

Conclusiones de la XXI Semana de la Carretera, "II Encuentro Nacional de la Carretera"

POR JOSÉ M^a MENÉNDEZ MARTÍNEZ
Ponente General



Se recogen aquí las principales conclusiones de los debates desarrollados en el marco de la Vigésimo Primera Edición de la Semana de la Carretera, II Encuentro Nacional de la Carretera, que ha tenido lugar en San Sebastián los días 7 al 11 de octubre.

Tras las distintas reuniones de confrontación mantenidas con los coordinadores de cada Sesión de Trabajo, se puede extraer una serie de consideraciones que se sustentan en los puntos en que los participantes han puesto especial acento, así como en aquellas cuestiones que han vertebrado la discusión.

La presentación de estas conclusiones no sigue estrictamente el orden en que se han desarrollado las exposiciones, ya que los aspectos de organización, finan-

cieros y de planificación lo han invadido todo y hacer compartimentos estancos conduciría a repeticiones. Se tratará, en todo ca-

so, que el hilo conductor no se aleje en exceso de la distribución inicial.

Atendiendo a ese hilo, los aspectos más sobresalientes relacionados con la **Organización Administrativa**, que constituye uno de los temas centrales en los procesos productivo y de explotación de la carretera, deben ser los primeros en destacarse.

Es verdad que es muy diversa la tipología de las organizaciones, pero en los últimos años se han desarrollado varios modelos de entes públicos que han sido objeto de atención en la primera Sesión de Trabajo.

Las peculiaridades que definen estos entes tienen que ver con aspectos como:

- La dependencia o no —o en qué grado— de los Presupuestos Generales del Estado.



José M^a Menéndez, Ponente General de la Semana

- El acceso a créditos exteriores.
- La posibilidad de constituirse en organismo concesionario.
- El Estatuto de sus trabajadores.

En todo caso, y cualquiera que sea el modelo organizativo, se han retomado y no se han puesto en entredicho las conclusiones del último Congreso de la IRF en este sentido; y en particular:

- Los técnicos precisan de una mayor profesionalización, distinguiendo claramente las competencias de éstos frente a los políticos (no en oposición).
- La política de financiación debe ser estable y con un horizonte mínimo de cinco años.
- El administrado pasa a ser cliente de la Administración de carreteras.
- La Administración, en el conjunto de su actividad, tiene que tener más en cuenta los aspectos relacionados con la calidad y su garantía.

En otro orden, la situación derivada del marco constitucional español surgido en 1978 se basa en un modelo que sigue la tendencia mundial hacia la descentralización y/o desconcentración de la responsabilidad sobre las redes regionales y provinciales, que quedan en manos de los poderes más cercanos en el territorio, gestionando la Administración Central una red básica relativamente reducida, pero muy importante por sus tráficos y por las inversiones destinadas a su mantenimiento y conservación.

La importancia que tienen las redes autonómicas y provinciales con problemas determinados, entre los cuales no son menores el presupuestario ni el de la necesaria coordinación entre sus competencias, determina una urgente necesidad de atención específica. Los ratios económicos en la planificación de este tipo de vías, y en particular de las provinciales, pueden quedar en segundo lugar respecto a los socioeconómicos y territoriales.

En cuanto a las **Cuestiones Financieras**, que muchos han entendido como la pieza clave de esta "Semana", y que han merecido sesión doble, pueden ser pre-

sentadas conforme al siguiente hilo argumental:

El colectivo social demanda más y mejores infraestructuras. Los recursos públicos son insuficientes, incluso contando con las ayudas comunitarias. En conclusión, se hace inevitable la necesidad de inventar fórmulas financieras que incentiven la participación privada. Sin embargo, es cierto que, si bien las técnicas de evaluación detectan una cierta cantidad de proyectos rentables socioeconómicamente, pocos —casi ninguno— son rentables financieramente. Valga el Eurotúnel como botón de muestra.

Desde el punto de vista metodológico, las alternativas que se han analizado y que han sido reiteradamente mencionadas, son las siguientes:

a) *La financiación presupuestaria:*

Se hace inevitable la necesidad de inventar fórmulas financieras que incentiven la participación privada

2. Modelo alemán, que cuadra con lo recogido en la Ley de Acompañamiento de los Presupuestos Generales del Estado, donde se crea la figura del "contrato de obra a precio fijo".

• Agencias o entes estatales con capacidad de endeudamiento.

b) *Financiación privada-concesión:* Sus escasas perspectivas tendrían que ver en todo caso con las posibilidades que le concede la Ley de Acompañamiento:



Las cuestiones financieras han sido un factor clave en estas Jornadas.

• Incremento de impuestos o nuevas tasas (tentación que ninguna administración abandona).

• Diferimiento o fraccionamiento del pago, con la ventaja de que el artificio de diferir el pago permitiría cumplir los requisitos de Maastricht. En este sentido, se han presentado dos alternativas:

1. Modelo inglés, "peaje en la sombra" o canon de demanda.

• Ampliación de 50 a 75 años del periodo de concesión.

• Ampliación de actividades complementarias que debe realizar la concesión.

c) *Financiación mixta (participación público-privada):* Intervención de todos los agentes compartiendo riesgos y beneficios. Esta es la sugerencia de la Unión Europea, que apadrina mediante el apoyo del BEI, FEI, Fondo de Cohesión, línea presupuestaria TEN, FEDER, etc.



La Sesión de seguridad vial sirvió para confirmar una vez más que los accidentes de tráfico constituyen uno de los más tremendos dramas que vive la sociedad actual.

Si algo ha quedado claro es que no hay una perspectiva nítida sobre la opción que en estos momentos se puede tomar. Lo que sí parece evidente es que la consideración del corto y largo plazo y la que atañe a los ámbitos regional y nacional, pueden exigir alternativas y modelos de financiación diferentes. En particular, ciertas Comunidades Autónomas están modificando su legislación para introducir agencias o "peajes en la sombra", lo que parece haberse desechado en el ámbito nacional.

Por último, las descripciones realizadas por los participantes procedentes del otro lado del Atlántico han mostrado ciertas directrices comunes y tendencias homogéneas.

La Sesión de **Seguridad Vial** sirvió para confirmar una vez más que los accidentes de tráfico constituyen uno de los más tremendos dramas que vive la sociedad actual. Sirvió, asimismo, para recordar que la responsabilidad de este problema la comparten tres factores: la infraestructura, el usuario y el automóvil.

Preocupó la evolución al alza del número de accidentes con víctimas, tras el claro descenso del período 89/95 que, en cualquier

caso, nos acercó pero no nos puso al nivel de los países europeos más avanzados en este aspecto. Ello sólo puede sugerir la necesidad de redoblar los esfuerzos en seguridad vial.

Los técnicos fantaseamos con la idea de hacer carreteras más seguras y a la vez más rápidas. Pero alguno de los intervinientes puso sobre la mesa datos que muestran la relación existente entre los cambios en la velocidad media y el número y gravedad de los accidentes: una reducción de 5 km/h de la velocidad media equivaldría a un descenso de los siniestros graves en un 25%.

Centrándonos en el aspecto de la infraestructura, no se puso en entredicho la efectividad y economía de actuaciones como la señalización de curvas, los balizamientos, las barreras y, en especial, el tratamiento de los "tramos de concentración de accidentes", que constituyen una parte fundamental de los programas de seguridad vial, tanto de la Administración Central como de las Comunidades Autónomas.

Las sugerencias de mejora se basaron en la solicitud de que el tratamiento de la seguridad constituya un elemento de la planificación misma. En particular, se

señaló la necesidad de potenciar y extender las Auditorías de Seguridad, todavía poco desarrolladas en España, con independencia de la auditoría interna que da como resultado el "anexo de seguridad vial". Nos referimos, en cualquier caso, tanto a proyectos de nueva construcción como a cualquier otro tipo de actuación.

Finalmente, se lamentó la inexistencia de objetivos específicos en los Planes de Seguridad Vial, y se clamó por la necesidad de coordinación e intercambio de información entre las instituciones afectadas.

Por su parte, la Sesión de **Medio Ambiente** ha sido una sesión corta, aunque particularmente intensa. Ha compartido espacio con la presentación de las ponencias españolas que serán expuestas en Toronto (Canadá) durante la celebración del XIII Congreso Mundial de Carreteras de la IRF. Se trata de 85 conferencias, distribuidas en 16 sesiones, que suponen un extraordinario esfuerzo de los técnicos españoles por mostrar nuestros avances en todos los ámbitos del sector.

Centrándonos en el medio ambiente, y en cuanto a los aspectos legislativos, cabe destacar:

- Existencia de normativa sobre Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) en todos los niveles organizativos de las Administraciones: comunitaria, estatal y autonómica.
- Legislación sobre EIA muy diferente entre las distintas Comunidades Autónomas: necesidad de homogeneización.
- Necesidad de analizar conjuntamente la legislación ambiental sobre EIA y la legislación sectorial de carreteras.
- Futura modificación de la legislación ambiental comunitaria y, en consecuencia, necesidad de adaptar la normativa española a las nuevas exigencias.

De carácter relativamente novedoso y particularmente interesante ha sido la presentación del concepto de "Evaluación Estratégica de Impacto", como elemento complementario en la planificación a gran escala. Según

los datos aportados, trece de los quince países comunitarios realizan ya algún tipo de evaluación estratégica. Cuatro la exigen a nivel nacional y otros cuatro en algunas regiones; el resto, tan sólo en determinadas circunstancias.

El problema del ruido ha merecido una atención especial, constatándose la gran dispersión de los criterios utilizados, tanto en el pronóstico dirigido a evaluar los impactos provocados por el ruido, como en el análisis de las posibles soluciones para mitigarlos.

Otros puntos de gran interés en materia medioambiental tienen que ver con los conflictos sociales y políticos derivados del impacto que la construcción de carreteras ocasiona en el entorno. En este sentido, se ha puesto de manifiesto la necesidad de:

a) Recuperar la imagen positiva de las obras públicas en general y de la carretera en particular

b) Comprender la importancia de la información y el diálogo, y saber hacer partícipe a la sociedad de la necesidad y trascendencia de las actuaciones en obras públicas.

Las carreteras no son obras lineales, porque sus tres dimensiones están bien patentes en todas las fases de su diseño y ejecución, y porque el peso de los factores medioambientales y socioeconómicos tiene la misma envergadura que otros. De ahí la complejidad de su concepción, proyecto y construcción, que exige no sólo de profundos conocimientos y delicadas sensibilidades, sino también de equipos humanos amplios y multidisciplinarios.

Por último, el territorio es muy vulnerable en la fase de construcción, como un paciente en el quirófano. Hay que prestar especial atención a las medidas correctoras y minimizar las molestias a los usuarios y los habitantes. De ello han ofrecido una explicación detallada los técnicos guipuzcoanos, al mostrar los resultados de su actuación en la Autopista de Navarra.

El **Proceso Productivo** ha sido el siguiente punto de atención y, en su marco se han comentado en primer lugar cuestiones de normativa técnica. Se ha hablado

de "normas armonizadas" y se ha resaltado la conveniencia de que el grupo CEN agilice sus trabajos a fin de que la "marca CE" se convierta en una realidad en los procesos y los materiales que intervienen en la construcción de infraestructura viaria.

Por lo que corresponde a las Comunidades Autónomas, se ha subrayado la conveniencia de que asuman responsabilidades en materia de normativa en aquellos aspectos específicos que no puedan ser atendidos de manera eficaz por la Administración Central. Todo ello, conociendo las diferencias de medios y de capacidad de investigación que existe entre la Administración Central y las CC.AA. A este respecto, se han presentado resultados concretos, como las "Recomendaciones para el Proyecto y Construcción de Firmes en Castilla y León".

Se ha insistido reiteradamente en la necesidad de recuperar esa mesa de diálogo que constituyó en su momento el Grupo de Trabajo de Normativa Técnica, integrado por los Directores Generales de Carreteras de las Administraciones Central y Autonómicas.

En cuanto al concepto de calidad, se ha resaltado el escaso soporte legal en que éste se sustenta, tanto en la actual Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, como en el Pliego de Condiciones Administrativas Generales

En cuanto al concepto de calidad, se ha resaltado el escaso soporte legal en que éste se sustenta, tanto en la actual Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, como en el Pliego de Condiciones Administrativas Generales.

Los procedimientos de adjudicación de obras siguen siendo motivo de preocupación, aunque los derroteros de la discusión no han permitido profundizar en la búsqueda de soluciones alterna-



Se ha subrayado la conveniencia de que las CC. AA. asuman responsabilidades en materia de normativa en aquellos aspectos específicos que no puedan ser atendidos de manera eficaz por la Administración Central.

tivas al problema que aquéllos plantean.

También inquietan aspectos como la clasificación de los contratistas, que debe ser sometida a una revisión que la adecúe a la situación real de las empresas; la dificultad de disponer de una herramienta eficiente para evaluar en cada momento la capacidad de una empresa para hacer frente a futuros compromisos; y la necesidad de proteger el tejido de subcontratistas, última víctima del proceso.

Volviendo al proceso de calidad, se ha subrayado la necesidad de clarificar este concepto desde la Orden de Estudio del proyecto hasta el PAC de la obra, para evitar que sea puro "papel mojado" o, en el peor de los casos, un elemento de conflicto entre el supervisor dinámico, el director del proyecto o la obra y el consultor o contratista.

Al sello ISO 9000 se le ha otorgado un papel en lo que se refiere a la "conciencia de la calidad", más que en lo que respecta a la mejora de la calidad. Se ha comentado que los contratistas se ven bombardeados con términos como "aseguramiento de la calidad", "plan de calidad", "manual de calidad", "sistema de calidad", etc.; términos todos ellos que van siendo asimilados y que, en la misma medida, empiezan a dar sus frutos en el conjunto del proyecto.

La nueva Ley de Contratos de las Administraciones Públicas ha supuesto mejoras para los contratistas y la Administración, pero el parón registrado a causa de su puesta en marcha y el que se



Hay que minimizar las molestias a los usuarios y los habitantes.

derivó del posterior cambio político, resultaron muy negativos para el sector. Asimismo, la concentración de la publicación en el BOE de las licitaciones y los largos plazos de adjudicación, provocan graves dificultades para los contratistas.

Por último, y respecto a la **Conservación y Explotación** de las carreteras, se apuntan las siguientes conclusiones:

La disminución de costes derivada de una buena conservación en España se podría cifrar en alrededor de 800 000 millones de pesetas por año, 200 000 millones, 400 000 y 200 000 para cada una de las tres Administraciones con competencia en carreteras.

Los recursos que se estiman necesarios para una conservación eficiente se mueven en el entorno del 2 o el 3 por ciento del valor del patrimonio que se quiere conservar. En este sentido, actualmente en España nos encon-

tramos con unos recursos que se sitúan en la mitad de los precisos.

Se critica a los políticos porque prefieren concentrar sus esfuerzos de inversión en la nueva construcción, y tienden a mantener estables, incluso a la baja, los presupuestos destinados a conservación. La experiencia demuestra que en los países que disponen de redes consolidadas la situación es la inversa.

Se echa en falta, asimismo, la existencia de un Pliego General de Condiciones de Conservación.

Y, finalmente, se insta a todas las Administraciones a que desarrollen o pongan en servicio sus bases de datos, de manera que se pueda llevar a cabo un sistema de conservación integral eficaz dentro del marco global de la gestión de carreteras. ■

José M^a Menéndez. Subdirector General de Estudios Económicos y Tecnología de Transportes. Instituto de Estudios del Transporte.

La disminución de costes derivada de una buena conservación en España se podría cifrar en alrededor de 800 000 millones de pesetas por año
