

LA PLANIFICACIÓN DE CARRETERAS HOY EN DÍA.

Justo Borrajo Sebastián. Dr. Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos.

“La frivolidad es tener una tabla de valores completamente confundida, es el sacrificio de la visión a largo plazo por el corto plazo, por lo inmediato. Justamente eso es el espectáculo.”

Mario Vargas Llosa.

Dotar a un país de una red de carreteras eficaz exige contemplar de una manera integral las distintas fases de planificación, proyecto, construcción, conservación y explotación, siendo necesario analizar cuando hay que poner el acento en cada una de ellas, aunque siempre es necesario disponer de una planificación que responda a las tres preguntas fundamentales de cualquier plan: qué hacer y cómo y cuándo hacerlo.

La carretera transporta en España más del 84 por 100 de las mercancías (del total de t-km.) y aproximadamente el 90 por 100 de los viajeros, con unas tasas de crecimiento sensiblemente superiores a la del resto de actividades económicas en las que se encuadra y una generación de valor superior al resto de modos de transporte (el sector del transporte representa aproximadamente un 5 por 100 del Valor Añadido Bruto nacional y el terrestre concentra algo más de la mitad).

Por ello, es imprescindible para lograr una eficiente red de carreteras al servicio de la economía y los ciudadanos una planificación, flexible y adaptada a las cambiantes circunstancias, que permita programar las inversiones necesarias para adecuar la red a las necesidades de la demanda existente y prevista, aumentando la oferta o gestionando mejor la existente en las fases de crecimiento económico y de tráfico y conservando y gestionando el importante patrimonio viario en todo momento.

Históricamente la planificación de infraestructuras de carreteras ha sido una herramienta habitualmente utilizada en los países de nuestro entorno, porque genera empleo, activa la economía, es anticíclica y es popular: permite inaugurar obras en periodos electorales que son percibidas como mejoras evidentes por los ciudadanos, en todo el

territorio y con obras singulares que por su espectacularidad son admiradas, destacadas y celebradas en todos los medios de comunicación.

No obstante, para que la planificación y los planes en los que se plasma puedan ser considerados como tales deben ser creíbles y para ello es necesario que sean habituales, continuos y revisables periódicamente. Todo plan debe tener datos básicos actualizados, objetivos que respondan a las circunstancias de cada momento, diferentes alternativas para responder a distintos escenarios, y una biblioteca de estudios y proyectos que permitan programar las actuaciones en función de los objetivos y criterios que se adopten y se expliciten en cada momento.

En definitiva, un plan no es un instrumento para justificar ante el ministerio económico que corresponda unos dineros que en definitiva responden a la máxima de “deme dinero que yo me lo gasto”; ni listas de actuaciones cambiantes a lo largo del tiempo en función de los intereses políticos de cada ministro en cada momento.

Una planificación para que sea creíble debe tener objetivos claros y operativos, datos básicos actualizados, análisis de alternativas diferentes para resolver los problemas detectados en el diagnóstico, e información y participación de los administrados e interesados en un avance de plan, para lograr un equilibrio de intereses y decisiones estables para un periodo de 8 años, dividido en dos de 4 años para coincidir con los periodos electorales, que se plasmará en un plan que debe mantenerse estable, a menos que se produzcan cambios no previstos en su formulación. Además, debe estar clara la financiación y su procedencia así como la programación de las actuaciones con unos criterios claros, operativos y explícitos, sin que ello signifique que no puedan introducirse nuevas actuaciones no previstas, de las que deben responsabilizarse los políticos que las incluyan en los presupuestos anuales, lo que no es una utopía pues se hace en países de nuestro entorno, como por ejemplo en el Reino Unido.

En los últimos años en España se han elaborado y publicado numerosos planes de carreteras o de transportes que incluyen carreteras, tanto de la Administración Central como de las Autonómicas. Así, a nivel estatal han

sido dados a conocer a los ciudadanos el Plan General de Carreteras 1984-1991, el Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte (PEIT 2005-2020), el Plan Extraordinario de Infraestructuras 2010 y el Plan de Infraestructuras de Transporte y Vivienda (PITVI 2005-2024), además de numerosos planes técnicos, elaborados por la Subdirección de Planificación de la D. G. de Carreteras, que no han visto la luz pública.

A partir del exitoso Plan General de Carreteras; que distribuyó las carreteras españolas entre la Administración Central (26.000 km. en 2013 que soportan el 51 por 100 del tráfico total), las Comunidades Autónomas (71.000 km, y el 43 por 100 del tráfico total) y las Diputaciones (68.000 km, y el 6 por 100 del tráfico total), y que planificó y construyó una red de carreteras de gran capacidad (casi 15.000 km actualmente), dentro del denominado Programa de Autovías; se han elaborado numerosos planes autonómicos, a veces sin la necesaria coordinación entre ellos y con la planificación estatal. Las autovías empezaron siendo meras duplicaciones de calzada de las carreteras radiales existentes y terminaron como autopistas libres de nuevo trazado, a costa de incrementar considerablemente su coste aunque manteniendo su denominación.

Los planes siguientes han incluido las carreteras, e incluso la vivienda como en el PITVI, dentro de la planificación del transporte y han planteado conceptos novedosos como la sostenibilidad, la intermodalidad y la financiación público-privada; pero tienen contradicciones entre su diagnóstico y sus propuestas de actuación: se diagnostica que no es sostenible ni necesario seguir construyendo vías de gran capacidad pero se propone la construcción de más kilómetros en cada plan que en el anterior, a costa de alejar los horizontes. Por ello, se convierten más bien en unos esquemas directores que establecen a muy largo plazo los deseos expresados por los representantes políticos de las diferentes Comunidades Autónomas, que quieren ver incluidas sus aspiraciones en los planos de actuaciones que parecen ser lo único que les preocupa a los ciudadanos y los medios de comunicación, aun a sabiendas de la práctica imposibilidad de su cumplimiento a medio plazo.

Ninguno de los planes posteriores al Plan General de Carreteras 1984-1991 han incluido una programación temporal de las actuaciones

propuestas de acuerdo a unos criterios de priorización, para intentar eludir los problemas de incumplimientos de los plazos de contratación o puesta en servicio de las obras, pero eso se traduce en una lucha entre los intereses de cada Comunidad Autónoma para incluir sus actuaciones en los presupuestos anuales, haciendo que el plan deje de ser creíble al ampliar los horizontes e incluir todas las actuaciones. Esta práctica no es novedosa pues ya se practicó con las llamadas carreteras parlamentarias en el siglo XIX.

Los planes conocidos tampoco incluyen una financiación clara con sus fuentes de procedencia: privada, pública o público-privada, y los motivos para esa propuesta (rentabilidad económico-social o económico-financiera). Incluso se ha llegado a propugnar que el coste de las infraestructuras sea asumido por las generaciones futuras que las van a disfrutar, lo significa que se propone seguir construyendo actuaciones que no son todavía necesarias por la demanda prevista, pero que se quieren acometer como inversiones dinamizadoras de la economía y el empleo, o lo que es peor aún como simple propaganda política que cada vez es menos creíble para los ciudadanos y, por tanto, menos eficaz.

Como conclusión, podemos decir que la planificación es indispensable en cualquier situación, para disponer de una red de carreteras eficiente al servicio de la competitividad de la economía y la mejora de la accesibilidad al territorio de los ciudadanos. En los momentos de crisis económica y reducción o estabilización de los tráficos, cuando parece que no hay que hacer propuestas de nuevas actuaciones, hay que poner el acento en la conservación del patrimonio y la gestión de la red, reduciendo la accidentalidad y proponiendo actuaciones de bajo coste y alta rentabilidad, como control de accesos, vías de servicio, o variantes de población, así como medidas de gestión de la demanda, como tasas o peajes que no siempre tienen que ser impopulares si no son pagados directamente por los usuarios, con lo que podrían transferirse tráficos de vías congestionadas a autopistas de peaje infrautilizadas sin necesidad de construir autovías alternativas. En definitiva siempre es necesario saber lo que hay que hacer y cuando y eso es planificar, para lo que no son necesarios numerosos estudios y volúmenes, como puso de manifiesto el

ejemplar plan de carreteras de Carlos III: construir unos caminos lo más rectos posible a los confines de mi reino, financiados con un impuesto sobre la sal y gestionados por un cuerpo de ingenieros de caminos, y eso responde con claridad al qué, el cómo y el cuándo de todo plan y cabe en una cuartilla, siendo plenamente creíble.