

Carreteras y desarrollo socio-económico: España, diciembre de 1993

Las cacareadas infraestructuras —más de moda que nunca desde la presentación del PDI en abril de 1993— son condición «sine qua non» para el desarrollo; pero, al mismo tiempo, una pasión inútil si no se edifica sobre ellas una auténtica «estructura» productiva, coordinando ambas con una «super-estructura» organizativa, planificadora e integradora. En el año de la plena integración en las Comunidades Europeas, España lleva un considerable retraso en las tres. ¿Qué fue antes, el huevo, el pollo o la gallina?

Ignacio Lobo Gutiérrez *

* Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos.

Infraestructuras y desarrollo

LAS carreteras y ferrocarriles, las telecomunicaciones, los abastecimientos de agua y energía, los hospitales, los equipamientos urbanos y un amplio conjunto de bienes públicos englobados bajo el concepto de *infraestructuras*, constituyen un elemento indispensable para sustentar la estructura productiva, facilitar los intercambios de bienes y servicios, las actividades de consumo individuales y colectivas, y la actividad humana y social en general.

Así en el II Congreso de la Ingeniería Civil, celebrado en Madrid en 1991, se apuntaba que «de todos los factores que influyen en el desarrollo, la infraestructura es el que tiene más trascendencia y el único sobre el que pueden actuar los poderes públicos para luchar contra los desequilibrios regionales y romper el círculo vicioso de las regiones deprimidas, aumentando la eficacia del sistema productivo, induciendo nuevos desarrollos y mejorando la calidad de vida de los individuos» (1).

En este sentido España, por las especiales circunstancias que han concurrido en los dos últimos siglos de su historia, entre las que tiene no poca importancia la conjunción de un sector privado escasamente dinámico y un sector público demasiado pobre para atender por sí solo a las crecientes necesidades de la sociedad, se ha visto privada de planes continuados de infraestructura, lo que le ha supuesto un importante retraso en su dotación infraestructural. Este retraso se hace visible sin necesidad de recurrir al análisis estadístico —aunque más tarde recurriremos a él—, y ha sido valorado por las Comunidades Europeas en unos 20 billones de pesetas (2).

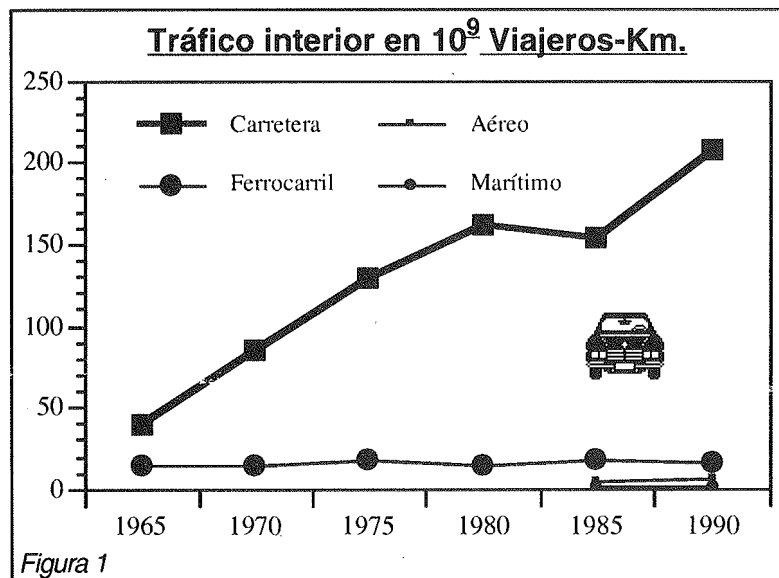
Dentro del conjunto de las infraestructuras, las infraestructuras de transporte presentan una importancia fundamental en el desarrollo de cualquier país, importancia que se pone aún más de manifiesto en el caso de España y sus regiones, dada su situación periférica dentro de la Comunidad Europea. Para ser competitivas, necesitan compensar este factor negativo de localización con una super-abundante infraestructura de comunicaciones y, sobre todo, de transportes.

(1) Bueno Sainz, P.: *Ingeniería civil y calidad de vida*.

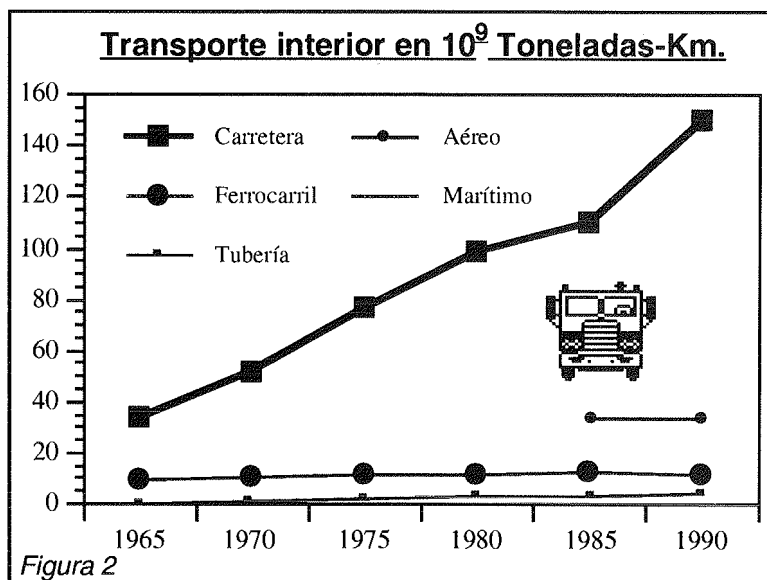
(2) CEOE: *Infraestructuras y equipamiento*. Conferencia Empresarial, 1992.

Carreteras e infraestructuras

DENTRO de la categoría de infraestructuras de transporte, la importancia de las carreteras y del transporte por carretera es algo que queda de manifiesto por la evolución que han seguido los tráficos de los distintos medios de transporte en España en los últimos 25 años. En los gráficos adjuntos (figuras 1 y 2) se muestra la evolución del tráfico interior de viajeros expresada en «Viajeros-Km», es decir la suma de los kilómetros recorridos por cada uno de los viajeros que viajaron a lo largo del año; y la evolución del tráfico interior de mercancías expresada en «Toneladas-Km», es decir la suma de los productos del peso por la distancia recorrida por cada una de las mercancías que se transportaron en España a lo largo de cada año.



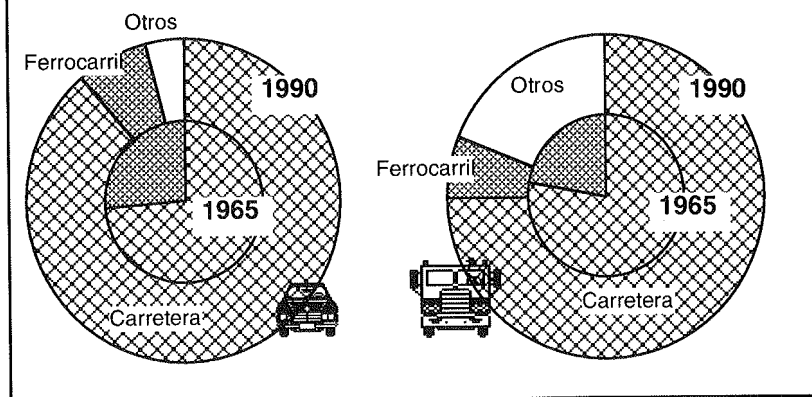
En los 25 años que van desde 1965 hasta 1990, el tráfico de viajeros por carretera se ha multiplicado por 5,3 mientras que el tráfico por ferrocarril sólo se ha multiplicado por 1,2. En el año 1990 el 89 por 100 de los viajeros españoles utilizó la carretera, frente a un exiguo 7 por 100 que utilizó el tren (12,4 veces menos) y unos porcentajes simbólicos de medios aéreo y marítimo; estos porcentajes eran en 1965 del 74 por 100 y 26 por 100 respectivamente.



El transporte de mercancías sufrió una evolución parecida, si bien no tan decantada hacia la carretera: factores de 4,5 y 1,3 respectivamente para los incrementos de tráfico por carretera y por ferrocarril; la distribución del tráfico por medios de transporte en 1990 no es tan escandalosamente favorable a la carretera como en el caso de los viajeros, debido a la influencia del transporte marítimo, pero su relación ponderal es incluso más alta: 75 por 100 carretera y 6 por 100 ferrocarril (12,9 veces menos). Estos valores se ilustran en la figura 3.

La preponderancia de la carretera como infraestructura de transporte parece unánime en todos los países industrializados, como medio para sustentar su desarrollo económico y como prueba —a la vez— del desarrollo alcanzado. En este mismo sentido se pronunciaba don Aniceto Zaragoza, director general de la Asociación de la Carretera, tras celebrarse en Madrid el XII Congreso Mundial de la «International Road Federation», bajo el expresivo lema «Carreteras... unión de pueblos y mercados». Preguntado por las conclusiones concretas del Congreso, no dudó el señor Zaragoza en afirmar que «es imposible concebir el desarrollo económico de un país sin una red de carreteras homogéneas».

Como se destacó en el citado Congreso, hoy circulan en el mundo 570 millones de vehículos (que absorben el 95 por 100 del consumo de

VIAJEROS Y MERCANCIAS: EVOLUCION 1965-1990

petróleo) y, según los estudios de prognosis, en el año 2010 el parque mundial se habrá elevado a 800 millones de vehículos. El 84 por 100 del tráfico europeo se realiza por carretera y las previsiones de aumento de la intensidad de circulación se cifran en el 30 por 100 hasta el año 2000. En cuanto al peso que las carreteras tienen en el mundo laboral, en los países industrializados uno de cada cinco empleados tiene que ver con la carretera.

Historia de las carreteras en España

A pesar de contar España con una de las rutas más famosas y recorridas del mundo, cual es el «camino de Santiago», la mala calidad de sus caminos ha sido glosada por numerosos autores. Resulta curioso el exabrupto de ese pintoresco personaje que fue Giovanni Giacomo Casanova, cuando en sus «Memorias» comenta la impresión que le produjeron los caminos de España la primera vez que visitó nuestro país en 1767: «En Pamplona, el cochero Andrea Capello se hizo cargo de mi persona y de mi equipaje, y salimos para Madrid. Las primeras veinte leguas no me cansaron porque el camino era tan bueno como en Francia. Era un monumento que honraba a la memoria de monsieur de Gages, que después de la guerra de Nápoles había ostentado el gobierno de Navarra. Había, según me han dicho, mandado que se hicie-

se aquel buen camino a sus expensas. Este famoso general, que veinticuatro años antes me había arrestado, encontró así la manera de ganarse la inmortalidad y de merecerla. Como gran militar, no había conquistado laureles más que para proclamarse destructor ilustre del género humano, pero aquel buen camino le proclamaba su bienhechor. Después de aquel camino, *no puedo decir que los haya encontrado malos, porque no encontré ningún camino*. Subidas, bajadas desiguales, pedregosas, donde no se veía por ninguna parte la menor huella de que pasasen por allí coches. Así era toda Castilla la Vieja» (3).

La historia de nuestras carreteras, ciertamente, no es muy antigua. Una orden de regencia de 30 de noviembre de 1840 dispuso que para resolver las cuestiones de caminos —conclusión de los comenzados y conservación y reparación de los existentes— se hacía indispensable formar un Plan General de Carreteras Principales del Reino. La circular de 19 de junio de 1841 ordenó a los Ingenieros el envío a la Dirección General de una descripción y estado de las carreteras, proyectos y presupuestos de restauración, conservación y habilitación provisional, de cara al próximo invierno.

En abril de 1849 se promulga la «*Ley de Travesías*», donde se señalan las obligaciones en orden a la construcción y conservación de carreteras. La ley de 7 de mayo de 1851 (*Areta*) dividió las carreteras en generales, transversales, provinciales y locales, y dictó las disposiciones para cada clase. Esta clasificación fue alterada por la *ley Moyano*, de 22 de julio de 1857, que dividió los caminos en vías de servicio público de primer, segundo y tercer orden, y en vías de servicio particular. Entre los preceptos que incluía esta ley se encontraba el de redactar un Plan General de Carreteras, cuya responsabilidad se descargaba sobre el ministro de Fomento. Este mandato se cumple por el Real Decreto de 7 de septiembre de 1860 (*R. de Bustos*), que en su artículo único aprueba «el adjunto Plan General de Carreteras». Este es el más antiguo precedente de racionalización de nuestras carreteras nacionales.

Tras este primer PGC, el Real Decreto de 6 de septiembre de 1864 aprobó el *segundo*, que reemplazó a todos los efectos al anterior. En 1877 se promulgó una Ley de Carreteras y su Reglamento correspondiente (6 de agosto), y entre ambos se aprobó el *tercer* PGC, concretamente el 11 de

(3) Giacomo Casanova: «Memorias», vol 10, cap. XII.

julio de 1877 (*Queipo de Llano*). Este Plan fue suprimido por la ley de 29 de junio de 1911 (*Gasset*).

El *cuarto* PGC (Plan Peña) fue aprobado por las leyes de 11 de abril de 1939 y 18 de abril de 1941. Clasifica las carreteras y caminos según sus anchos, tipo de firme y longitud, y las divide en nacionales, comarcales y locales, en sustitución de los tres órdenes fijados por el primer PGC. Estaba integrado por un *plan inmediato* que comprendía la reconstrucción de los daños ocasionados por la guerra y por un *plan complementario* relativo a obras de nueva construcción y de acondicionamiento. El 18 de diciembre de 1946 se aprobó el *quinto* PGC, que en el fondo no era más que un Plan adicional al anterior.

La Ley de Bases 56/1960 de 22 de diciembre (*Vigón*) encomendó al MOP la confección y desarrollo del *sexto* PGC, con una perspectiva de dieciséis años en actuaciones revisables cada cuatro años. Este Plan fue elaborado por el MOP y aprobado el subplán relativo al primer cuatrienio por la ley 90/1961 de 23 de diciembre. Este Plan era en realidad una previsión de obras a largo plazo, lo que actualmente se denomina *Esquema Director*. A tal efecto se realiza el primer inventario y tienen lugar estudios de tráfico de origen y destino. Introduce el concepto de *Red Azul* (Red de Itinerarios Básicos Nacionales), que comprende las carreteras de mayor tráfico con una longitud total de 10.687 km, y también aparece por vez primera el concepto de *Redes Arteriales*.

La primera vez que se oye hablar de autopistas en nuestra planificación rutera es en el Decreto 325/1965, que desarrollaba la ley 90/1961. Durante los años 1966 a 1972 se adjudican los tramos de autopista Barcelona-La Junquera, Mongat-Mataró, Bilbao-Behovia, Villacastín-Adanero, Sevilla-Cádiz y Tarragona-Valencia-Alicante. Inmediatamente después, en base a la ley 8/1972 se adjudican los tramos Zaragoza-Mediterráneo, Ferrol-Tuy, Bilbao-Zaragoza, Montmeló-Papiol y Burgos-Málaga. En 1974 se convocan nuevos concursos, pero sólo se adjudica el tramo Camponanes-León.

Con cerca de 2.000 km de autopista construidos en tan pocos años, y de una calidad que nadie que haya viajado considerará inferior a la que se encuentra allende los Pirineos, como no sea en Estados Unidos, el porvenir de nuestras carreteras parecía halagüeño: se había comenzado tarde, pero con enorme decisión y manteniendo un exigente nivel de calidad. El PANE, que data de 1967, era un ambicioso programa de autopistas que había comenzado a rodar según las previsiones, en paralelo con el plan

Redia, que entre 1964 y 1967 había acondicionado 5.000 km de carreteras radiales y otras rutas importantes, dotando a la plataforma de 12 m de anchura y 7 m a la calzada, con pavimento asfáltico y mejoras locales, vías lentas y señalización horizontal y vertical.

En 1962 Madrid fue por primera vez sede del Congreso cuatrienal de la «International Road Federation» (el año 1993 lo ha sido por segunda vez). Nuestro país iniciaba entonces un gran salto cualitativo en técnicas y organización, que supuso un esfuerzo ejemplar de profesionales, administraciones y empresas. Ello hizo posible el desarrollo del patrimonio viario que exigía el sorprendente crecimiento del tráfico, debido a nuestro desarrollo económico y social, y a las posibilidades de movilidad que dio el acceso al automóvil de las familias de renta media.

Pero llegó la gran crisis y el tren del progreso se nos paró en una vía muerta. A partir de 1975 comienzan los años duros de la transición política, coincidiendo en el tiempo con la crisis energética más aguda que se recuerda. España se empobrece e, inevitable y necesariamente, se produce un parón en las infraestructuras.

La cuestión de las autovías

CAPEADA la primera embestida de la crisis, a principios de los ochenta se suscita la célebre polémica de *autopistas contra autovías*, coincidiendo con la recta final de las negociaciones para ingresar en la CEE. Nuestras infraestructuras habían sumado casi dos lustros de parada a su secular retraso, por lo que su situación era impresentable de cara al allanamiento de los Pirineos.

Según la Instrucción de trazado de Carreteras editada por el MOPT (4), lo que diferencia a las autopistas de las autovías es exclusivamente la limitación de accesos, que en las primeras es total y en las segundas es sólo parcial. No obstante, entre las autopistas y las autovías recientemente construidas en España como desdoblamiento de carreteras preexistentes de una sola calzada, hay diferencias en los parámetros de trazado públicas y notorias, aunque no se mencionen en la Instrucción. Es más, el MOPT ha publicado una llamada «Norma Complementaria sobre Trazado de Autopistas», como complemento de la Instrucción 3.1-IC de 1964 (5),

(4) Instrucción 3.1-IC/1990 sobre Trazado, punto 3.3.

(5) Instrucción 3.1-IC sobre Trazado de Autopistas, OM 12-III-1976.

pero no se sabe nada sobre las normas de trazado de autovías; aunque parezca mentira, los proyectos de construcción de los últimos 3.500 km de autovías, se han redactado sin saber exactamente qué son las autovías. Sí, la diferencia entre autopistas y autovías es subliminal en la literatura del MOPT, aunque cualquier conductor iletrado distingue unas de otras.

La idea que flota en el ambiente es que las autopistas son carreteras de calzadas separadas con un enlace cada 20 ó 30 km, que discurren por despoblados, con un trazado tal que permite agotar las posibilidades de cualquier coche, y en las que periódicamente se interrumpe la marcha con unas antipáticas estaciones de peaje. Las autovías, por el contrario, son carreteras de calzadas separadas en las que uno se encuentra de todo, salvo estaciones de peaje: curvas cerradísimas, pendientes vertiginosas, entradas y salidas constantes, ramales de longitudes exiguas, baches, arce-
nes limitados, etc.

Mucho se discutió en los primeros años 80 sobre el equipamiento de España con autopistas de nuevo trazado y peaje, o con autovías que aprovecharan al máximo la red existente. Finalmente se optó por la que parecía la solución más económica, tanto por la magnitud de las inversiones comprometidas como por el coste de conservación —pues con las autopistas habría que conservar éstas y las carreteras de una calzada existentes—, así como por la economía general de los usuarios, que en modo alguno se entusiasmarían con la idea de pagar peajes. En aquellos años de depresión económica profunda y negra, todos pensamos que las autovías se ajustaban mejor a nuestro «statu quo», y así se redactó el I Plan General de Carreteras 1984-1991.

En esencia las autovías del PGC son un desdoblamiento de las carreteras de una sola calzada existentes, con correcciones puntuales de su trazado, supresión de cruces a nivel y numerosas variantes para sortear núcleos urbanos. «A priori», esta solución debería costar poco más de la mitad que una autopista de nuevo trazado, puesto que ya existe una de las dos calzadas... pero la realidad es que el coste de desdoblamiento de calzada y el de nuevos tramos de autovía está siendo parecido. ¿Cómo es posible semejante despropósito? Lo es porque la calzada que se aprovecha, en cualquier caso, requiere un refuerzo de su pavimento, la adaptación a las normas más restrictivas del trazado obliga a rectificar numerosas curvas y algunos badenes, los enlaces han sido siempre de nueva planta y, por último, las circunvalaciones a núcleos urbanos han debido ser de nuevo trazado en todo caso.

La verdad es que una solución que parecía nueva no lo ha sido tanto. El intento de aprovechar al máximo la calzada existente, ha forzado trazados que poco tienen que ver con las autopistas en numerosos puntos, ha dejado calzadas de un solo sentido con bombeo entre sus carriles, ha forzado el desplazamiento de numerosos servicios que discurrían paralelamente a la carretera antigua, ha obligado a construir para posteriormente demoler numerosos desvíos provisionales de tráfico, etc. todo lo cual ha repercutido negativamente sobre su coste. Y ello por no mencionar las incontables molestias ocasionadas al tráfico durante las obras, sin valorar económicamente.

A la vista de las desviaciones registradas por el I Plan General de Carreteras en su Programa de Autovías —ver epígrafe siguiente—, uno se pregunta si esa elección *de pobres* no habrá sido en realidad una elección *de tontos ricos*...

I Plan General de Carreteras 1984-1991

¡Y llegó el primer Plan General de Carreteras! Por fin, después de muchos años deliberando, el país se lanzó a la acción.

El PGC 84/91 fue aprobado por el Consejo de Ministros en diciembre de 1985 y se presentó en el Congreso de los Diputados en marzo de 1986. Este Plan es sectorial, a pesar de su vocación integradora de la carretera y de cierta voluntad de coordinación entre las distintas administraciones, debido —entre otros motivos— a un desfase temporal con otras infraestructuras, que produjeron planes posteriores en puertos, ferrocarriles y aeropuertos.

Las actuaciones previstas en este Plan se concretan en cuatro Programas: Autovías, Acondicionamiento de la Red, Reposición y Conservación y Actuaciones en Medio Urbano.

El Programa de *Autovías* —estrella del PGC— plantea vías de gran capacidad, consistentes en duplicaciones de calzadas existentes y autovías de nuevo trazado, en una serie de itinerarios que, básicamente, coinciden con las carreteras radiales que parten de Madrid.

Los *Acondicionamientos* suponen una mejora sustancial de determinados itinerarios, en los que se eliminan curvas cerradas; el programa de

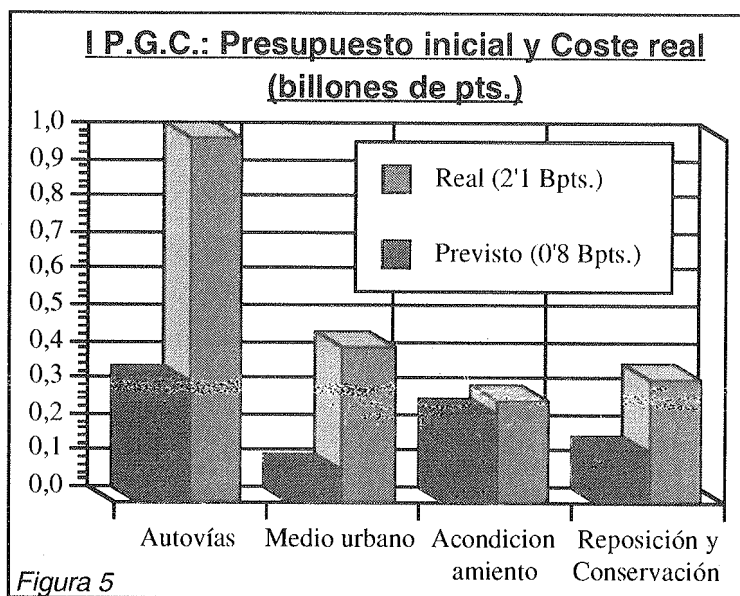
Reposición y Conservación mejora la plataforma sin alterar el trazado, y el programa de *Medio Urbano* plantea actuaciones sin determinar en los núcleos urbanos de más de 50.000 habitantes y capitales de provincia. En el cuadro adjunto se detallan los importes de las inversiones previstas y la longitud abarcada por cada Programa.

I PLAN GENERAL DE CARRETERAS 1984-1991	Presupuesto (Mpts.)	Longitud (Km.)
Autovías	330.000	3.250
Medio urbano	240.000	6.635
Acondicionamiento	140.000	8.320
Reposición y Conservación	90.000	

Los programas de autovías y de acondicionamiento se dividieron en dos períodos de cuatro años cada uno: 1984-87 y 1988-91. En el primer cuatrienio se incluyeron la mayor parte de los acondicionamientos (5.286 km) y aquellas autovías que eran de construcción más urgente o más fácil (1.640 km).

El grado de cumplimiento durante el primer cuatrienio fue bajo en todos los programas, aunque si la interpretación del compromiso se hiciera por las obras contratadas, los porcentajes serían más elevados. En el gráfico adjunto (figura 4) se representan los compromisos previstos en el PGC y el cumplimiento real, en términos de porcentaje del presupuesto inicial para la totalidad del Plan. En total se había producido una inversión de 106.000 millones de pesetas, a 31-XII-1987, lo que suponía un avance global del 13 por 100 sobre la inversión inicialmente prevista para los dos cuatrienios; como quiera que el coste de las obras se disparaba, como comentaremos más adelante, este avance sería notoriamente inferior en términos de longitud de carreteras puestas en servicio.

Las sombras del Plan REDIA y del PANE se cernían sobre el flamante Plan de las Autovías; todo hacía pensar en un nuevo naufragio de nues-



tros planes de desarrollo, y la equiparación con nuestros vecinos de Europa parecía alejarse nuevamente de nosotros.

Pero con la entrada en el Mercado Común, España sube repentinamente de precio. Por razones ajenas a nuestro entramado productivo, de la noche a la mañana el suelo multiplica su valor y, con él, todo lo que se encuentra por encima. El que tenía un bien inmueble, de repente se encuentra con unas enormes plusvalías, con las que nunca había soñado, y ello sin haber puesto nada de su parte. Fue como heredar de un tío desconocido de América. Es el *boom* de la prosperidad socialista. Por doquier florecen empresas y nuevos comercios, se multiplican los Mercedes en nuestras calles, se compran y venden pisos en plazos récord, etc.

Naturalmente, la Administración no es ajena a esta eclosión, y se lanza a la misma vorágine consumista, con el consiguiente efecto multiplicador sobre los particulares. Es la hora de los proyectos faraónicos de Madrid, Barcelona y, sobre todo, Sevilla.

Más tarde se vio que nuestra repentina prosperidad era lo que no podía dejar de ser: un sueño. Se estabilizó el precio del suelo, dejó de crecer el valor de los inmuebles, se congelaron los sueldos, aumentaron los impuestos —entre ellos los de la horrible *ley de Tasas*— y, finalmente, comprendimos que todos éramos más pobres que antes del *boom*, porque

aunque nuestra casa valiera el triple que antes, daba lo mismo, porque la necesitábamos para vivir y, en consecuencia, no podíamos venderla; pero cambiar de casa se había vuelto tres veces más caro. Además, nos habíamos metido en créditos fáciles de devolver cuando el suelo subía como la espuma, pero que mostraban su hierro en la nueva pobreza.

Y a la Administración le pasó lo mismo, claro. Aquella vorágine inversora y despilfarradora, basada en una riqueza mayoritariamente especulativa, se encontró con la reducción drástica de los ingresos, pero con los mismos vencimientos implacables de los créditos suscritos. El emblema de este *fiasco* es la triste trampa de «Puerta Europa», esas atrevidas torres inclinadas de la madrileña Plaza de Castilla abandonadas a media construcción, como una nueva Babel. La continuación de esta historia la conocemos todos.

Al comenzar el segundo cuatrienio del Plan General de Carreteras, en 1988, el marco socio-económico era muy diferente al de 1983. El fuerte despegue económico que se inicia en 1986 induce crecimientos anuales del tráfico entre el 5 por 100 y el 6 por 100, frente al 2 por 100 previsto durante la redacción del Plan. Como consecuencia, y jaleado por las halagüeñas perspectivas de la economía, el Gobierno aprueba el RD 3/1988 de 3 de junio, que realiza una actualización del Plan General de Carreteras con las siguientes variaciones:

1. Se adelanta la terminación del programa de autovías de 1993 a 1991 (todavía no se ha terminado) que, con las sucesivas ampliaciones, pasa a tener 3.552,4 km.

2. Se aumenta la calidad de las autovías, construyendo numerosos tramos con las dos calzadas de nuevo trazado, suprimiendo las travesías y realizando todas las intersecciones a distinto nivel.

3. Se amplía el programa urbano, recogiendo los convenios suscritos con los Ayuntamientos de Sevilla, Madrid, Barcelona, Málaga, etc. y con algunas Comunidades Autónomas.

Como resultado, se elevó la valoración del Plan de 0,80 a 1,48 billones de pesetas, alargando las inversiones de acondicionamientos y actuaciones en medio urbano hasta 1993.

En una reciente comparecencia ante el Congreso de los Diputados, el Ministro del ahora llamado MOPTMA aseguró que antes de finalizar el año 1993 se terminará el Primer Plan General de Carreteras... en cuanto a contratación de obras se refiere. Para ver esas obras terminadas tendremos

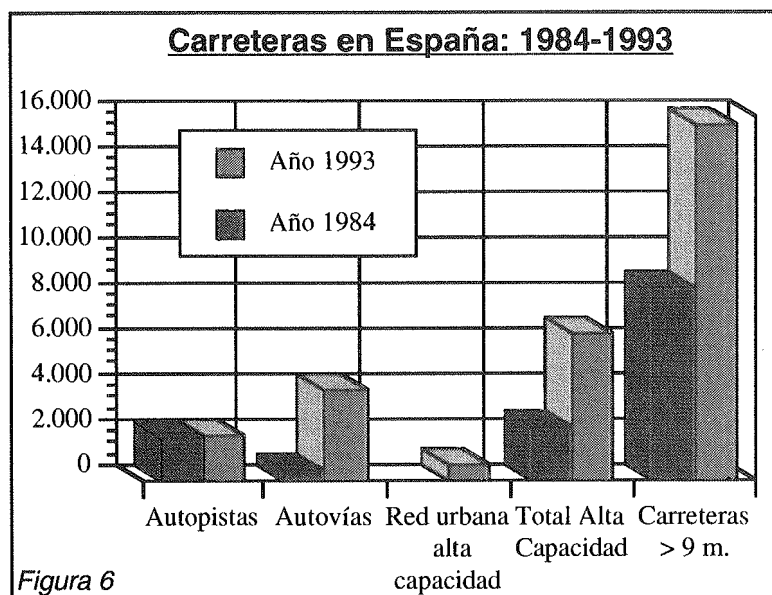
que esperar como mínimo hasta principios de 1996. Durante 1992 se abrieron al tráfico más de 1.000 km de vías de alta capacidad, concepto que incluye las autovías y las carreteras de una sola calzada con trazado de alta velocidad específica llamadas «vías rápidas»; en 1993 se habrán abierto al tráfico otros 300 km de autovías.

Aunque el resultado del Plan ha sido la conversión de España en un país por el que da gusto circular con un buen coche —con las matizaciones que luego veremos—, no pueden dedicarse muchos elogios a la formalidad en su cumplimiento. Ya ilustramos el retraso acumulado en el primer cuatrienio del Plan; pues bien, este retraso no se ha recuperado, sino que, muy al contrario, se ha hecho mucho mayor en el segundo cuatrienio. El retraso para la conclusión del programa de autovías será del 50 por 100 (cuatro años sobre los ocho inicialmente previstos), a pesar de haber batido en 1992 el récord que poseía Alemania sobre kilómetros de vías de alta capacidad puestas en servicio en un solo año. Del desfase económico es preferible no hablar: échese una ojeada a la figura 5 para admirarse de cómo se han gestionado en este terreno los impuestos del *boom* socialista. Sobre los presupuestos iniciales se ha producido un sobrecoste del 162 por 100, si bien sobre los presupuestos actualizados al final del primer cuatrienio el sobrecoste se limita a un nada modesto 42 por 100 (6).

En cuanto a la calidad de las autovías construidas en este Plan, nos remitimos a lo dicho cuando se comentó la polémica autopistas-autovías. Después de constatar el sobrecoste experimentado por el PGC no se puede dejar de plantear nuevamente la misma cuestión: ¿ha valido realmente la pena optar por la solución *barata*? Cuando se suponía que la solución era realmente *barata*, se podía perdonar una serie de cosas, pero una vez averiguado que la solución ha sido cara, no, —carísima...— el conductor alberga serias dudas de que se haya optimizado la aplicación de los recursos disponibles (léase sus impuestos).

Al margen de defectos de trazado propios de querer aprovechar al máximo lo existente, como curvas cerradas, badenes pronunciados, bombeos entre los dos carriles de una misma calzada, accesos demasiado próximos, etc., las autovías del primer PGC adolecen del síndrome de la

(6) Según un folleto de propaganda que distribuyó el MOPT durante el verano del 93, la inversión total alcanzaría los 2,7 billones de ptas., lo que significaría sobrecostes del 238 por 100 y 82 por 100 respectivamente.



chapuza hispánica, ocasionado por nuestra natural indisciplina, improvisación, superficialidad, pereza —falta de profesionalidad, en una palabra— y por las *prisas*. Ha sido característico en estas obras comenzarlas muy bien, con suma atención a la calidad, para ir rebajando exigencias a medida que se aproximaban las capas del firme. Es el fenómeno de la irracionalidad en el control de calidad, llevado a la práctica a pesar de los profesionales de la construcción, por las dichas *prisillas* que atacan a los políticos cuando ven el final ya cerca y quieren anotarse el éxito antes de ser cesados en su cargo...

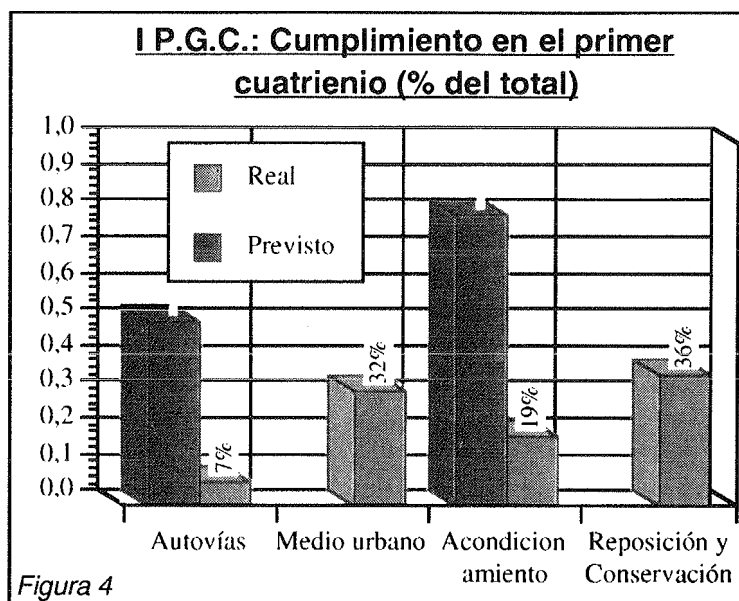
En los próximos años, con el funcionamiento de los programas de conservación, podrá valorarse la incidencia que las prisas han tenido en el coste final de las obras, porque es indudable que los efectos de compactación en las capas del firme, los aglomerados extendidos bajo la lluvia, los riegos de imprimación y de adherencia no curados debidamente, los áridos que no cumplen las exigencias de limpieza y de desgaste, etc. surgirán más adelante en forma de minutas de conservación. Indudablemente, las autopistas de peaje construidas en los últimos años sesenta y primeros años setenta son muy superiores a las autovías del primer PGC.

Finalmente, un detalle que tal vez no haya sido responsabilidad del MOPT, pero que hace tanto por la calidad de la conducción y por la

seguridad, que debería serlo. Nos referimos a las Áreas de Servicio. En este punto la dulce Francia nos lleva una enorme delantera. Esas áreas de servicio con jardines verdes y floridos, mesas para pic-nic y papeleras con su bolsa de plástico siempre limpia, con columpios para los niños, servicios con duchas, bar, restaurantes del auto-servicio y de los otros, supermercado, tienda de periódicos y revistas... ¡Ah! Esas áreas son una invitación a tomarse un descanso en la conducción y, sin duda, evitan accidentes. Ahora que el Ministerio de Obras Públicas y Transportes se llama también de Medio Ambiente, tal vez debería incluir en sus proyectos rematar sus obras con detalles humanos que completen el servicio, considerando que los vehículos que circulan por esas modernas infraestructuras son conducidos por personas que sienten y padecen y que, en definitiva, los servicios que prestan las infraestructuras y todo lo demás deben ser servicios al hombre total.

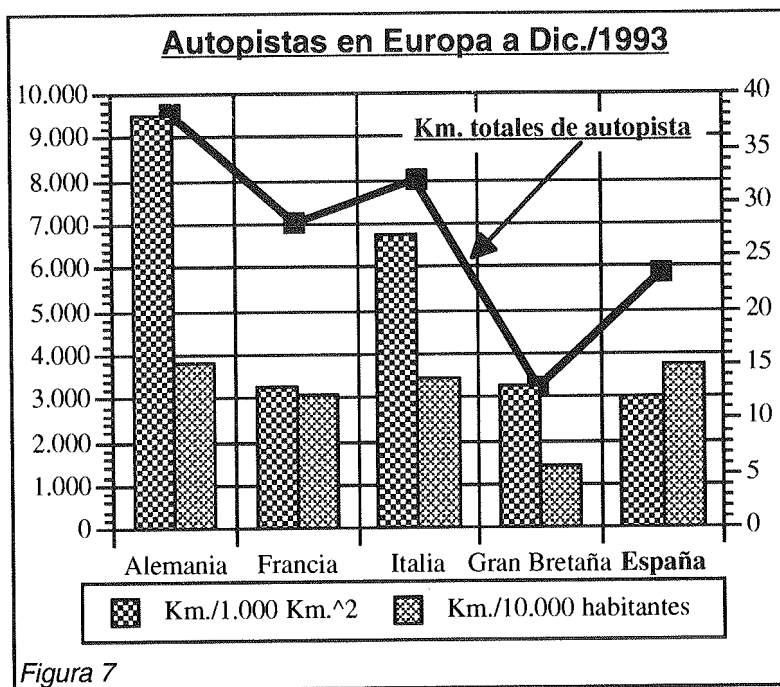
España «versus» Europa: carreteras en 1993

CON las reservas manifestadas anteriormente, es obvio que se ha hecho un enorme esfuerzo en cuestión de carreteras desde 1984 a esta parte. En el gráfico de la figura 6 puede verse



la situación de nuestra red viaria antes de comenzarse las obras del PGC y la esperada al finalizar las obras que se encuentran en curso en 1993. Los datos sobre la llamada «Red Urbana de Alta Capacidad» son confusos, porque no se sabe bien lo que se incluye o excluye (v. gr. la M-30 de Madrid estaba terminada en 1984 y el MOPT no la incluye), por lo que no los comentaremos, pero el incremento de autovías ha sido espectacular. En conjunto se habrán construido cerca de 3.500 km de autovía, cifra que no merece más que felicitaciones.

La comparación con Europa, que no se sostenía antes del primer Plan General de Carreteras, resulta ahora muy decorosa, como se muestra en el gráfico de la figura 7. En valores absolutos hemos superado a Gran Bretaña, y Alemania apenas cuenta con un 50 por 100 más de carreteras de doble calzada que nosotros (escala de la izquierda). Pero en valores relativos nos encontramos con la sorpresa de que somos el país que tiene más autopistas por habitante de Europa, junto con Alemania, si bien la densidad de autopistas —kms por km cuadrado— se halla lejos de Italia y Alemania (y mucho más lejos de los pequeños países del antiguo Benelux,



cuya densidad de autopistas ronda los 50 km por cada 1.000 km² de territorio). En conjunto nuestra situación es muy parecida a la de Francia, con menor longitud de autopista que ellos porque nuestro país es menos extenso y menos poblado, pero con ratios similares.

Con el empuje del PCG 84-91, los planes de carreteras realizados en los últimos treinta años han contribuido en gran medida a vertebrar el territorio nacional, disminuyendo tiempos y costes de transporte, superando nuestro atraso secular. Esta es una premisa básica para el desarrollo y para permitir la competitividad de la economía española con la de Europa... así como para hacer más competitivos a nuestros vecinos europeos con nosotros.

Además y aparte del abaratamiento de los costes de transporte, las nuevas carreteras inciden directamente en la espina dorsal de ese nuevo jinete del apocalipsis que cabalga sobre ruedas, con su negra calavera y la guadaña de segar vidas siempre presta. Es alarmante el número de vidas que se siegan en la carretera. Nos hemos acostumbrado a escuchar como una rutina que no fuera con nosotros el parte de las víctimas registradas en el fin de semana y en las fechas clave de puentes y vacaciones. La carretera es la primera causa de mortalidad, junto con el cáncer y el corazón, y sin embargo no se le presta casi ninguna atención, lo cual es tanto más alarmante cuanto que —contrariamente a sus macabros compañeros— no puede considerarse incurable. Contrasta la agitación creada en torno a la nueva enfermedad incurable llamada SIDA y las campañas de lucha contra el cáncer, con la resignación que reina ante la muerte sobre ruedas.

Aunque la frecuencia de accidentes se ha reducido sustancialmente, España sigue siendo uno de los países del área comunitaria con mayor siniestralidad. En 1991 de cada 1.000 turistas 120 declararon algún siniestro de responsabilidad civil, únicamente superados por los 149 de Italia y muy lejos de los 37 de Finlandia o Noruega. En 1992, y según estimaciones, la frecuencia media de siniestros fue de 110 por cada 1.000 turistas asegurados.

Indudablemente la seguridad de las autovías es muy superior a la de las carreteras de una sola calzada, y la entrada en servicio de estos 3.500 km del PGC se ha notado en las estadísticas. Porque aunque los vehículos modernos cuentan con más y mejores sistemas de seguridad, estos ven mermada su eficacia preventiva por los elevados rendimientos de su motor, que invitan a una conducción más agresiva. Tal vez deberíamos to-

mar nota de la medida tomada en Japón, donde no conceden permiso de circulación a los vehículos que no cuenten con un dispositivo para limitar su velocidad a 180 km/hora...

No obstante, es un hecho que la red viaria secundaria absorbe únicamente el 30 por 100 del tráfico y, sin embargo, en ella se producen el 52 por 100 de los accidentes mortales. El esfuerzo del MOPT en materia de seguridad deberá centrarse en la red secundaria en los próximos años.

Política de infraestructura para los 90

¿Y después del primer Plan General de Carreteras, qué? Sin dudar, después del primer PGC, el segundo PGC.

En abril de 1993 se presentó a la opinión pública a bombo y platillo el PDI (Plan Director de Infraestructura) para el período 1993-2007, con un importe total de 18 billones de pesetas. Fue éste uno de los argumentos *fuertes* de la campaña electoral del PSOE, que pretendía capitalizar para sí mismo el éxito obtenido por el PGC. Porque nadie —ni siquiera el que lo presentó a la opinión pública— puede pensar que siga el PSOE en el poder tanto tiempo como para llevarlo a efecto... Más bien se trata de una declaración de necesidades globales del país y de la formulación de un deseo que sería bello poder cumplir. En la medida en que dicho Plan refleja unas necesidades objetivas, lo lógico es que los herederos del poder mantengan sus líneas generales, pero su cumplimiento, en todo caso, queda supeditado a los vientos de la economía más que a la voluntad política. Recuérdese lo que sucedió con los planes REDIA y PANE del último gobierno de Franco, cuya ambición era suscrita por todos.

El objetivo del Plan es completar los grandes ejes de comunicaciones de España e integrarlos en la red europea. Para su financiación —según declaraciones del ministro del MOPT, don José Borrell— serían suficientes los fondos aportados por los Presupuestos del Estado, cumpliendo el objetivo del Gobierno de destinar cada año el 5 por 100 del PIB a infraestructuras, lo que puede generar unos 12,8 billones de pesetas, y las aportaciones de la CEE a través de sus fondos estructurales y de cohesión.

De la inversión total, unos 13,8 billones —el 77 por 100— se destinará a infraestructuras del transporte, tanto en carreteras como en ferrocarril, mejoras de puertos y de aeropuertos. De esta cantidad, el 57 por 100

—unos 7,9 billones de pesetas— completará vías interurbanas y el 20 por 100 —unos 2,8 billones de pesetas— se invertirá en el medio urbano.

En carreteras se pretende elevar los 5.800 km actuales de autovías y autopistas a 9.250, y construir otros 1.637 km en tramos de conexión y accesos a grandes ciudades. Esta nueva red unirá la meseta con Galicia por dos ramales, al norte y al sur de esta comunidad; enlazará Madrid con el eje Bilbao-Barcelona a través del corredor del Henares y Soria; incluirá el eje Sagunto-Teruel-Huesca-Somport-Francia; potenciará el corredor del subcantábrico, que va de Burgos a los dos ramales gallegos, y el corredor del arco mediterráneo, que unirá la meseta sur con Madrid y Andalucía occidental.

No obstante, a partir de ahora nuestra política de transportes y de infraestructuras deberá enmarcarse dentro de la política de la CE, como corresponde al tributo de soberanía que todos los países miembros le deben, y también porque esa es la fórmula para beneficiarse de los fondos comunitarios.

Los objetivos perseguidos en materia de política de transportes por la CE, se han plasmado tras diversos vaivenes en el Reglamento 3359/90, relativo al establecimiento de un Programa de Acción en el ámbito de las infraestructuras de transporte, cuyos objetivos son los siguientes:

- a) la eliminación de cuellos de botella;
- b) la integración de las zonas situadas geográficamente en la periferia de la Comunidad o sin accesos al mar;
- c) la reducción de los costes relacionados con el tránsito en cooperación con cualquier país tercero;
- d) la mejora de los enlaces en los pasillos marítimo-terrestre;
- e) el establecimiento de vías de comunicación de alta calidad de servicio entre los principales centros urbanos.

La finalidad de esta política es la elaboración de una serie de esquemas directores relativos a las diferentes redes de ámbito comunitario, así como la instauración de un sistema de ayudas destinadas a cofinanciar —en colaboración con los Estados miembros— aquellos proyectos de interés comunitario que, revistiendo gran importancia para la Comunidad, no pudieran ser financiados por aquéllos, en razón de sus limitaciones presupuestarias nacionales.

En este sentido, la Comisión de Transportes y Turismo del Parlamento Europeo ha elaborado un esquema director de carreteras, que tiene el

año 2002 como horizonte y se compone de 37.000 km de tramos de carreteras ya existentes y de 12.000 km de autopistas o carreteras de alta capacidad. Respecto a España, el esquema director europeo incluye dos propuestas de especial interés: la creación del enlace Sur-Norte (por ferrocarril y carretera) como corredor de tránsito entre África y Europa, y la construcción de una vía rápida que uniría Galicia con Centroeuropa atravesando la cornisa cantábrica. Para conectar con Portugal se incluyen dos enlaces: Valencia-Ciudad Real-Mérida-Lisboa y Oporto-Vila Real-Braganza-Vigo-Madrid; y para conectar con Francia se incluyen los itinerarios Pamplona-Bayona y Limoges-Tarbes-Somport-Huesca-Zaragoza-Valencia.

De estos esquemas directores, o ampulosas declaraciones de intenciones, surgirán los planes concretos de carreteras. El II PGC que debería abarcar el período 1993-2000 está todavía en el horno, por lo que inevitablemente llegará con retraso. En previsión de ello, el MOPT ha prometido un «plan puente» con una inversión estimada de un billón de pesetas; con este plan se pretende cubrir el vacío que se ha abierto de hecho entre el primer y segundo PGC, como resulta público y notorio, pues a finales de 1993 no hay obras en España, para general asfixia de las empresas constructoras y mayor abundamiento del paro. Este *plan puente* pretende licitar 920 km de nuevas autovías en 1994, de los que 500 km se adjudicarán en el mismo año.

Como se desprende de lo dicho en este epígrafe, el futuro a medio plazo de las carreteras en España es halagüeño —o, más bien, está poblado de buenos augurios. Sólo cabe añadir lo comentado por don Aniceto Zaragoza, director general de la Asociación de la Carretera, en las ya mencionadas declaraciones tras celebrarse en Madrid el XII Congreso Mundial de la «International Road Federation»: «...el futuro de las comunicaciones se enfrenta a tres problemas clave: financiación, medio ambiente y seguridad vial». Los dos segundos problemas tienen una solución que se aproxima asintóticamente a un ideal, pero el primero es de tal naturaleza que, de no resolverse, puede dar al traste con todos nuestros planes, como pasó con el cántaro de la lechera.

Conclusión y resumen

COMO conclusión podemos señalar que queda de manifiesto el gran esfuerzo realizado por la Administración

española en la última década, fundamentalmente de 1987 en adelante, coincidiendo con la segunda etapa del I Plan General de Carreteras 1984/1991, lo que nos ha llevado a alcanzar los ratios de longitud de carretera por km² y por habitante de los países más desarrollados de nuestro entorno, aunque las famosas autovías hayan costado *la hijuela* y adolezcan de defectos de bulto impropios de su pomposo nombre.

En cuanto al futuro de las infraestructuras, tanto nuestro Gobierno como el Consejo de la CE ven en ellas un elemento importante de la política regional, al contribuir a la corrección de los distintos desequilibrios regionales, a un reparto más equilibrado de las actividades económicas sobre el territorio, a la promoción del desarrollo y al ajuste estructural de las áreas subdesarrolladas, colaborando a alcanzar la cohesión económica y social, razones por las cuales ambos se han comprometido seriamente en su desarrollo. Esto es una buena noticia para todos y esperemos que no se malogre, como tantos otros buenos planes, por falta de recursos. Pero no se pierda de vista que la creación de una red moderna y eficiente de carreteras, conectada con la red transpirenaica y diseñada para satisfacer las necesidades de transporte de la CE en orden al buen funcionamiento del comercio interior... sin duda hará más competitiva nuestra economía, pero también hará más competitiva la economía de los gigantes europeos, que sienten una irresistible tentación de colonizarnos.

Por lo demás, queda dicho que las infraestructuras *contribuyen, colaboran, facilitan, predisponen a*; es decir, son el principio, no el fin de la política económica. No dejaría de ser un sarcasmo que después de crear un vasto cauce para el comercio, no hubiera tal comercio porque no se hubieran dispuesto las medidas pertinentes para potenciar una industria y un sector de servicios estables.

Indudablemente la construcción de las infraestructuras genera riqueza «per se» —suele hablarse de 2,5 puestos de trabajo indirectos por cada puesto directo—, pero estos puestos son siempre eventuales y, además, móviles en el espacio. La construcción, a medio plazo, será un sector con reducido impacto en el PIB, con más atención a la conservación de lo existente que a la creación de cosas nuevas. Por este motivo la atención de los gobiernos deberá centrarse en las fuentes creadoras de riqueza, en la ventaja de las tecnologías exclusivas, en la imaginación del sector de servicios... Sin este objetivo, nuestras flamantes infraestructuras perecerían por obsolescencia sin haberse amortizado.

Recuerdo unas pintorescas declaraciones de nuestro actual vicepresi-

dente del Gobierno. Afirmaba que la razón de nuestra elevada tasa de desempleo estribaba en que la industria moderna produce lo mismo con mucha menos mano de obra... Bien, ésta y no otra es la razón de la prosperidad de los pueblos y la causa del llamado *estado del bienestar*; las labores mecánicas, monótonas, repetitivas se confían a las máquinas, y ello permite que el hombre ponga en juego el exceso esencial de su naturaleza sobre la nula materia.