

Conclusiones de la XXVI Semana de la Carretera

José Manuel Gálligo, Jefe de Área de Gestión de la Subdirección General de Gestión de Ayudas, Proyectos y Subvenciones del Ministerio de Fomento, y Ponente General de este congreso, presenta el balance final de esta cita celebrada en Zaragoza entre el 26 y el 29 de septiembre

Madrid, 10 de octubre de 2006

Bajo el lema "Carreteras para el transporte de mercancías", la XXVI Semana de la Carretera ha tenido como objetivo el análisis del papel que las carreteras juegan, y deben jugar en el próximo futuro, en el conjunto del transporte de mercancías, desde todos los puntos de vista: desde la planificación y la financiación a la logística, la sostenibilidad, la seguridad y la conservación.

Ese análisis, en 2006 y en España, debe arrancar necesariamente del estudio de la evolución del transporte de mercancías en los últimos años. Y ese estudio permite sacar una serie de conclusiones válidas tanto para nuestro país como para la Unión Europea. Entre ellas, que el crecimiento del transporte por carretera y por vía marítima ha sido constante, mientras que se ha observado el estancamiento del transporte por ferrocarril y del transporte fluvial -éste casi inexistente en España-, así como el escaso volumen del transporte aéreo, creciente en Europa, pero estancado, y aún en recesión, en España.

En nuestro país, el transporte de mercancías ha crecido al 6% anual acumulativo en la última década, una tasa un 50% superior a la Europea. De este modo, la situación que en 1950 era de práctico equilibrio entre los tres modos principales -marítimo, ferrocarril y carretera- se ha desequilibrado totalmente, correspondiendo en la actualidad a la carretera el 85% del transporte interior de mercancías en España.

Para hacer frente a esta situación, es necesario un cambio de timón que permita evitar el peligro de estrangulamiento del transporte por carretera. El Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte (PEIT), constituye en este sentido un planteamiento muy diferente del paradigma anterior, poniendo el acento en la planificación a largo plazo (2005-2020), el transporte intermo-

dal, el reequilibrio del transporte de mercancías entre los distintos modos, y la necesaria sostenibilidad ambiental.

El transporte de mercancías requiere de un análisis cuidadoso de los flujos y de su distribución. Ubicada la XXVI Semana de la Carretera en Zaragoza, se discutió en profundidad la realidad actual de los flujos transpirenaicos y la situación específica de Aragón con las siguientes conclusiones:

- El transporte transpirenaico, tanto en carretera como en ferrocarril, se concentra en los dos corredores extremos de Gipuzkoa y Gerona, ambos en situación de crónica congestión. Las importantes inversiones españolas, tanto en carretera como en ferrocarril, realizadas en provincias interiores como Huesca con el objetivo de forzar un cambio de situación, tropiezan con la práctica ausencia de actividad en el lado francés, donde se mantienen unas vías de comunicación incompatibles con el proyecto europeo.
- Aragón tiene una posición geoestratégica muy importante, fundamental para la compensación de la situación excéntrica de España en la Europa de los 25. Adicionalmente, Zaragoza debe aprovechar las ventajas de tener en un círculo de 300 kilómetros de radio las cuatro principales áreas industriales de España y la mitad de su población, canalizando tanto mercancías de origen terrestre peninsular como de procedencia marítima extracontinental.
- Conscientes de ello, tanto el Ministerio de Fomento como el Gobierno de Aragón tienen en proyecto importantes inversiones en materia de infraestructuras de transporte que incluyen completar la red de carreteras con un mallado más tupido y transversal, y la apertura de nuevas comunicaciones transfronterizas por carretera y ferrocarril.

En relación con la intermodalidad, las discusiones de la XXVI Semana de la Carretera permiten concluir:

- La necesidad de la colaboración, en lugar del enfrentamiento, como principio informador de los distintos modos, con la búsqueda de la optimización del conjunto de los modos, y la exploración de las oportunidades que la intermodalidad abre a cada uno.
- La solución al problema del transporte, en busca de su máxima eficiencia, debe consistir en obtener la mejor combinación modal con el objetivo de maximizar la rentabilidad social y económica, antes que la optimización de cada modo por separado.
- Los nodos de la red intermodal son los puntos críticos de la red de transportes, siendo su ubicación, diseño, agilidad y servicios factores claves de la eficiencia del sistema.

- El modo carretera aporta, como ventajas principales, la máxima cobertura territorial, su carácter imprescindible en casi todas las soluciones de transporte combinado, en especial con el aéreo, constituir soporte muy importante del transporte portuario y por ferrocarril, y como dificultad la gran atomización con necesidad de un importante marco regulatorio.
- Sin embargo, las ventajas teóricas de la intermodalidad no se han trasladado suficientemente al cliente del transporte, que insiste en preferir el modo carretero. Ante la posibilidad de que éste muera de éxito (lo que es mejor que morir de fracaso, pero tampoco es excesivamente atractivo), el sistema de transporte debe analizar por qué (razones de precio, rapidez, calidad de servicio) se mantiene esta situación y trasladar las ventajas teóricas y sociales, al plano concreto e individual.
- Si bien la Semana se enfoca al transporte por carretera, se han extraído conclusiones importantes respecto a las razones de falta de suficiente atractivo de los otros modos, que incluyen, entre otros, la insuficiencia de la red, falta de agilidad y escasez de competencia en el transporte por ferrocarril, y dificultades de tipo administrativo y calidad de servicio insuficiente en el modo aéreo.
- El transporte por carretera es mucho más que un problema de infraestructura. Los aspectos de logística, atención especial a los nodos, aplicación sistemática de las nuevas tecnologías, formación, la sostenibilidad y la seguridad son elementos adicionales cada vez más importantes.
- En este sentido, la Semana ha presentado con amplitud la Plataforma Logística de Zaragoza PLAZA, promovida por el Gobierno de Aragón junto a otras tres plataformas logísticas en Huesca, Fraga y Teruel en una ambiciosa apuesta de futuro que consolida a PLAZA como el primer centro logístico de Europa. Es una operación modelo, objeto ya de los estudios de las escuelas de negocios, con una atención muy cuidada a los aspectos de amplitud de diseño, servicios auxiliares, permeabilidad, trasvase entre modos y seguridad.
- Además, se ha presentado otro ejemplo notable de actuación logística, el Aeropuerto Don Quijote, en Ciudad Real, de financiación totalmente privada. Este aeropuerto conecta los modos carretero, ferroviario y aéreo con un notable futuro.
- Estos dos ejemplos, PLAZA y Ciudad Real, muestran como claves del éxito de los centros logísticos, el aprovechamiento a fondo de la situación geoestratégica, la amplitud de la visión de proyecto, la optimización del trasvase entre modos reduciendo al mínimo las rupturas, y la orientación decidida a las necesidades e intereses de las empresas de transportes. Con estas bazas en



la mano, los dos ejemplos muestran fehacientemente que se puede llegar al éxito desde la iniciativa pública (PLAZA) o desde la puramente privada (Ciudad Real), en expresiva demostración de que lo que hace falta es imaginación, ambición, visión de futuro y ... dinero, venga éste de donde venga.

Además, en la Semana se debatió la sostenibilidad de la red de carreteras ante los incrementos progresivos del tráfico de mercancías, con las siguientes conclusiones:

- Un elemento fundamental de la planificación es la prognosis del tráfico futuro, bien en base a modelos de matriculación y parque de vehículos, bien en base a correlaciones con la evolución del PIB. En la actualidad se prevé una horquilla de incremento anual del PIB entre un 2 y un 3 por ciento hasta 2020, y una elasticidad del tráfico respecto al PIB de 1,18.
- El tráfico actual de vehículos pesados se concentra en torno a las grandes áreas metropolitanas, el arco mediterráneo, el eje del Ebro, y la fachada atlántica gallega y algunas radiales (N-II, III y IV). El incremento medio anual de vehículos pesados previsto es de 1,45%.
- El catálogo de la Instrucción de Firmes de 2003 introdujo la categoría especial de tráfico pesado T00 y nuevos y más potentes tipos de explanada, con atención especial a las capas de coronación tratadas con cemento. Las futuras revisiones de la Instrucción deberán ahondar en mejoras adicionales de los materiales, profundizar en la calidad de la construcción y establecer sobre bases comunes (preconizándose el control de deflexiones) tanto la parte estructural de este control como la auscultación estructural, fundamental en orden a la conservación.
- Entre los aspectos relativos a los materiales, el empleo de mezclas de alta resistencia a la fatiga -como las de alto módulo-, la utilización de residuos como el polvo de caucho de neumáticos fuera de uso para la modificación de betunes, y el reciclado semicaliente con emulsión fueron mostrados con exposición detallada de sus posibilidades actuales.
- Se consideró de gran interés el programa de estaciones de pesaje dinámico del Ministerio de Fomento que, iniciado recientemente, pretende establecer una vigilancia de las cargas de los vehículos pesados con evidente interés para la durabilidad de los firmes, así como para la policía de tráfico y la seguridad vial. Incluirá 70 estaciones y se ha demostrado la necesidad de su rápida implantación y puesta en operación.

La Semana dedicó una amplia sesión, de gran interés expositivo, a la seguridad vial vinculada al tráfico de vehículos pesados, concluyendo:



■ En el 11% de los accidentes y en el 21% de los muertos en carretera se encuentra implicado un vehículo pesado. El accidente tipo es la colisión frontal, frontolateral o lateral, mientras lo es la salida de vía en los vehículos ligeros.

■ Los muertos en accidentes de tráfico con implicación de vehículos pesados han descendido acusadamente en el periodo 2000-2005, y las encuestas indican una mayor responsabilidad de los conductores de pesados. Sin embargo, aún existe un amplio margen de mejora, tanto en términos de consumo de alcohol como de cumplimiento de las limitaciones de velocidad.

■ En los vehículos pesados, la primera causa de pérdida de puntos (35%) está siendo el uso de teléfonos móviles, muy por delante del alcohol, la velocidad y otros. En la accidentalidad incide especialmente el triángulo sueño-cansancio-fatiga, presente en el 50% de los accidentes, el alcohol y, de manera especialmente alarmante, el consumo de drogas.

■ Los sistemas de seguridad, tanto activa como pasiva, en los vehículos pesados, experimentan mejoras constantes, pero están próximos a su límite asintótico. Es fundamental, dado que la salida de carretera de vehículos pesados comporta vuelco en el 80% de los casos, el empleo efectivo del cinturón de seguridad, pudiendo esperarse mejoras adicionales mediante el uso de sistemas antiempotramiento tanto frontales como traseros.

■ La normativa actual del Ministerio de Fomento sobre señalización, sistemas de contención e iluminación se considera suficiente, tal vez más conservadora que en otros países en el caso de los sistemas de contención. Las mejoras en materia de equipamiento deben venir de la renovación periódica de las señales, de la aplicación de iluminación en tramos adicionales, y de medidas de construcción y operación de aparcamientos para emergencias, automatización de quitanieves y otros, en la idea de que la seguridad vial debe ser objeto de un proceso ilimitado de mejora continua.

Por otro lado, se debatió la posibilidad del pago por uso de la red de carreteras, alcanzándose las siguientes conclusiones:

■ La reducción del gasto público en infraestructura de transporte a valores no superiores al 1% del PIB, y la necesidad de construcción de nuevas infraestructuras en la Europa de 25, obliga a los Estados Miembros a buscar nuevas fórmulas de financiación, lo que conduce a un creciente recurso a la financiación público-privada.

■ En este sentido, se presentó una propuesta de reformulación del gasto en infraestructura que parte de la diferenciación entre servicios gratuitos y con pago por uso en las carreteras. Mediante una generalización del pago por uso



de las carreteras, a excepción de las secundarias, basada en tecnología GALILEO, el acompañamiento de un bono de movilidad gratuito amplio para turistas (se estimó en 6.000 kms por año) y una reducción en los impuestos del combustible se pretende una redistribución del pago de modo que la financiación esté basada en los usuarios reales de las carreteras (en lugar del actual recurso generalizado al pago a través de impuestos) y un aumento sustancial del fondo para inversión en carreteras.

■ Además de la limitación del gasto público en infraestructuras, la tarificación vial equitativa basada en el uso constituye el principio básico de los emergentes sistemas de pago por uso, apoyados en las nuevas tecnologías. Es el caso de Alemania, aplicado al peaje de vehículos pesados desde enero de 2005 sobre 12.000 kilómetros de autopista, con reversión de los ingresos por peaje -una vez descontados los gastos del operador- al transporte por carretera (51% del total), ferroviario y marítimo-fluvial. Principios básicos del sistema son la aceptación del público, la reversión de los ingresos al transporte y la reducción simultánea de los impuestos al transporte (matriculación y/o combustible).

■ La experiencia de Alemania -en que el 86% de los usuarios del peaje utiliza el sistema de pago automático basado en GPS, sólo el 13% utiliza terminales manuales y el 1% emplea Internet- muestra con nitidez la preferencia del pago mediante sistemas automáticos basados en la utilización sistemática de las nuevas tecnologías. En este sentido, se presentó en extensión el conjunto de productos y servicios que el sistema GALILEO ofrece al transporte por carretera. Éstos constituyen un soporte sólido de cualquier política de pago por uso de las carreteras, con ventajas técnicas respecto al sistema GPS, en términos de precisión en la posición, y de fiabilidad y garantía legal.

■ También en orden a superar las limitaciones de financiación de las infraestructuras, se presentaron los objetivos, marco de operación y líneas principales de actuación de la nueva Sociedad Estatal de Infraestructuras del Transporte Terrestre, SEITT, sociedad anónima de titularidad estatal, con financiación presupuestaria y extrapresupuestaria (25% en carreteras y 18,6% en ferrocarriles) con formas diversas. La SEITT permitirá agilizar la licitación y adjudicación de las obras, y crea un nuevo marco para la participación del capital privado.

■ Por último, y con importancia específica en relación con el sistema de peaje en sombra, se concluyó la necesidad de que los aforos necesarios para la gestión del sistema se doten de un conjunto de pruebas de instalación, calibración y verificación que garanticen la trazabilidad y transparencia de los datos, y el buen entendimiento entre Administración y Concesionario.



La sexta y última sesión de la XXVI Semana de la Carretera versó sobre nuevos conceptos en materia de conservación, con las siguientes conclusiones:

- Se analizó en detalle el peaje en sombra, utilizado por el Gobierno de Aragón en sendos proyectos de construcción y conservación de autopistas, desde el punto de vista de viabilidad económico-financiera, mostrando la importancia de considerar diversos escenarios de tráfico y tarifa usuario, y concluyendo la solidez del sistema ante escenarios con variaciones significativas. Las ventajas de este sistema desde el punto de vista de la financiación están llevando a su progresiva utilización por las Comunidades Autónomas, siendo preciso el análisis detallado en los Pliegos de Cláusulas Administrativas de los criterios de reparto de riesgos, duración de la concesión, criterios para la evaluación de ofertas y sistemas de determinación del pago al concesionario.
- Se concluyó el interés de la gestión de la conservación por indicadores, cuyo carácter objetivo y diferenciado (incluyendo indicadores operacionales, estructurales, funcionales y de entorno), actuará como elemento incentivador de la profesionalidad en la conservación, y de la incorporación de innovaciones tecnológicas en los procesos y la gestión de la conservación. Este sistema precisa de una redacción detallada de los requisitos técnicos y de la situación cero de partida al objeto de facilitar tanto la licitación y adjudicación, como el posterior desarrollo de los contratos.
- Finalmente, se presentó la situación de los contratos de gestión de las autovías de primera generación, de próxima implementación, que suponen un paso decidido del Ministerio de Fomento en la dirección de la necesaria mejora de las mismas, coherente con el propósito expresado en la Semana de pasar progresivamente, en la inversión en conservación, del actual 1% del valor de la red patrimonial de carreteras, al valor objetivo del 2%.

Más información:

Susana Rubiollván Corzo

Departamento de Comunicación y Relaciones Institucionales

Asociación Española de la Carretera

91 577 99 72

srubio@aecarretera.com / prensa@aecarretera.com

