

Revienten al Estado y se elimina el peaje de 467 km de autopistas

# AP-7 y AP-4, libres de peaje

**El 1 de enero de 2020 se levantaron las barreras de la AP-7 entre Tarragona y Alicante, y de la AP-4 entre Sevilla y Cádiz, al finalizar la concesión de AUMAR. Desde ese día los usuarios pueden disfrutar, sin coste alguno, de estas vías de gran calidad, al tiempo que han mejorado las condiciones de circulación de las carreteras que anteriormente eran la alternativa libre de peaje a esas autopistas.**

■ *Texto: MIGUEL HERNÁNDEZ DE LA TORRE CHICOTE. Gabinete Técnico. Secretaría General de Infraestructuras*

## La concesión

que gestionaba la sociedad concesionaria Autopista del Mare Nostrum (AUMAR) incluía dos autopistas distintas, la AP-4, entre Sevilla y Cádiz, y la AP-7, en los tramos entre Tarragona-Valencia y Valencia-Alicante.

### AP-4

La AP-4 tiene una longitud de 93 km y une las localidades de Dos Hermanas (Sevilla) y Puerto Real (Cádiz). Cuenta con 6 enlaces y tres áreas de servicio. Su intensidad media diaria de tráfico (IMD) en 2018 fue de 21.974

vehículos/día, con un porcentaje de vehículos pesados del 6.18%. Los orígenes de la concesión se remontan a finales de los años 60, ya que figuraba como uno de los itinerarios previstos en el Plan de Autopistas Nacionales de España (PANE). Los planes para construir una terminal de contenedores y las previsiones de crecimiento residencial en Cádiz precipitaron el concurso, que se publicó el 14 de febrero de 1969. El adjudicatario fue Bética de Autopistas S.A Concesionaria del Estado, que fue capaz de realizar el diseño y la construcción en un tiempo récord,

poniéndose en servicio el último tramo el 15 de enero de 1972. La concesión tuvo problemas de viabilidad durante los primeros años, que precipitaron su fusión con AUMAR, con los que compartía la mayoría de accionistas, en 1986, pasando entonces a tener como nueva fecha de finalización el 31 de diciembre de 2006. Estando integradas las dos autopistas en la misma concesión, en 1997, se produjo una modificación contractual para bajar las tarifas, que llevó aparejada la extensión del plazo de concesión hasta el 31 de diciembre de 2019.



## AP-7

La AP-7, entre Tarragona y Alicante, se desarrolló en dos fases: una primera que incluía inicialmente un tramo de 229 km entre Tarragona y Valencia, que fue adjudicado a AUMAR el 23 de julio de 1971, y un segundo tramo, en un principio de 165 km entre Valencia y Alicante, que fue también adjudicado a AUMAR el 21 de diciembre de 1972. Los dos tramos se quedaron por tanto integrados en la misma concesión. En 2018, la IMD fue de 20.071 vh/día, con un 22,21 % de vehículos pesados.

Los primeros 340 km se construyeron entre el verano de 1972 y el de 1979, y el tramo entre Xeresa y Ondara, de 34 km, se ejecutó más tarde, entre 1982 y 1985, por problemas con el trazado. Después de una primera ampliación de plazo de 6 años, para compensar una mayor obra pedida por la Administración, la concesión sufrió unos primeros años en los que los ingresos fueron menores de los previstos, si bien, a partir de 1985, empezaron a recuperarse los tráficos. En 1986, se produjo la fusión con Bética de Autopistas, y en 1997 la ya citada rebaja de tarifas y aumento de plazo.

## Autopistas de peaje en España

En los últimos 50 años, la red de carreteras en España se ha ido configurando como un sistema dual, en el que determinados corredores se desarrollaron por medio de concesiones de autopistas de peaje, mientras que el resto lo hacía por la vía presupuestaria y con acceso libre para el usuario. En los años 60, el aumento de la actividad económica y el aumento del parque de vehículos hacían necesario un desarrollo de vías de gran capacidad de una forma rápida.

En 1970, de 140.000 km de carreteras apenas 200 km eran autopistas o autovías. El sistema concesional, por el cual se movilizaba capital privado para la financiación de estas vías, vino a dar una respuesta a esta necesidad, al constituir una alternativa ágil a una limitada capacidad de financiación pública. Esta iniciativa se plasmó en el Plan de Autopistas Nacionales de España (PANE) y permitió que, en poco más de una década, España pasase a contar con 1.500 km de autopistas de peaje, a los que se sumaron 400 km de autovías libres de peaje. El sistema concesional consiste, básicamente, en que el concesionario diseña, construye y conserva la autopista y, a cambio, recibe los ingresos del peaje que le permiten recuperar la inversión y hacer frente a los costes de explotación (conservación ordinaria, extraordinaria y costes operativos) por un periodo de tiempo, generalmente amplio. Las ventajas de este sistema se manifiestan principalmente en que permite disfrutar de la infraestructura en un plazo de tiempo mucho menor que cuando se desarrolla de forma ordinaria, adelantando en el tiempo los beneficios para el usuario (mejores condiciones de seguridad vial con reducción

de accidentes, menores tiempos de desplazamiento y reducción de la congestión por aumento de la capacidad). Desde un punto de vista más general se pueden considerar otros beneficios de este sistema, como por ejemplo la creación de un sector industrial en sí mismo, el de las concesiones, que ha servido como motor económico y, no solo en el mercado interior, sino también como actividad de exportación.

A lo largo de los años, y en diversas fases, se ha venido utilizando este sistema concesional en paralelo al desarrollo de la red por la vía presupuestaria. En ocasiones, la necesidad de realizar obras para aumentar la capacidad de estas autopistas ha derivado en aumentos de los plazos de concesión o se han desarrollado nuevas autopistas de peaje, pero en otras se han ensayado variantes del sistema concesional para que los ingresos no provengan del usuario, como son el peaje en sombra o el pago por disponibilidad. Por tanto, se podría decir que el sistema concesional ha sido factor de desarrollo de la red de carreteras, pero también económico, a lo largo de estas décadas. No obstante, durante estos 50 años las vías de alta capacidad





De arriba abajo, área de servicio La Plana, construcción autopista, inauguración en 1976 tramo San Juan-Altea, autoridades en la inauguración de Silla Xeresa en 1976, y señalizaciones en la década de los 70.

libres de peaje se han desarrollado notablemente. Si consideramos que desde 1980 las autopistas de peaje han multiplicado su longitud por 2, de 1.530 km a 3.039 km, las autovías y carreteras multicarril han multiplicado su longitud por 35, al pasar de 403 km a 14.124 km. Se puede decir que España cuenta con una red madura y de una gran calidad, que vertebra los territorios y da servicio a las necesidades de movilidad de los ciudadanos y empresas, pero en la que se ha eliminado las diferencias de infraestructuras viarias entre regiones. Si bien en otros tiempos existía un desequilibrio, ya que algunas regiones tenían la opción, pagando el peaje, de disfrutar de unas autopistas de gran calidad, y otras no tenían acceso a ninguna vía de alta capacidad, hoy día y al cabo de los años, el resto de regiones cuentan en gran medida con estas mismas opciones, pero gratuitas. Esto ha puesto de manifiesto la necesidad de plantear, de forma global, un nuevo modelo para la financiación de las carreteras, que tenga como horizonte eliminar estas diferencias entre territorios.

Una decisión histórica

En este contexto, el entonces Ministerio de Fomento (hoy Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana) afrontaba un calendario en el que, en poco más de 8 años, vencían los contratos de concesión de 1.390 km de los 2.540 km de autopistas de peaje con los que contaba la Red de Carreteras del Estado, de la que es titular. El nuevo equipo ministerial, incorporado tras el cambio de Gobierno de junio de 2018, siendo sensible a los criterios de equidad y justicia entre usuarios de los distintos territorios, tomó como primera decisión

que las concesiones cuyos plazos vencían-en primer lugar, la AP-1, el 30 de noviembre de 2018, y posteriormente la AP-4 y AP-7-, revertirían al Estado, y que se eliminarían los peajes de las mismas, lo que suponía eliminar el peaje de cerca del 22 % del total, al pasar de 2.540 km a 1.990 km. Esto ha permitido, a día de hoy, un ahorro para los usuarios de en torno a 370 M€ anuales, si consideramos los ingresos por peaje de las concesiones de AUMAR e IBERPISTAS (AP-1).

El próximo hito de este calendario es la finalización, el 31 de agosto de 2021, de la concesión de ACESA (AP-2 y AP-7, entre Tarragona y La Jonquera), de 474 km de longitud, que supondrá un ahorro a los usuarios de en torno a 500 M€ anuales. Esta decisión se puede calificar como histórica, no solo por ser la primera vez que se daba la reversión de una autopista de peaje en la Administración General del Estado al finalizar el periodo concesional, sino por sentar un precedente y servir de impulso para un cambio de modelo en el sistema de financiación de las carreteras. Esta decisión marca el camino, en primer lugar, para las concesiones que vencían después de la AP-1, como son ahora la AP-4 (Sevilla-Cádiz) y la AP-7 (Tarragona-Valencia-Alicante), y en 2021 la AP-2 y AP-7, pero también pone en primer plano la necesidad de establecer un debate en la sociedad que permita definir este nuevo modelo.

Preparando la reversión

La AP-1 fue la primera autopista que revertía a la Administración General del Estado desde que se comenzaron a construir las autopistas de peaje, y en ella se anticiparon las medidas que



ahora se han tomado en el caso de la concesión de AUMAR. La regulación de las mismas está establecida, con carácter general, en la *Ley 8/ 1972 de construcción, conservación y explotación de autopistas en régimen de concesión* y por el *Pliego de cláusulas generales para la construcción, conservación y explotación de autopistas en régimen de concesión (Decreto 215/1973)* y, en particular, por cada uno de los correspondientes decretos de adjudicación y las distintas modificaciones a las que se han sometido a lo largo de los años. Se debieron aplicar entonces, y por primera vez, determinados artículos que hacen referencia a la extinción de la concesión por finalización del contrato. En particular, la cláusula 106 del Pliego General, donde se enumeran con detalle las condiciones de la entrega. En ella se establece que el Ministerio *"exigirá del concesionario la adopción de aquellas medidas que requieran la perfecta entrega de las instalaciones en condiciones de absoluta normalidad para la prestación del servicio"*. Para garantizar esta entrega en perfectas condiciones la Administración cuenta con la Fianza de Explotación, que solo se devolverá *"una vez solventadas todas las obligaciones frente a la Administración concedente y en particular las que se refieren al perfecto estado de la autopista en cuanto a su conservación"*.

Así las cosas, la Dirección General de Carreteras, al igual que hizo en la AP-1, encargó dos estudios denominados, *Evaluación de Estado de la Infraestructura de la Concesión de la Autopista de peaje AP-7 "Autopista del Mediterráneo"* y *"Evaluación de Estado de la Infraestructura de la Concesión de la Autopista de peaje AP-4 Sevilla-Cádiz "Autopista de Peaje del Sur"*.

## 'Un hito histórico'



El presidente de la Comunitat Valenciana, Ximo Puig, y el ministro de MITMA, José Luis Ábalos.

Así fue calificado por el ministro de Fomento, que acudió al área de peaje de Sagunto el pasado 30 de diciembre a un acto que ponía de relieve la importancia de la decisión adoptada. La transferencia de la gestión de la AP-4 y AP-7 al finalizar la concesión se debía hacer sin solución de continuidad, de forma inmediata. El dispositivo preparado desde la Demarcación de Carreteras del Estado en la Comunidad Valenciana y en Andalucía Occidental consistió en lo siguiente:

- Presencia continua de personal en el Centro de Operaciones desde el que, hasta ese momento, el personal de AUMAR coordinaba la gestión. Desde allí se reciben los avisos (112,

CGT, usuarios) y se comunica y coordina la respuesta de los equipos de vigilancia y del técnico de guardia

- Responsables de organización y coordinación de guardia durante las primeras horas.
- Personal de vigilancia presente en cada una de las playas de peaje para informar a usuarios y atender incidencias.
- Señalización informativa provisional.

Finalmente, la concesionaria levantó las barreras y dejó de cobrar el peaje en torno a las 20.30 h del día 31 de diciembre. En las primeras horas no se produjeron incidentes, más allá de vehículos que se detuvieron en las playas de peaje sin conocer cómo debían actuar.

Dichos estudios contenían, básicamente, una descripción de las infraestructuras actuales y una evaluación de su estado en relación a una serie de parámetros, cuyos umbrales hubo que fijar previamente con base en la normativa actual y las buenas prácticas de conservación, ya que no estaban definidas en los Pliegos.

Para aquellos elementos que no cumplían los umbrales definidos se propusieron unas recomendaciones de actuación, con su valoración correspondiente. Los estudios se dividieron en varios informes y en concreto se analizó el firme, el drenaje, las estructuras, las obras de tierra, la señalización y balizamiento, los sistemas de

contención, los elementos de las márgenes, las instalaciones y sistemas, los equipos e instalaciones de conservación y la comprobación documental del deslinde. El Ministerio de Fomento, utilizando como base estos estudios, requirió a la concesionaria AUMAR la ejecución de estas actuaciones.

### Áreas de servicio

Por otro lado, la cláusula 86 del Pliego General establece que "llegado el término de la concesión, se entenderán resueltos de pleno derecho todos los contratos entre el concesionario y los

gestores de los servicios de las Áreas de Servicio, quedando las instalaciones fijas en poder de la Administración". En consecuencia, la Dirección General de Carreteras acordó licitar, por primera vez, en el caso de la AP-1 y de nuevo para la AP-4 y AP-7, un contrato de concesión de servicios para cada una de las áreas de servicio con las que contaban las autopistas. El plazo máximo que establece la Ley de Contratos del Sector Público para este tipo de contratos es de 5 años. En concreto, se trata de nueve en la AP-7 (L'Hospitalet, BaixEbre, Banicarló, La Ribera,

La Plana, Sagunt, La Safor, San Antonio y La Marina) y tres en la AP-4 (Los Palacios, El Fantasma y El Cuadrejón). Este contrato de concesión de servicios tiene la particularidad de que no llevan aparejada la construcción de las áreas de servicio, por lo que el concesionario debe abonar un canon a la Administración por la explotación de las mismas.

### Conservación

Finalmente, el último capítulo en relación a las medidas que se han debido tomar a corto plazo para la gestión de las autopistas

## Balance del primer año de la AP-1 libre de peaje

Es pronto aún para hacer un balance de las consecuencias en el funcionamiento de los tramos liberados de la AP-7 y la AP-4, pero la concesión de la AP-1, Burgos-Armiñón, finalizó el 30 de noviembre y pasó a ser gestionada por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, que eliminó el peaje. Por tanto, se ha cumplido el primer año completo y ya se puede hacer un balance de los efectos, que en el tráfico son los siguientes:

- En cuanto a la redistribución de tráfico:
  - La IMD de la AP-1 ha aumentado en torno a un 33%, de los cuales casi 3 de cada 4 son vehículos pesados (la IMD de vehículos pesados pasa de representar un 15,2% a un 26,8% del total).
  - La IMD de la N-1, que hasta ahora era la alternativa libre de peaje y tiene característi-

cas de carretera convencional, ha disminuido el 65%, de los cuales más de la mitad son vehículos pesados (la IMD de vehículos pesados pasa de representar un 47% a un 23,5% del total).

- En cuanto a la accidentalidad se puede concluir que:
  - No se han producido víctimas mortales en la N-1 después de la reversión.
  - Se ha reducido en más de la mitad las víctimas mortales después de la reversión (conjunto N-1 y AP-1).
  - Se ha reducido en más de un 40% los heridos graves (conjunto N-1 y AP-1).

Además, se ha seguido trabajando en este tramo:

- Se ha transferido a la Comunidad Autónoma del País Vasco la titularidad del tramo de 7 km

que correspondía a la provincia de Álava.

- Se han adjudicado los contratos de Conservación Integral de la Autopista (10,6 M€) y de Concesión de servicios de las Áreas de servicio de Quintanapalla (91,8 M€), Briviesca (58,4 M€) y Desfiladero (52 M€).
- Se han llevado a cabo trabajos de adecuación (demolición de playas de peaje, restitución de calzadas, instalación de estaciones de aforo, adecuación de la señalización, conservación ordinaria) por 13,5 M€.
- Se está impulsando un Convenio con la Diputación Foral de Álava para el aumento de capacidad del enlace de Armiñón entre la AP-1 y la A-1.
- Se están redactando dos estudios para la *Adecuación y mejora de la accesibilidad de la AP-1*, cuyas obras se estiman en 346 M€.



por parte de la Dirección General de Carreteras es el relativo a la conservación. Dentro de las obligaciones que tienen las concesionarias en las autopistas que gestionan está la de *“conservar la vía, sus accesos, señalización y servicios reglamentarios en perfectas condiciones de utilización”*. Una vez que ha revertido la concesión, la Dirección General de Carreteras debe hacerse cargo de estas tareas y para ello, al igual que hizo en la AP-1, ha de licitar un contrato de servicios para la conservación y explotación. En concreto se han licitado 5 contratos, uno por cada una de las 5 provincias por las que discurre (Valencia, Alicante, Castellón, Tarragona y otro contrato para toda la AP-4). Los contratos se licitaron en noviembre de 2019 para un plazo de dos años y por un presupuesto conjunto de 53,7 M€ para la AP-7 y de 10,83 M€ para la AP-4. En los nuevos contratos, se han subrogado, en la medida de lo posible, los puestos de trabajo del personal vinculado a las labores de conservación que ya realizaban estas labores en la sociedad concesionaria. Dado que las dificultades en la licitación del contrato no han permitido que se adjudicase antes del final de la concesión, se ha contratado con carácter provisional el mantenimiento de las infraestructuras hasta que se haga cargo de la gestión el nuevo adjudicatario.

### Actuaciones a largo plazo

La eliminación del peaje tiene como consecuencia una redistribución del tráfico del corredor por la cual parte de los vehículos, y en especial, los vehículos pesados de largo recorrido, que anteriormente iban por las vías alternativas libres de peaje, comenzarán a usar las autopistas. Esta redistribución tendrá un efecto positivo sobre estas vías, principalmente la reducción de la congestión y el aumento de la seguridad vial, ya que los accidentes están ligados a la intensidad de tráfico y es mayor en las carreteras convencionales que en la autopistas y autovías. Una vez resueltos los efectos inmediatos de la reversión, la conservación y las áreas de servicio, corresponde planificar las actuaciones necesarias como consecuencia de esta redistribución de tráficos. El aumento del tráfico hace necesario analizar la capacidad del tronco de la autopista, de los enlaces y de las áreas de servicio, para detectar los niveles de servicio futuros y prever las actuaciones para adaptar la configuración actual a las nuevas condiciones de explotación. De ahí se pueden derivar posibles ampliaciones de capacidad, como terceros carriles o remodelación de enlaces existentes o también se pueden requerir obras de ampliación en las áreas de servicio.

Por otro lado, el mayor tráfico puede hacer necesario un nuevo diseño del firme que aumente su capacidad estructural para soportar el nuevo tráfico pesado, y por tanto, determine las soluciones de los proyectos de rehabilitación que deban redactarse. También podrían detectarse zonas donde sea necesario instalar medidas de protección contra el ruido o cualquier otra medida de integración ambiental. Por último, es necesario analizar la conectividad con la red de carreteras. Una de las características de las autopistas es que, al estar diseñadas para el tráfico de largo recorrido tiene una densidad de enlaces inferior a las que existen en las autovías. La nueva configuración hace necesario decidir el nivel de conectividad que se deba dar y por tanto, los posibles nuevos enlaces que deban construirse. Todo este análisis debe hacerse de forma global, realizando un análisis técnico que tenga en cuenta las necesidades que se transmitan desde el territorio. Para ello, la DGC ha encargado la redacción de sendos estudios para al *“Análisis de la demanda de tráfico tras la supresión del peaje en la autopista y la necesidad de actuaciones en la red de Carreteras del Estado”*, uno para el tramo Tarragona-Valencia y otro para el tramo Valencia Alicante” que servirá de base para la toma de decisiones respecto a las citadas actuaciones. ■



## Los puertos españoles, en la mayor feria náutica de Europa

Una delegación liderada por Puertos del Estado ha estado presente, del 18 al 26 de enero, en *Boot Düsseldorf*. El stand *Ports of Spain* contó con los puertos de A Coruña, Baleares, Bilbao, Cartagena, Las Palmas, y S.C. Tenerife, así como Sun Cruise Andalucía y la Agrupación de Puertos Deportivos y Turísticos de Valencia, ubicados en puertos del Estado y que ofrecen cerca de 30.000 amarres, un tercio del total de las costas españolas. Además, concentran la mitad de las 27 instalaciones de los denominados megayates, barcos de recreo de grandes esloras.



Ábalos destaca en *Fitur 2020* cómo el ministerio dinamiza el sector

## El trascendente papel del Mitma en el turismo español

El ministro de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, José Luis Ábalos, puso de relieve en la Feria Internacional de Turismo, la trascendencia que este Ministerio tiene en el sector turístico, gracias a las infraestructuras del transporte que ayudan a su dinamización y a que la experiencia del visitante en España sea positiva. Así, subrayó que el Gobierno quiere situar a España en la vanguardia mundial de la industria turística, liderando la lucha contra el cambio climático y la transformación digital

de nuestro modelo productivo y de nuestras infraestructuras de transporte, “que son la tarjeta de presentación y de despedida que España ofrece al resto del mundo”. Y que “la movilidad que queremos impulsar en España es intermodal, eficaz y sostenible”. En FITUR, Aena presentó el reconocimiento facial y el uso de placas fotovoltaicas. Adif, su acuerdo con la Red de Ciudades por la Bicicleta. Y Renfe, su nueva apuesta *low cost* para que la alta velocidad sea más accesible: Avlo.

## Ayudas para la conservación del Patrimonio Histórico

Mitma ha convocado las ayudas para financiar trabajos de conservación o enriquecimiento de bienes inmuebles del Patrimonio Histórico Español, dentro del *Programa 1,5% Cultural*. El Ministerio aportará 61 millones de euros, entre 2020 (20,5 M €) y 2021 (40,5 M €). El objeto es intervenir, mediante cofinanciación con su titular, en la recuperación o enriquecimiento de inmuebles declarados *Bien de Interés Cultural*, de titularidad y uso públicos, o

privada sin ánimo de lucro, pero cedidos al uso público. También podrán optar en cualquier caso los bienes inmuebles integrantes del Patrimonio Mundial de la UNESCO. Se movilizará previsiblemente una inversión de más de 91,5 millones de euros y generación de empleo de 4.500 puestos, además de los que puedan producirse por la actividad turística, cultural o social que en todos los casos genera la recuperación del patrimonio histórico.