en funcionamiento serán cuestiones que trataremos en este artículo de manera sucesiva, y que nos permitirán valorar con cierta perspectiva un proceso largo y costoso que, en definitiva, ha transformado el panorama de la movilidad y la economía de muchas regiones españolas.

Carreteras y equilibrio territorial

La expansión del mapa vial español de vías de alta capacidad ha sido desigual por el territorio y ha obedecido una voluntad de extensión de la dotación de este tipo de carreteras en la mayor parte del Estado. Lógicamente, la mayor o menor inversión en

una u otra región ha dependido de circunstancias varias, tales como la propia naturaleza y extensión del territorio, las necesidades de conectividad entre las distintas poblaciones y también, por supuesto, la estructura preexistente de carreteras y el nivel de desarrollo económico de la región.

LONGITUD DISPONIBLE EN VÍAS DE ALTA CAPACIDAD EN ESPAÑA
Kilómetros en servicio en los años 1990, 2000 y 2010

	Autopistas peaje			Autovías libres (*)			Total alta capacidad		
	1990	2000	2010	1990	2000	2010	1990	2000	2010
Andalucía	176	170	197	550	1.741	2.445	726	1.911	2.642
Aragón	192	158	157	138	234	595	330	392	752
Asturias	61	22	22	19	170	386	80	192	408
Islas Baleares	-	-	-	42	72	183	42	72	183
Canarias	-	-	-	198	255	308	198	255	308
Cantabria	24	-	-	18	135	220	42	135	220
Castilla-La Mancha	-	-	239	435	875	1.570	435	875	1.809
Castilla y León	207	194	280	294	1.084	2.023	501	1.278	2.303
Cataluña	573	653	632	265	774	704	838	1.427	1.336
C. Valenciana	385	287	367	176	676	1.060	561	963	1.427
Extremadura	-	-	-	17	274	745	17	274	745
Galicia	118	249	327	23	450	728	141	699	1.055
Madrid	95	17	144	377	667	830	472	684	974
Murcia	12	-	115	70	367	515	82	367	630
Navarra	152	137	138	20	86	242	172	223	380
País Vasco	223	196	254	136	299	344	359	495	598
La Rioja	118	119	119	11	18	46	129	137	165
Ceuta y Melilla	-	-	-	1	-	3	1	-	3
Total	2.336	2.202	2.991	2.790	8.241	12.974	5.126	10.443	15.965

NOTA: (*) Incluye vías de calzada doble

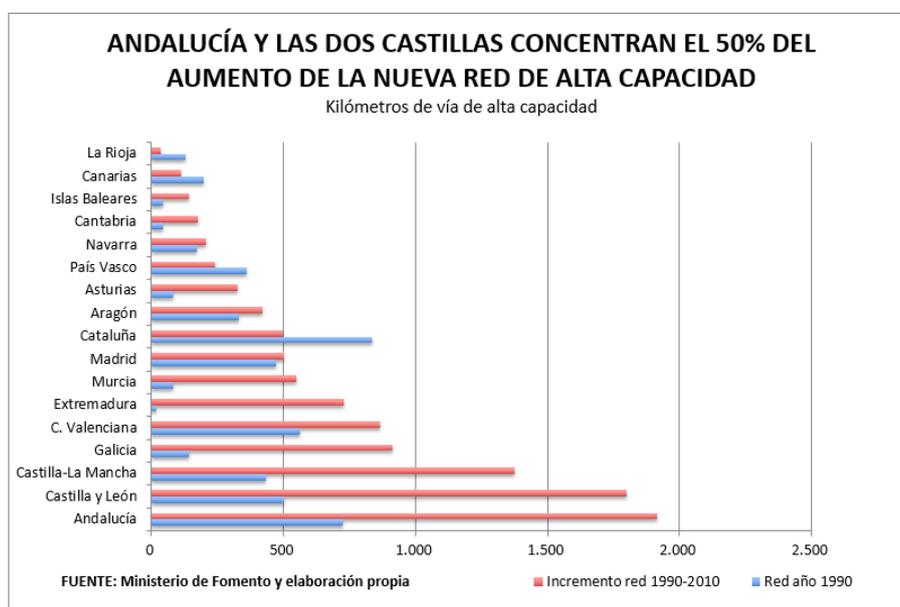
FUENTE: Ministerio de Fomento y elaboración propia

Una política de reequilibrio territorial por la vía de la dotación de infraestructuras de movilidad es, sin duda, un objetivo de primer orden para equilibrar el modelo productivo de un país. ¿Hasta qué punto las inversiones públicas en carreteras han contribuido a este fin?

Desde una perspectiva general, y atendiendo a la información disponible, parece confirmarse un avance importante en la línea señalada. El esfuerzo inversor en construcción de vías de alta capacidad ha sido, en líneas generales, mucho más intenso en regiones menos densas y menos desarrolladas. En efecto, el caso de Extremadura es paradigmático, pues la red de alta capacidad alcanzó los 745 kilómetros en el año 2010, multiplicándose por 43,8 respecto al nivel de 1990. La poca dotación inicial explica el salto monumental de esta región en veinte años.

Fuera de este caso extremo, destacan también por su crecimiento extraordinario regiones como Murcia y Galicia, en que la red de alta capacidad se ha multiplicado

casi por ocho en el mismo período. También en el caso de Cantabria y Asturias el incremento es relevante, pues la red se ha multiplicado por cinco. Menos intenso pero también muy importante es el aumento constatado en Andalucía y las dos Castillas (entre 3,6 y 4,6 veces) pero con la particularidad de que, al ser las regiones más extensas de España, han acabado concentrando el 47% de la nueva longitud construida. En el extremo opuesto figuran Canarias, Cataluña, País Vasco y La Rioja, donde ni mucho menos se ha doblado la capacidad en este período de veinte años. Por lo tanto, notabilísimas diferencias según regiones, justificables en términos generales con el objetivo de equilibrar el territorio

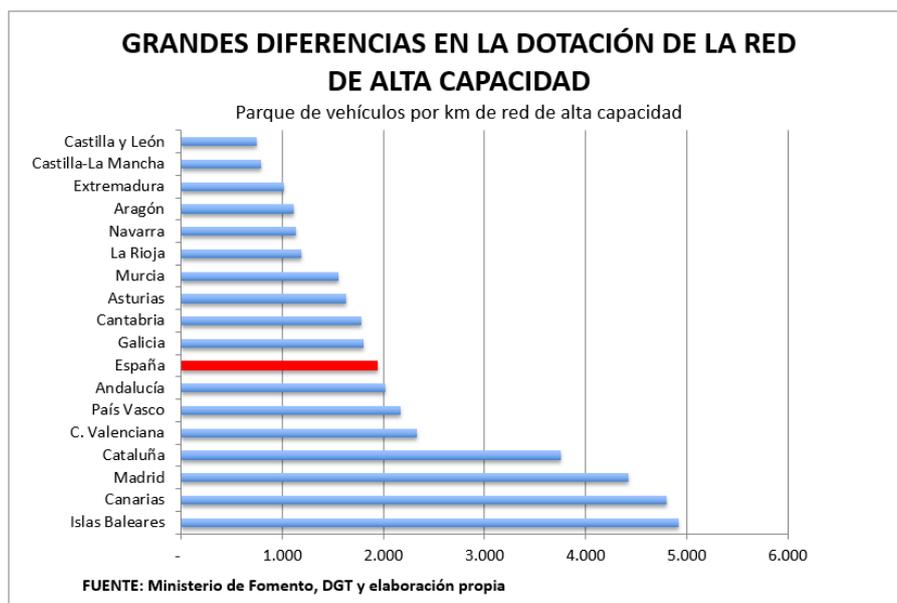


Más allá de la bondad indiscutible de toda política de reequilibrio, se valorará también su intensidad, de manera que se pueda estimar si el esfuerzo inversor se ha ajustado adecuadamente a las necesidades de la economía regional de la zona donde se ha realizado.

Responder a esta cuestión no es sencillo y excede el propósito de este artículo. Sin embargo, no deja de ser interesante dibujar las bases de una aproximación a través de indicadores elementales. Una opción sería referirse a los índices de red viaria que relacionan su longitud con la población o con la superficie, pero resultan insuficientes como instrumento de medición de reequilibrio territorial en cuanto que las regiones resultan difícilmente comparables bajo este prisma. En cualquier caso, los resultados

para el caso español abren más dudas que certezas dada la fuerte disparidad de estos indicadores, incluso en regiones de características similares desde el punto de vista de densidad poblacional e importancia económica.

Otro indicador más ajustado, aunque también imperfecto, es el que vincula la longitud de la red viaria con el parque de vehículos de cada comunidad, a pesar de la no existencia de una correlación perfecta entre el parque de vehículos y el tráfico regional, en la medida en que depende de muchos factores, entre ellos la estructura urbana de la región incluido el sistema de transporte público, o los flujos interregionales e internacionales de tráfico predominantes en la región. De todos modos, este indicador viene a señalar el potencial de absorción de vehículos por la red, pues no es otra cosa que el volumen de vehículos a los que corresponde un kilómetro de vía de alta capacidad.



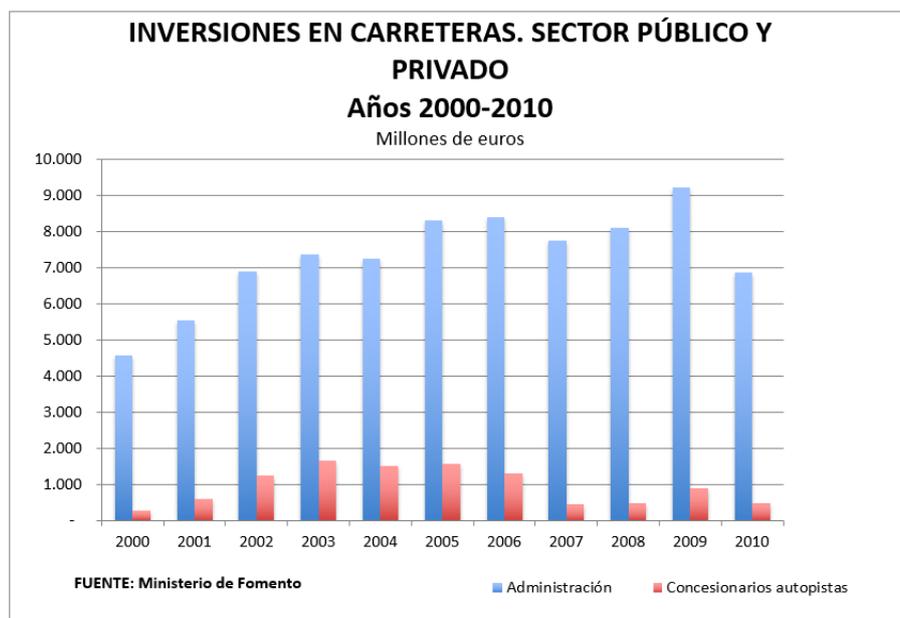
Los resultados aquí son reveladores por las grandes diferencias que presentan. En efecto, mientras comunidades como Castilla y León o Castilla-La Mancha presentan valores inferiores a los 800 vehículos por kilómetro disponible de red de alta capacidad, otras comunidades como Baleares o Canarias, en parte debido a su insularidad y la especialización turística, o Madrid y Cataluña, por su concentración poblacional y económica, presentan ratios mucho más elevados: cerca de los 5.000 vehículos en el primer caso y alrededor de los 4.000 en el segundo. De algún modo

pues, se confrontan casos de exceso de capacidad de la red, y, por lo tanto, de un posible exceso de celo inversor, con casos de una cierta insuficiencia de red, y por lo tanto, de falta de inversión. Claro que las condiciones específicas de los territorios y del modelo de movilidad condicionan de manera efectiva las posibilidades reales de inversión en red viaria de alta capacidad en un área determinada.

El modelo de financiación

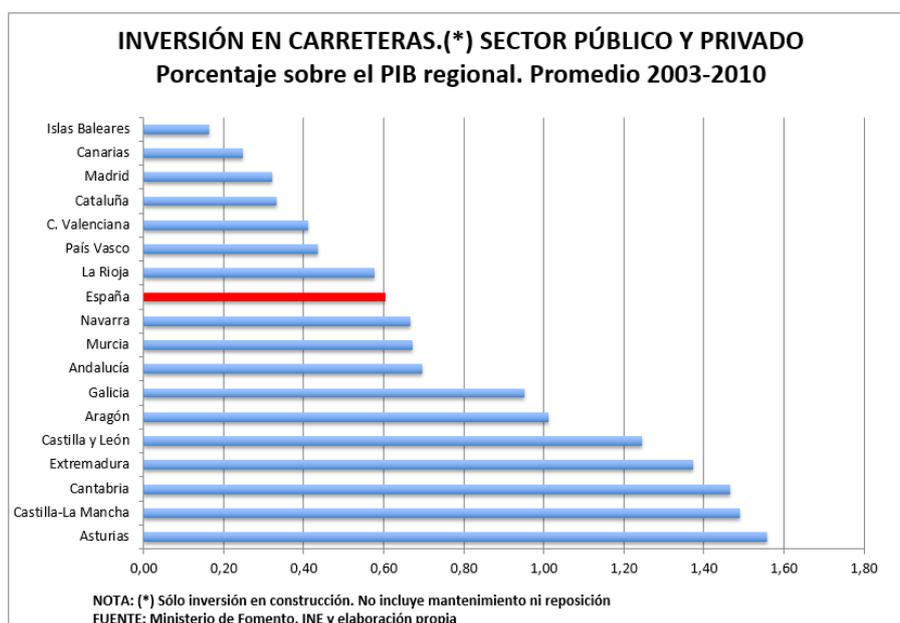
Otra característica del modelo de expansión de la red vial de alta capacidad ha sido, sin duda, el papel fundamental que ha representado el sector público en su desarrollo, mucho más relevante que el llevado a cabo por el sector privado por la vía de la construcción de autopistas de peaje.

En efecto, a lo largo de la última década, la inversión proveniente de las distintas administraciones ha representado prácticamente el 88,9% del total invertido en la red de carreteras, tanto en obras de construcción como de mantenimiento. De media, la inversión del período 2000-2010 ha sido de 8.250 millones anuales, cifra equivalente al 0,93% del PIB del período, de los cuales 7.300 han correspondido al sector público y el resto, al sector privado.



Desde una perspectiva territorial, la intensidad del gasto público ha sido muy dispar. Atendiendo únicamente a las inversiones en construcción de carreteras, es decir, no

contabilizando las de reposición o mantenimiento, algunas comunidades como Asturias, Castilla-La Mancha, Cantabria, Extremadura o Castilla y León más que doblan la media española, en este caso el 0,60% del PIB en el período 2003-2010. En el extremo opuesto, Cataluña, Madrid y Canarias quedan alrededor de la mitad de la media española. En la cola, las Islas Baleares con una inversión equivalente al 0,16% del PIB. Por lo tanto, he aquí otro elemento de contraste a la hora de valorar el impacto regional de las inversiones realizadas.



Desde un punto de vista material, estas inversiones y también las de años anteriores se han traducido en 13.040 kilómetros nuevos de vías de alta capacidad entre 1985 y 2010. En este período, más dilatado que el relativo a las cifras disponibles de inversión, la proporción del kilometraje financiado por el sector público y el sector privado se ha mantenido en los parámetros señalados por las cifras monetarias. De hecho, el 90,9% de los nuevos kilómetros de vía de alta capacidad que han entrado en funcionamiento desde 1985 han correspondido a autovías libres de peaje (incluyendo las vías de doble calzada, relativamente poco importantes) y han sido financiados directamente por el sector público, fundamentalmente la Administración Central del Estado, en algunos casos con el apoyo de la Unión Europea.

Un modelo como éste, basado eminentemente en la financiación pública, era posiblemente el único viable dada la probable insuficiencia de tráfico en muchos de los

tramos construidos para introducir el modelo de concesión administrativa y, por lo tanto, el sector privado. En efecto, algunas de las infraestructuras construidas y gestionadas por el sector privado presentan en estos momentos graves dificultades de viabilidad que comprometen el modelo sobre el que se planificaron.

Así, a pesar de que buena parte de los nuevos tramos de autopista de peaje construidos los últimos años se han ubicado en regiones donde con anterioridad esta modalidad no existía o tenía carácter residual (Castilla-La Mancha, Galicia o Murcia), el mapa vial español presenta enormes diferencias en cuanto a la titularidad y la gestión de las carreteras de alta capacidad.

Dejando de lado La Rioja, donde la mayor parte del kilometraje de vías de gran capacidad es de peaje por la importancia relativa que en el vial total de esta naturaleza tiene la autopista del Ebro, resultan especialmente relevantes los casos de Cataluña y País Vasco en que, respectivamente, el 47,3% y el 42,5% de la longitud de las vías de alta capacidad son de peaje. Lógicamente, la densidad de los territorios, su nivel de actividad económica y su propia historia explican este elevado porcentaje, muy superior a la media española, un 18,7%.



En el extremo opuesto constan tres comunidades donde no existe el peaje, concretamente Canarias, Extremadura y Cantabria. En la parte baja, con cotas inferiores al 10%, figuran Asturias y Andalucía, y con valor inferiores al 15% Castilla-La Mancha, Castilla y León y también la región de Madrid. En el caso de Baleares, la única vía de peaje es el túnel de Sóller.

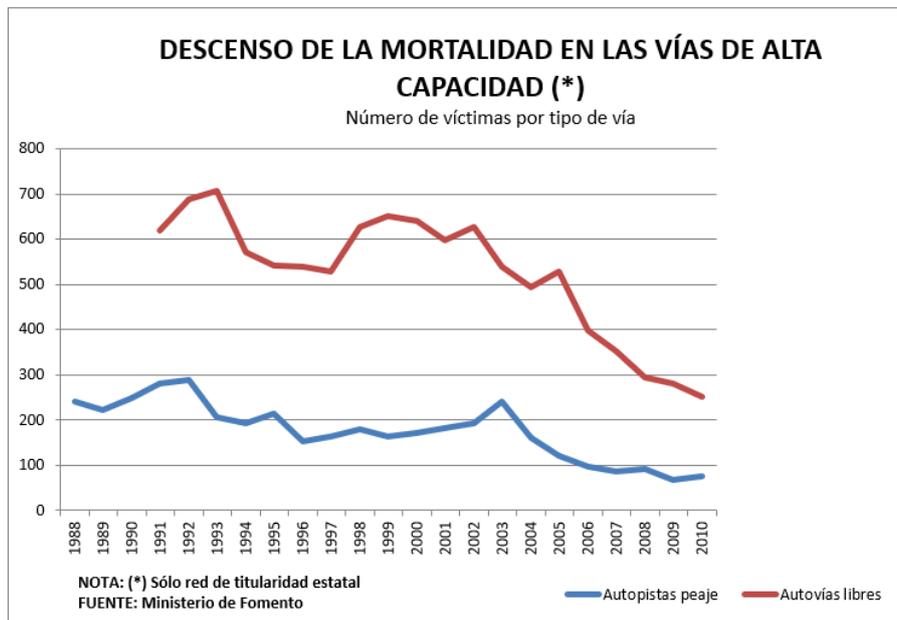
Lógicamente un modelo con este grado de desequilibrio representa un punto de partida sobre el que construir la red viaria del futuro, sobre todo teniendo en cuenta las disparidades ya comentadas en el ámbito de la dotación insuficiente en infraestructuras libres de peaje en ciertas regiones españolas. Y esta reflexión es más importante cuando estas disparidades suponen alteraciones injustificadas de las condiciones objetivas de competitividad de los territorios y detracciones no equitativas de la renta disponible de los ciudadanos.

Algunas consecuencias del nuevo mapa vial

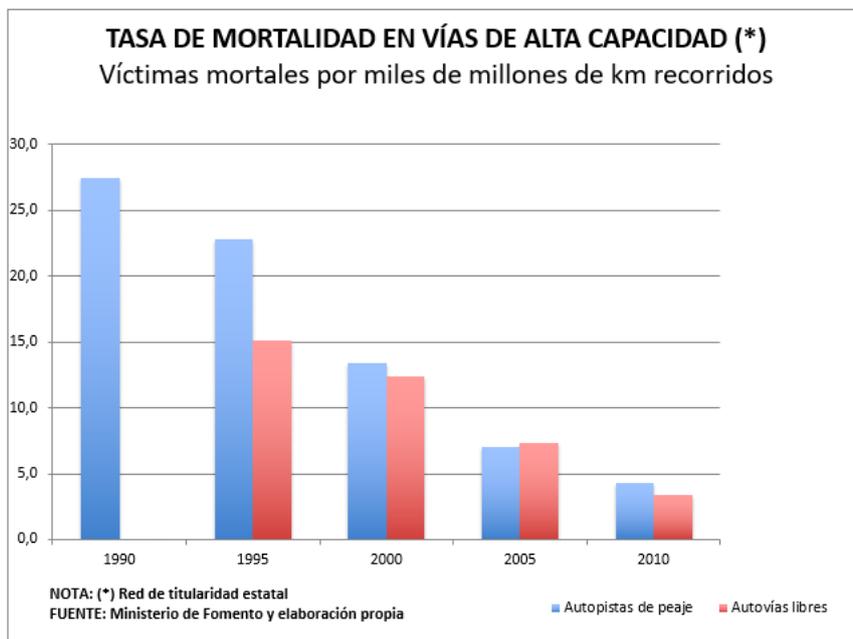
La transformación profunda del mapa vial español ha tenido consecuencias indudables desde un punto de vista económico y social, tanto por el incremento de la oferta de infraestructuras de movilidad como por el aumento de su calidad si la comparación es la red tradicional de calzada de doble sentido.

Así, desde el punto de vista cualitativo, disponer de mayor longitud de vías de alta capacidad ha supuesto una notable desviación de tráfico de la red tradicional a la nueva red, circunstancia que ha favorecido las condiciones de conducción y de riesgo de muchos usuarios.

Esto, junto con el buen nivel cualitativo de las infraestructuras y también factores de entorno y de regulación (carné por puntos, control de velocidad), han permitido reducir de forma efectiva la mortalidad en las carreteras españolas en los últimos años. En efecto, el número de víctimas mortales en las autopistas de peaje y autovías libres no ha dejado de disminuir, siguiendo la tendencia de la siniestralidad en el conjunto del sistema de movilidad por carretera. Así, las 77 víctimas mortales registradas en las autopistas de peaje y las 251 de las autovías libres quedan, afortunadamente, muy lejos de los niveles de hace veinte años.



Esta reducción tiene tanta más relevancia cuando se tiene en cuenta el aumento extraordinario del tráfico en estas vías, derivado del propio incremento de la oferta vial. En el año 2010 los vehículos que circularon por vías de alta capacidad recorrieron 92.966 millones de kilómetros, más del doble de la cifra equivalente del año 1995. En el mismo período, la notable caída en términos absolutos del número de víctimas mortales permitió alcanzar unas tasas de mortalidad sobre distancia recorrida muy alejadas de ese horizonte temporal. Con 4,3 víctimas mortales por millar de millón de kilómetros recorridos en las autopistas de peaje y 3,4 víctimas en autovías libres, los registros de 1995 (22,8 y 15,1 respectivamente) dejaban clara la eficacia de la calidad infraestructural en la lucha contra la siniestralidad en la carretera.



Si la mejora de la calidad infraestructural derivada del nuevo mapa de carreteras español es un hecho de consecuencias indudablemente positivas, la cuestión parece más compleja al valorar los efectos del aumento de la oferta vial de alta capacidad. No existe, por el momento, un balance económico del impacto de las nuevas infraestructuras sobre los territorios donde se han construido, ni tampoco es posible saber qué coste habría tenido la no realización de una política de inversión en carreteras de la intensidad de la realizada, por lo tanto, no se puede valorar en su justa medida el efecto multiplicador de las inversiones, más en un tiempo de crisis económica prolongada.

Por otra parte, a la luz de los argumentos aportados, parece claro que el esfuerzo inversor realizado ha presentado algunas asimetrías desde el punto de vista de la intensidad inversora aplicada en algunas regiones. Abogar ahora por un cierto gradualismo en el proceso de desarrollo de la obra pública puede parecer una advertencia tardía. Sin embargo, una mayor prudencia y un mayor rigor económico en el momento de planificar las inversiones y ajustarlas a las necesidades reales de los territorios podrían haber ahorrado una parte los dolorosos episodios que estamos obligados a vivir en la actualidad debido al fuerte desequilibrio las cuentas públicas, eso sí, desequilibrio derivado, en cierta medida, de unas facturas pagadas (y cobradas) en un tiempo en que las prisas y las inercias elevaban los precios de la obra pública a cotas hoy impensables.

¿Mejorará la situación actual el Plan del Ministerio de Fomento explicitado en la reciente comparecencia de la ministra Ana Pastor? La respuesta es compleja. La distribución prevista de las nuevas infraestructuras, si bien la información es incompleta, no añade elementos nuevos en el panorama de contrastes del modelo del pasado. Así, en términos absolutos, las comunidades más beneficiadas vuelven a ser Castilla y León, Castilla-La Mancha y Andalucía, que concentrarán aproximadamente del 58% del nuevo kilometraje construido. Adicionalmente, también mejorarán sustancialmente el mapa actual las comunidades de Aragón, Asturias, Extremadura, Murcia y La Rioja. Finalmente, la excepción al continuismo la puede constituir Cataluña, que, según las previsiones, podrá equilibrar notablemente su estructura vial al preverse la construcción de 562 nuevos kilómetros de autovías libres, cifra muy cercana a la totalidad de la red existente en la actualidad.