

La construcción en España.

Situación actual y perspectivas futuras (*)

Por MARIANO PALANCAR PENELLA

Dr. Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos.

El artículo pasa revista a la situación actual de la construcción en España y analiza la perspectiva de futuro del sector.

1. INTRODUCCION

Yo soy un Ingeniero que ha dedicado toda la vida profesional al servicio de la Administración, principalmente dedicado a temas hidráulicos, y durante los últimos cinco años de trabajo, como Inspector General del MOPU, lo que me ha permitido un buen observatorio de toda la actividad de este Departamento, responsable de la mayor parte de las infraestructuras del país.

Por otra parte, soy un generalista y trataré de dar a mi exposición un enfoque global, huyendo de excesivas precisiones numéricas que se pueden encontrar en las publicaciones especializadas.

Comentaré, en primer lugar, muy brevemente, el marco español, para pasar después a comentar la situación actual del Sector de la Construcción, haciendo referencia a los principales apartados: carreteras, ferrocarriles, obras hidráulicas, vivienda.

Al hablar de situación actual, me ha parecido conveniente acotar el período de tiempo limitado por el año 1992, tan importante para Europa en general y para nuestro país en particular.

Finalmente, haré unos breves comentarios sobre cuales son las perspectivas futuras de este Sector a mi modesto juicio.

2. EL MARCO ESPAÑOL

Puede ser útil recordar aquí algunos datos.

— España, dentro de la CEE, es un país de desarrollo medio que va por detrás de las grandes potencias industriales (Alemania, Inglaterra, Francia, Italia, Bélgica y Holanda) y por delante de otros países como Grecia, Irlanda y Portugal.

(*) Se admiten comentarios sobre el presente artículo que podrán remitirse a la Redacción de esta Revista hasta el 31 de octubre de 1990.

— Tiene un ámbito territorial de unos 500.000 km² lo que supone, a mi juicio, un hecho importante en una Europa congestionada y demandante de espacio.

Creo que este aspecto no se subraya como merece en los enfoques económicos de nuestro país.

— España presenta en su amplio territorio una variedad geográfica notable fruto de un clima también variado.

Una característica a resaltar es la riqueza de insolación con amplias zonas del país con 3.000 horas de sol.

Otra característica de nuestro país es la irregularidad de la lluvias en el tiempo y en el espacio, que hace que en la España húmeda se viertan al mar cientos de millones de metros cúbicos y en la España seca falte agua en ocasiones.

— España tiene una población de 39 millones en números redondos, siendo la población activa de 14,6 millones.

La población española se concentra en el área de la capital, Madrid, y en las franjas costeras y debe también subrayarse el sistema de ciudades español que es un factor positivo, al existir unas 50 ciudades importantes diseminadas por el territorio nacional.

Debe resaltarse que se trata de una población joven y dinámica.

El nivel de formación en la población es insuficiente y es éste uno de los retos y de las potencialidades del país.

— Como datos económicos, sólo recordaré que el presupuesto nacional es de 11 billones de pesetas.

— En cuanto a organización administrativa, España es un Estado Autonomico que lleva toda-

vía pocos años rodando este nuevo concepto de administración, con problemas naturales de falta de experiencia y ventajas importantes de acercamiento del gobierno a los ciudadanos.

El tiempo trabaja a favor del aumento de la eficacia de este Estado descentralizado.

— Finalmente, y en cuanto a infraestructuras, nuestro país sufre un déficit evidente que se ha acentuado en los últimos años, al aumentar notablemente la actividad económica del país.

Necesitamos mejoras en carreteras, ferrocarriles, obras hidráulicas, comunicaciones, etc.

3. LA SITUACION ACTUAL DE LA CONSTRUCCION EN ESPAÑA

3.1. Generalidades

Como he señalado anteriormente, la definición temporal de la "situación actual" la considero ampliada hasta el año 1992 por motivos obvios que me limito a enunciar:

— La trascendencia cualitativa de la entrada en vigor del Acta Unica Europa.

— La celebración de acontecimientos como los JUEGOS OLIMPICOS DE BARCELONA, la EXPO 92 EN SEVILLA y la CAPITAL EUROPEA DE LA CULTURA en MADRID, que además de su trascendencia específica, tiene una fuerte incidencia en el Sector de la Construcción.

Ciñéndonos a este período de tiempo hay que empezar por señalar que la "Construcción", que experimentó una fuerte recesión en el período 1974-1985, inició en 1986 una recuperación que se mantiene y se refleja en el Cuadro siguiente:

Destacamos las cifras de 3,3 billones en 1986, con incremento del 5 por 100; 3,7 en 1987, con un 7 por 100; 4 en 1988, con 10 por 100, y para 1989, aunque no disponemos de cifras publicadas, el incremento se estima en el 13 por 100.

Conviene subrayar que la actividad ha sido especialmente dinámica en Obras Civiles.

La población ocupada ha llegado a 1.800.000 personas.

En relación con los sectores implicados en esta situación de intensa actividad de la construcción estimamos que:

— Las Administraciones, responsables de un

EVOLUCION DE LA PRODUCCION INTERNA TOTAL DE LA CONSTRUCCION

(miles de millones de ptas. constantes de 1988)

Año	m M Pts.	Indice	% increm.
1970	3.436	100,0	—
1971	3.401	99,0	—1,0
1972	3.692	107,4	8,6
1973	4.012	116,7	1,6
1974	4.077	118,6	1,6
1975	3.838	113,6	—4,3
1976	3.933	114,5	0,8
1977	3.922	114,1	—0,3
1978	3.770	109,8	—3,8
1979	3.585	104,3	—5,0
1980	3.457	100,6	—3,6
1981	3.370	98,0	—2,5
1982	3.387	98,6	0,5
1983	3.302	96,0	—2,5
1984	3.119	90,7	—5,5
1985	3.135	91,2	0,5
1986	3.292	95,7	5,0
1987	3.699	107,6	7,0
1988	4.013	118,4	10,0

alto porcentaje de la inversión, trabajan con medios insuficientes y están desbordadas especialmente en las tareas de planificación.

— Las empresas constructoras están trabajando al máximo de su capacidad. Tienen un buen nivel técnico, comparable con el europeo.

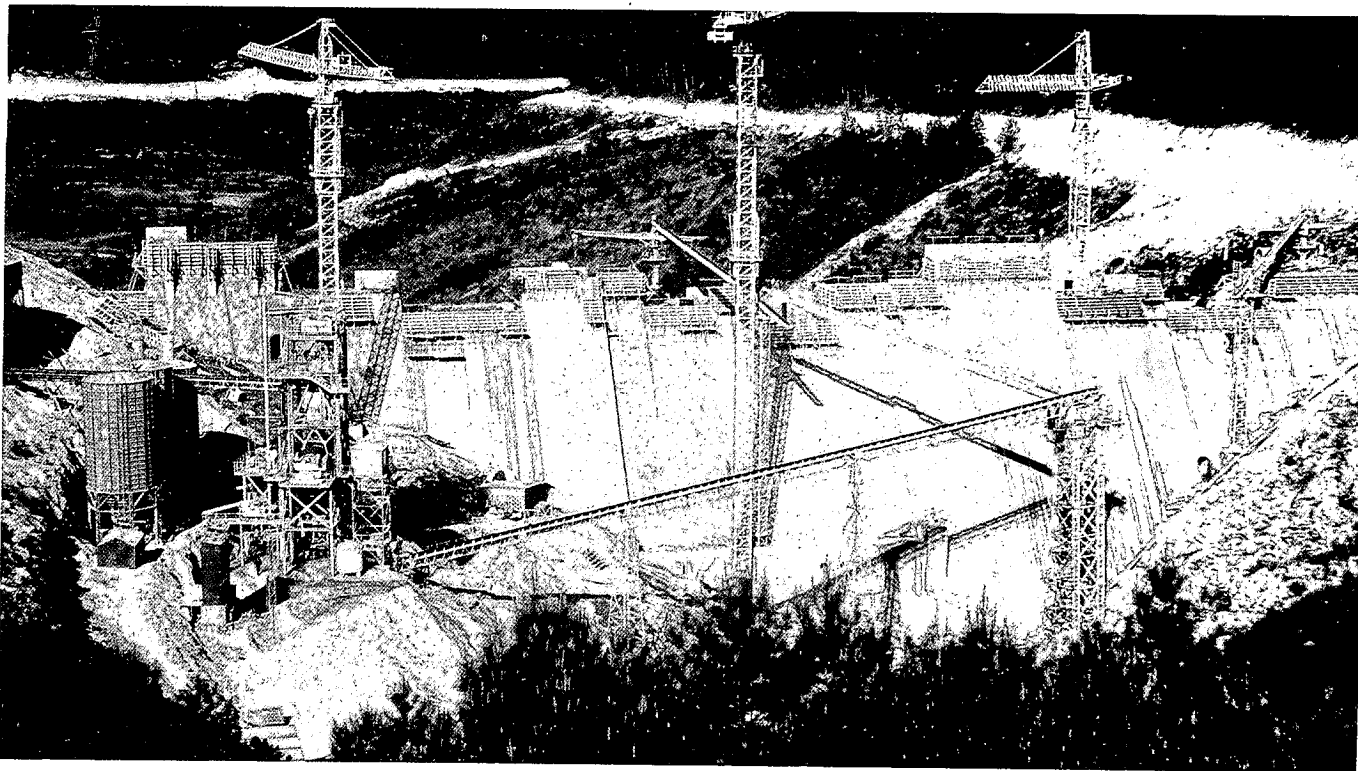
Es negativo el escaso tamaño de numerosas empresas. En cuanto a los trabajadores, se acusa una insuficiente formación y no acabamos de abordar la necesaria formación profesional.

3.2. Las carreteras

La red española de vías públicas tiene una longitud total de 324.000 kms., de los cuales, 20.000 corresponden a la Administración Central, 75.000 a las Comunidades Autónomas y el resto a otras Administraciones locales.

Las carreteras españolas soportan el 80 por 100 del tráfico de mercancías —el porcentaje más elevado de Europa— y el 20 por 100 del tráfico de viajeros.

La situación de la red principal de carreteras era francamente mala tras años de falta de aten-



ción presupuestaria y a fines de 1985 el Gobierno español aprobó el Plan General de Carreteras para el período 1984-1991.

El programa de actuaciones comprendía cuatro grandes capítulos:

- Programa de Autovías.
- Programa de acondicionamientos.
- Programa de reposición y conservación.
- Programa de actuaciones en medio urbano.

En conjunto suponía, en pesetas de 1988, una inversión de 1.479.692 millones de pesetas, es decir, un billón y medio de pesetas.

De hecho, en los últimos años las carreteras han sido la estrella de las inversiones del MOPU, por encima de otros sectores.

En 1988 la inversión estatal fue de 165.000 millones de pesetas y las Comunidades Autónomas gastaron 148.000 millones.

Es un gran esfuerzo a pesar de lo cual existe una fuerte demanda social de mejoras en carreteras.

Pasemos revista rápidamente al desarrollo de las actuaciones reales en los cuatro grandes apartados del Plan.

- Programa de Autovías: tenía como obje-

tivo completar una red estatal de alta capacidad de tráfico.

Ha sido muy criticada la opción tomada de aprovechar al máximo la carretera convencional existente, duplicando calzadas y mejorando sus características, en lugar de abordar un plan de autopistas.

Las críticas al Plan han contribuido a mejorar éste, en el sentido de aumentar las exigencias técnicas de las Autovías, para aproximarlas a las Autopistas (control de accesos, enlaces a distinto nivel, velocidad de proyecto de 100 Km/h., rampa máxima del 5 por 100, etc.).

Se pretende alcanzar en 1992 un total de 6.000 kms. de longitud entre Autopistas y Autovías.

La valoración, en pesetas de 1988, es de 640.000 millones de pesetas.

Del programa de autovías se encuentran en servicio 700 kms. y en construcción o de próxima adjudicación 2.900 kms.

— Programa de acondicionamiento: actúa sobre 7.500 kms. de carreteras de dos carriles y trata de modernizar los principales itinerarios de larga distancia no incluidas en el Programa de Autovías.

La velocidad de proyecto es de 80 km/h. y la

sección transversal a 7/10, siete metros de calzada y arcones de 1,50 m.

Su valoración asciende a 325.000 millones de pesetas y actualmente están en servicio 2.600 kms. y en construcción o de próxima adjudicación 2.300 kms.

— Programa de reposición y conservación: su nombre explica su objetivo de "mantenimiento". La velocidad específica será de 60 km/h, y la sección transversal 7/9 siendo los arcones de 1 m.

Su valoración asciende a 280.000 millones de pesetas y el desarrollo es satisfactorio.

— Programa de actuaciones en medio urbano: tiene por objeto la continuidad adecuada de los itinerarios a su paso por las principales ciudades.

La valoración asciende a 233.000 millones de pesetas.

La necesidad de acuerdo con los municipios supone una dificultad importante para el desarrollo de este Programa y ha sido necesario llegar trabajosamente a firmar acuerdos con los municipios afectados, lo que en general ha supuesto retrasos y encarecimientos.

Los responsables del Programa dan un grado de cumplimiento del 80 por 100 respecto a la inversión prevista, pero hay que tener en cuenta que los presupuestos se han elevado notablemente respecto a las inicialmente previstas, por lo cual el grado de cumplimiento eficaz es mucho menor.

3.3. Los ferrocarriles

Al hablar ahora de los ferrocarriles vamos a referirnos exclusivamente a la red explotada por RENFE, pues los ferrocarriles de vía estrecha existentes en nuestro país tienen una importancia secundaria en los fines de esta exposición.

La red ferroviaria española está anticuada y técnicamente obsoleta y esto no es simplemente una opinión personal. El Director General Adjunto de Ingeniería de la RENFE, don Gonzálo Martín Baranda, afirmaba en unos jornadas ferroviarias del pasado año que "más del 50 por 100 de la Red ha superado ya su vida útil", cifra que se elevaría al 85 por 100 en el horizonte del año 2000.

Ante esta situación, el Gobierno aprobó en abril de 1987 el Plan de Transporte Ferroviario

(PTF), un plan que a nuestro juicio estaba bien estudiado, pero carecía de ambición. Suponía una inversión de dos billones de pesetas en 15 años.

Apenas aprobado el PTF ha quedado invalidado por recientes decisiones políticas de alcance histórico relativas a la implantación acelerada del Tren de Alta Velocidad y al cambio del ancho de vía para reducir el ancho español al mismo existente en Europa.

Estas decisiones, que estuvieron acertadas aunque evidentemente han sido precipitadas, requieren, como es natural, un replanteamiento del PTF, y, por otra parte, hay que señalar que todavía el Gobierno no ha tomado todas las decisiones necesarias.

Lo que parece claro es que la modernización de nuestra red ferroviaria es una necesidad urgente e insoslayable, que supone inversiones muy cuantiosas y que el país está empezando a hacerlas frente.

Por su importancia, por tratarse de la inversión principal del Medio de Transportes en la actualidad, y por su interés técnico, voy a dar algunos datos del Nuevo Acceso Ferroviario a Andalucía (NAFA), obra que se pretende poner en servicio en 1992, que es el final de este período que estamos analizando bajo el epígrafe de "la situación actual".

El NAFA es una nueva línea ferroviaria de Madrid a Sevilla de 455 kms., que acorta en 100 kms. la distancia actual; comprende varios tramos diferenciados claramente:

I. Madrid-Brazatortas: 215 kms. Sigue aproximadamente el trazado de la línea existente entre Madrid y Badajoz.

Su construcción está a cargo del Ministerio de Transportes.

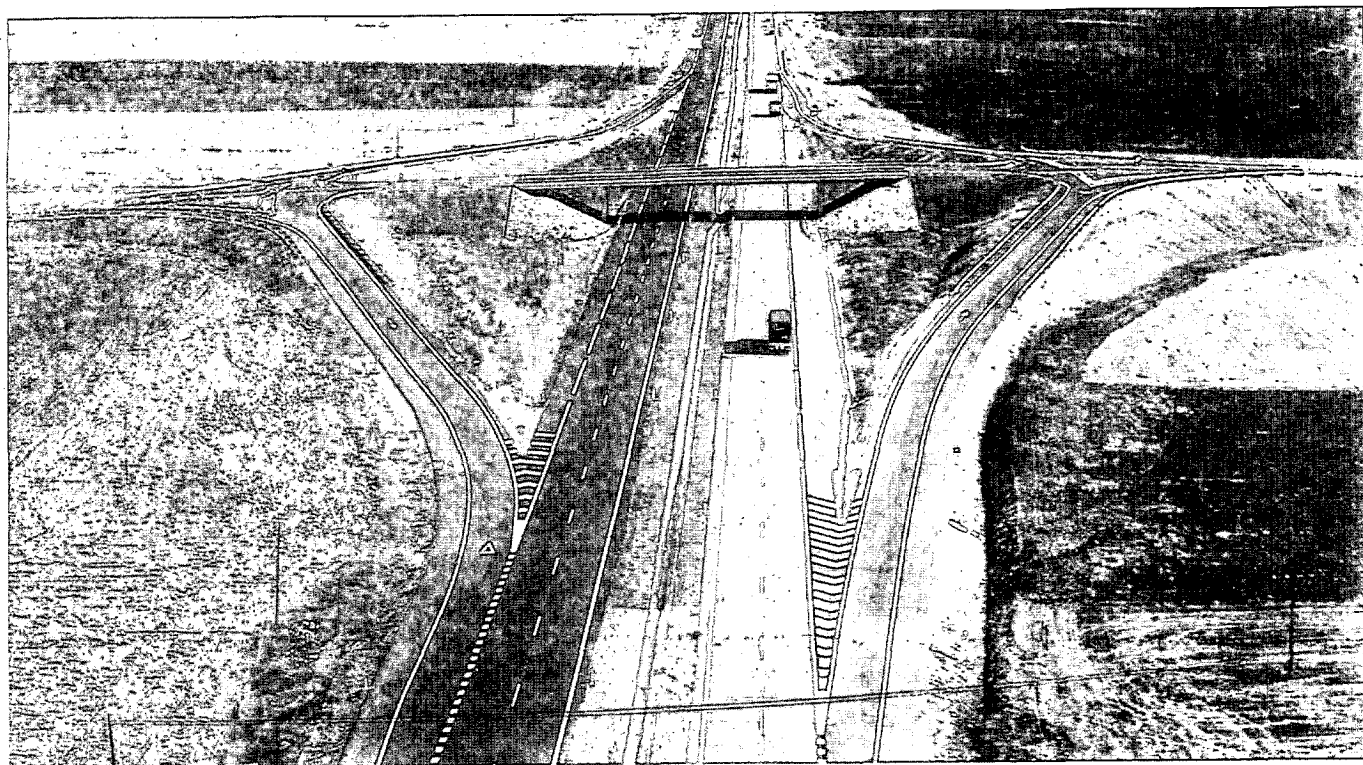
II. Brazatortas-Córdoba: 112 kms. Es enteramente de nueva traza. Su construcción corre a cargo del Ministerio de Transportes.

III. Córdoba-Sevilla: 128 kms. Es una línea nueva aproximadamente paralela a la anterior.

Su construcción corre a cargo de RENFE.

El Gobierno aprobó el 9-12-1988 la construcción de las líneas de Alta Velocidad con el ancho de vía internacional de 1.435 mm., inferior al de RENFE, 1.668 mm.

En el cuadro actual se resumen algunas caracte-



terísticas de esta importante obra:

	I	II	III	Total
Longitud (km)	215	112	128	445
Excavación (millones m ³)	10	18	10	38
Terraplen (millones m ³)	11	16	8	35
N.º viaductos	3	16	7	24
Longitud viaductos (m)	1.007	5.953	1.335	8.295
N.º túneles	—	15	1	16
Longitud túneles (m)	—	15.109	200	15.309
Balasto (millones m ³)	1	0,6	0,8	2,5
Travesías (miles)	750	400	400	1.550
Carril (Tm)	54.000	28.000	31.000	113.000

Respecto a presupuestos y costes es difícil obtener cifras, pues hay diferencias según las fuentes.

Se habla de un coste de infraestructuras del orden de 140.000 millones de pesetas.

3.4. Las obras hidráulicas

Los problemas hidráulicos, en su amplia gama, han ocupado la mayor parte de mi vida profesional y por ello hago un esfuerzo para reducir mi intervención sobre estos temas que me apasionan.

Recordemos simplemente que el agua es factor fundamental en el desarrollo de todos los países, debido a que prácticamente no existe actividad en la que su utilización no sea necesaria.

En España los problemas hidráulicos tienen especial relevancia, puesto que nuestro país tiene recursos hidráulicos insuficientes e irregularmente distribuidos en el espacio y en el tiempo.

En comparación con los países más desarrollados de Europa, disponemos de menos agua y por ello España necesita una política hidráulica con el objetivo de poner agua suficiente en cantidad y calidad a disposición de la demanda nacional.

Pues bien, a pesar de esto, en España hemos sufrido varios años de una pobre política hidráulica, con inversiones muy insuficientes y con un retraso notable en las tareas de planificación hidrológica.

Hace más de diez años que estamos hablando de los planes hidrológicos sin haberlos redactado todavía.

En estos últimos años las inversiones en "obras hidráulicas" han tenido una tendencia descendente muy preocupante, que sólo en 1988 se ha recuperado, llegando a 67.000 millones.

Hay que recordar que en un magnífico informe

del SÉOPAN —asociación de grandes empresas constructoras— se ha cifrado las necesidades de infraestructuras hidráulicas en 572.000 millones de pesetas.

3.5. La vivienda

Finalizado el Plan Cuatrienal de Viviendas 1984/1987, la Administración Central lo ha sustituido por un programa destinado a atender a las viviendas destinadas a los estratos más modestos de la sociedad.

Mientras que la promoción pública ha descendido, ha habido un aumento notable de la demanda de vivienda libre.

En los últimos años las cifras de viviendas terminadas, según fuentes de la Dirección General para la Vivienda y la Arquitectura, han sido:

	Viviendas protegidas		Libres	TOTAL
	I. pública	I. privada		
1986	16.177	106.016	73.005	195.198
1987	13.496	102.727	86.354	202.577
1988	17.348	93.627	128.518	239.493

Es decir, algo más de 200.000 viviendas anuales.

3.6. Acontecimientos importantes en 1992

Como he señalado antes, en 1992 se celebrarán en España tres acontecimientos de carácter internacional.

Los Juegos Olímpicos en Barcelona, la Expo 92 en Sevilla y la capitalidad de la Cultura Europea en Madrid, que llevan consigo una actividad específica importante en materia de infraestructuras relacionadas con el Sector de la Construcción.

Vamos a comentarlos rápidamente:

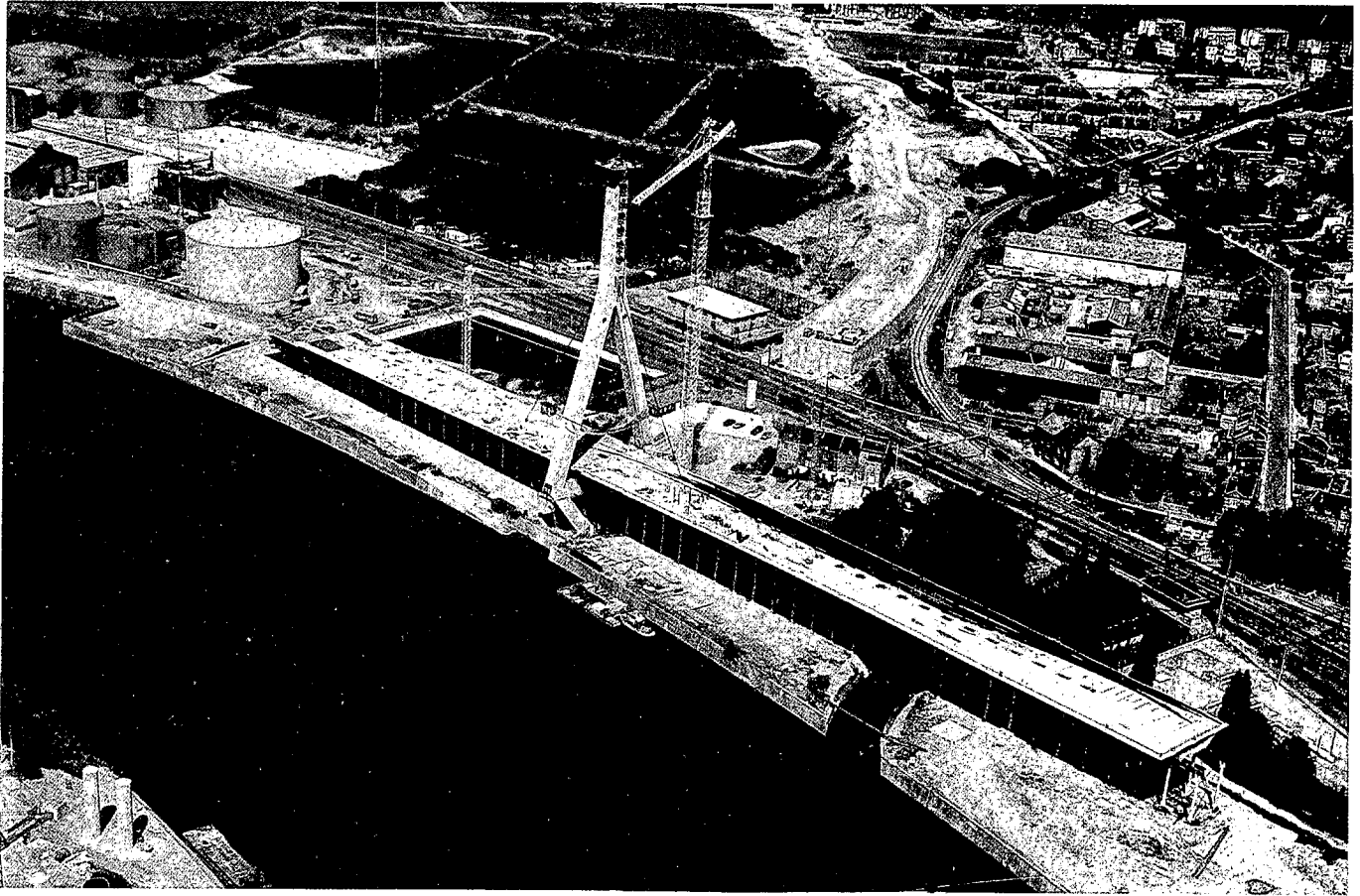
— Los Juegos Olímpicos: El Comité Organizador Olímpico Barcelona 92 (COOB'92), tiene asignado un presupuesto de 106.721 millones de pesetas en 1989, que gestionará a través de HOLSA (Holding Olímpico, S.A.), que agrupa a tres sociedades anónimas de capital municipal:

- IMPUSA (Instituto Municipal para la Promoción Urbanística, S.A.).
- VOSA (Villa Olímpica, S.A.).
- AOMSA (Anillo Olímpico de Montjuich, S.A.).

IMPUSA engloba obras como cinturones viarios, vía férrea, colectores de agua, regeneración de playas y defensa de costas. Tiene un presupuesto de 28.000 millones de pesetas.

VOSA tiene la responsabilidad de construir la





Villa Olímpica para alojar a 15.000 atletas. Su presupuesto es de 6.800 millones.

AOMSA abarca cinco partes bien diferenciadas: el Estadio Olímpico, el Palacio de los Deportes de Sant Jordi, el edificio del INEF, el Parque del Mediodía y la Urbanización General, que es la obra de mayor envergadura.

— La Expo, o Exposición Universal de Sevilla, es un acontecimiento de carácter internacional que con independencia de las infraestructuras externas, que se han acelerado con motivo de su celebración, supone unas obras importantes en el interior del Recinto de la Isla de La Cartuja. Ha supuesto obras de explanación, abastecimiento y saneamiento de aguas, viales, nuevos puentes y edificaciones, iniciándose ahora la construcción de los Pabellones.

Son más de 100 los países participantes.

Las inversiones específicas de la Expo-92 se cifran en unos 120.000 millones, de los que 30.000 corresponden a infraestructuras, 50.000 a edificios y el resto a obras y servicios.

4. PERSPECTIVAS FUTURAS

4.1. Generalidades

Aunque siempre es difícil predecir el futuro, voy a hacer algunos comentarios exponiendo mi opinión personal sobre la evolución previsible del Sector de la Construcción en España en el futuro inmediato, que situamos en los años que van desde 1992 al final de siglo.

En nuestra opinión, va a continuar el elevado ritmo de actividad de los años actuales por una serie de razones conceptuales:

— España es un país de gran extensión y clima agradable, que representa una oportunidad para Europa.

— Existirán todavía en 1992 unos importantes déficits de infraestructuras básicas en comparación con los niveles de la mayoría de los países de la CEE.

— Existen planes de actuaciones y salvo diferencias de matiz hay consenso entre las diferen-

tes fuerzas políticas sobre la necesidad de inversiones productivas en infraestructuras.

— Existe la posibilidad de ayudas financieras comunitarias, que además interesan a los europeos.

Si queremos pasar de estas consideraciones generales a otras más concretas por sectores podríamos añadir lo siguiente:

4.2. Carreteras

El nuevo Plan General de Carreteras que el MOPU ha anunciado prevé unas inversiones de más de un billón de pesetas, aunque todavía no esté cuantificado.

Y además cada vez van siendo más importantes las inversiones en carreteras de las Comunidades Autónomas.

4.3. Ferrocarriles

Si hemos dicho que en el período actual hasta 1992 el grueso de las posibilidades de inversión ferroviaria se las lleva el NAFA, a partir de este año se deberán abordar proyectos muy importantes:

— El nuevo PTF, que contemplará la modernización general de la Red con estimación de coste de unos dos billones de pesetas.

— La implantación general del ancho de vía europeo en toda la Red, evaluado, aunque sea superficialmente, en 250.000 millones de pesetas.

— El nuevo itinerario de Alta Velocidad Barcelona-Francia, de 245 kms. de longitud, con estimación de 91.000 millones de pesetas para infraestructura.

— La modernización de los servicios de cercanías, que mueven 600.000 personas/día y para lo cual se estima necesaria una inversión de 150.000 millones.

4.4. Obras hidráulicas

Como ya hemos dicho antes, tras un período

de olvido de las obras hidráulicas, en el año 1988, se inició una nueva atención a esta demanda social que requeriría una política hidráulica seria y permanente en la que hay que abordar con valentía las necesidades de trasvases de las regiones excedentarias a las deficitarias y plantear con nuevos enfoques los usos del agua con objetivos ecológicos y de mejora de la calidad de vida.

Es de esperar que si en el período 1990/1992 se ultiman, debaten y aprueban los Planes Hidrológicos de Cuenca y el Plan Hidrológico Nacional, los años siguientes, hasta fin de siglo, verán unas inversiones importantes en el Sector Hidráulico.

4.5. La vivienda

En mi opinión, el programa de la vivienda ha superado un primer nivel cuantitativo, con las excepciones naturales, y se abre de cara al futuro unas nuevas actuaciones encaminadas a la mejora de la calidad que, en general, es baja en nuestro país, y a la rehabilitación, que parece frenada por trabas administrativas.

5. CONCLUSIONES

Queremos concluir con una afirmación breve y optimista respecto al futuro de la construcción en España.

En el año pasado, el SEOPAN (asociación de empresas constructoras) redactó un magnífico informe sobre "La construcción en el horizonte de 1992", que terminaba con el párrafo siguiente:

"Como consecuencia de las tendencias y acontecimientos señalados, existe en Europa el sentimiento general de que el mercado español puede ser en los próximos cuatro años el mayor polo de crecimiento de la construcción en Europa."

Nosotros opinamos que este auge de la construcción en España puede mantenerse hasta fin de siglo.

Que así sea.