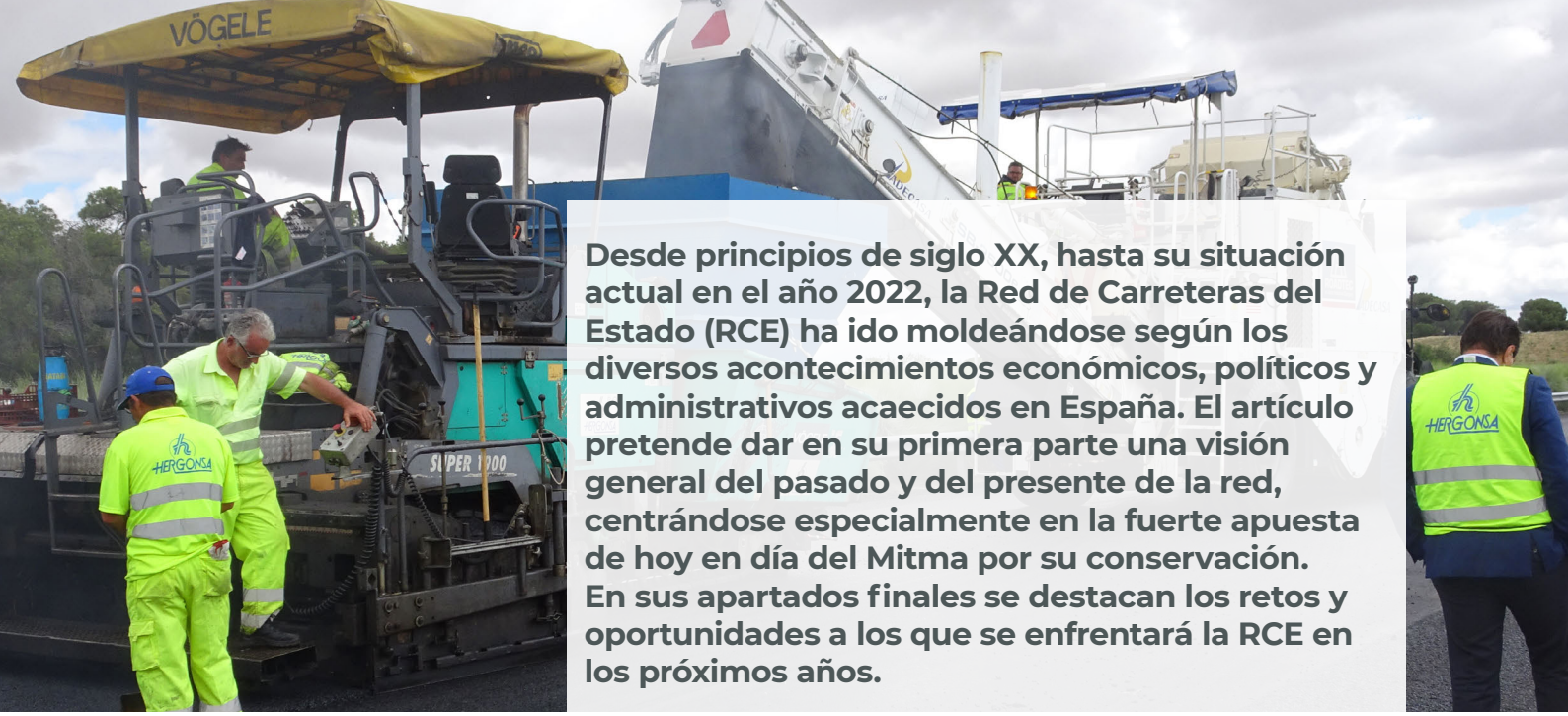
Pasado, presente y futuro de nuestras carreteras

Texto: Antonio Muruais Rodríguez
Miguel Hernández de la Torre Chicote
Gabinete Técnico de la Secretaría General de Infraestructuras

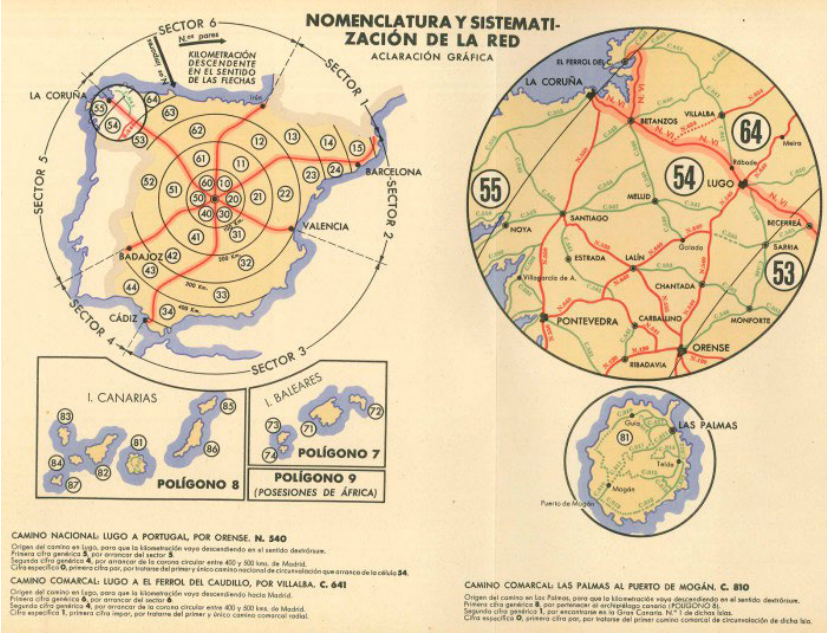


Desde principios de siglo XX, hasta su situación actual en el año 2022, la Red de Carreteras del Estado (RCE) ha ido moldeándose según los diversos acontecimientos económicos, políticos y administrativos acaecidos en España. El artículo pretende dar en su primera parte una visión general del pasado y del presente de la red, centrándose especialmente en la fuerte apuesta de hoy en día del Mitma por su conservación. En sus apartados finales se destacan los retos y oportunidades a los que se enfrentará la RCE en los próximos años.

Evolución histórica de la RCE durante los siglos XX y XXI

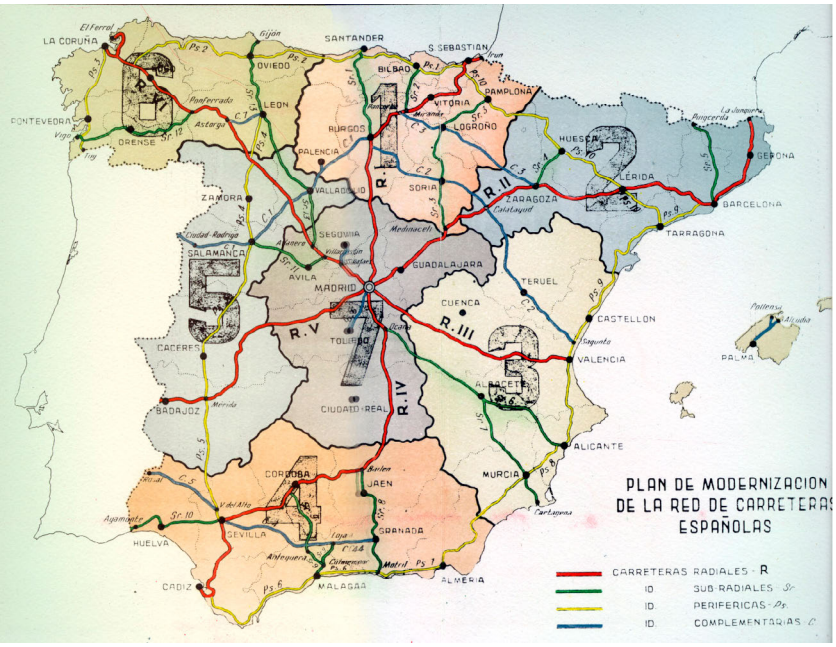
La RCE de la que hoy en día es titular el Mitma es el resultado de la evolución, tanto técnica como económica, política y administrativa en España en los últimos cien años. El punto de partida se puede establecer en la aprobación, en 1926, del Circuito Nacional de Firmes Especiales que tenía como objetivo la creación de un conjunto de itinerarios principales, por primera vez en España, con pavimentación asfáltica.

Después del parón que supuso para el desarrollo de las carreteras el periodo de la Guerra Civil y los años posteriores, centrados a duras penas en su reconstrucción (Plan Peña, 1939), entre los años cincuenta y setenta se produjo un desarrollo económico, en particular impulsado por el turismo, y un aumento del parque de vehículos que tuvo su reflejo en diversos planes de carreteras. El Plan de Modernización (1950), el Plan de Carreteras (1966-77) o el programa REDIA (1967-71) permitieron mejorar la red y, en cierta medida, adaptarse a este desarrollo. Del millón de vehículos que circulaban en 1960 se pasó a cinco millones en 1971. Para darles servicio se contaba con 140 000 km de carreteras, en su mayoría de tipo convencional, ya que apenas 200 km eran de gran capacidad. De ellos, 80 000 km estaban gestionados por el Estado.

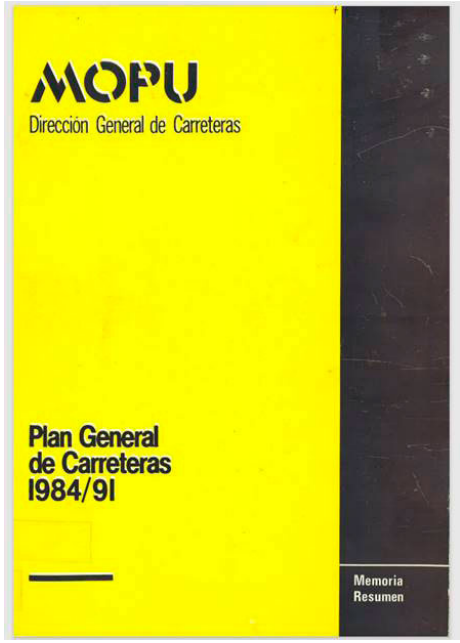


Nomenclatura de las carreteras en el Plan Peña (1939)

A pesar de estos esfuerzos, la previsión que había de crecimiento del parque de vehículos y las expectativas de desarrollo económico anticipaban la necesidad de una mejora notable de la red. El esquema existente no iba a ser suficiente e iba a hacer falta afrontar un aumento sustancial de capacidad y además hacerlo con rapidez si se quería no sólo sostener sino también impulsar este desarrollo. Un reflejo de este impulso fue el Plan de Autopistas Nacionales de España (PANE) que propició el desarrollo de 1 866 km de autopista de peaje en la década de los setenta. No obstante, si bien se empezaron a construir a la vez autovías libres de peaje, el ritmo era todavía insuficiente. Estas apenas llegaban a 400 km en 1980.



Organización territorrial de los Servicios de la Red en el Plan de Modernización (1950).



Portada del Plan General de Carreteras (1984/91).

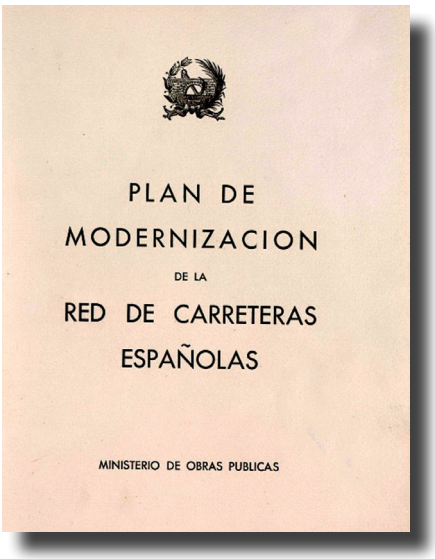
Itinerarios incluidos en el Plan de Modernización (1950).

Dos acontecimientos políticos, por un lado, la nueva distribución administrativa que supuso la aprobación de la Constitución de 1978 y por otro, la entrada de España, en 1986, en la Comunidad Económica Europea y con ello la llegada de fondos europeos, propiciaron el impulso definitivo para la transformación de la red de carreteras.

La creación de las comunidades autónomas tuvo como consecuencia la transferencia de la titularidad de parte de las carreteras del Estado a las comunidades, de acuerdo con criterios de funcionalidad. En síntesis, al Estado se le asignó la gestión de la red que sostiene el tráfico de largo recorrido, el acceso a puertos y aeropuertos de interés general y los itinerarios internacionales y pasos fronterizos. Con estos criterios nació la actual RCE. En consecuencia, en el ámbito estatal se redujo su extensión de 80 000 km a 20 000 km y el resto se transfirió principalmente a las comunidades autónomas.

El I Plan General de Carreteras de 1984-93 (que se comenta en un apartado posterior), el Plan de Autopistas de Peaje de los años noventa (de 912 km), el Plan de Autovías de 1ª Generación y de Pago por Disponibilidad de la primera década de los años dos mil (de 1 042 km) son algunos ejemplos de los sucesivos impulsos que han ido configurando la red de vías de gran capacidad, inicialmente de forma radial y posteriormente completando los ejes transversales, buscando con ello la forma mallada.

Este esfuerzo continuado de ampliación de la capacidad (de 280 km de autovías, en 1985, a 9 686 km en 2020) y la mejora de las carreteras convencionales en términos de seguridad vial (variantes de población, mejoras de trazado, etc.), a lo largo de estos últimos



Portada del Plan de Modernización (1950).

Es un momento importante en la historia de la RCE propicio para planificar y diseñar una nueva arquitectura de gestión global de la RCE, acorde con los tiempos futuros.

cuarenta años, han completado su transformación en una de las redes de mayor extensión y calidad del mundo, formada en la actualidad por 12 091 km de vías de gran capacidad y 14 386 km de carretera convencional, que da servicio a un parque de 35 millones de vehículos, soportando el 52,40 % del volumen de tráfico total, aun cuando apenas constituye el 16 % del total de la red de carreteras en España.

Evolución de la financiación de la RCE a lo largo de los últimos años

Toda esta transformación de las carreteras ha requerido una gran cantidad de recursos, que han sido en su gran mayoría recursos públicos. Entre ellos destacan los que proceden de inversión directa de los presupuestos generales del Estado (PGE), a través de los programas 453-B (construcción) y 453-C (conservación), o los que se han realizado a través de sociedades estatales, particularmente la Sociedad Estatal de Infraestructuras del Transporte Terrestre (SEITT), pero también, los que siendo inicialmente de inversión privada, realizada a través de sociedades concesionarias, obtienen su retribución a lo largo del periodo concesional mediante los pagos que realiza la administración, como es el caso de las autovías de 1ª generación. Únicamente se podría considerar como financiación privada las realizadas por las sociedades concesionarias de autopistas de peaje con pago directo por parte del usuario.

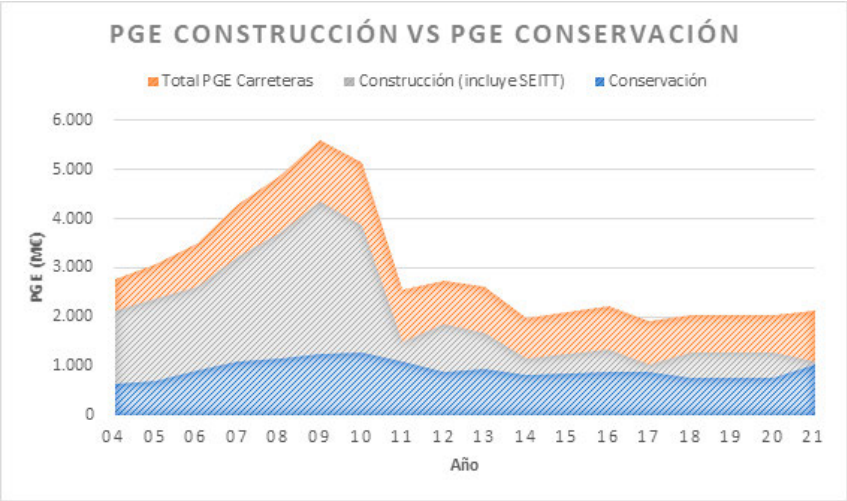
A su vez, esta financiación pública se ha visto reforzada por ayudas europeas, que se han concentrado particularmente en el periodo 1990-2010. Actualmente, para el período 2020-2026 se cuenta con las nuevas ayudas procedentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), que se comentarán en un apartado posterior.

Si bien la inversión para la creación de infraestructura viaria se ha mantenido a lo largo de los años, la progresiva madurez de la red y la creciente importancia de la inversión en alta velocidad ferroviaria anticipó, a lo largo de la primera década de los dos mil, un giro en las prioridades de inversión del Mitma que derivó en la reducción de la inversión destinada a nueva construcción.

A esta tendencia además se sumó la reducción de los fondos europeos, ante la incorporación a la Unión Europea, a partir de 2004, de países que requerían esfuerzos de cohesión mayores que los de España en esos momentos.

No obstante, el motivo que vino a modificar drásticamente la asignación presupuestaria global asignada a carreteras fue la crisis económica de 2008 cuyos efectos presupuestarios se empezaron a notar a partir del año 2010, limitando el presupuesto asignado a carreteras durante prácticamente una década.

El problema es que al progresivo aumento en la longitud de la red le debería haber sucedido el correspondiente incremento del presupuesto dedicado a conservación. Desafortunadamente, durante los años de crisis y posteriores, el presupuesto de conservación no fue suficiente para mantener las necesidades de una red de estas dimensiones. Además, en el año 2007, se adjudicaron las concesiones de las autovías de 1ª gene-



Importes destinados a Construcción / Conservación en los PGE (2004/2021).

ración en un momento donde las dotaciones presupuestarias eran aún elevadas. Pero, tras la reducción de las dotaciones durante la crisis, el presupuesto de conservación total se vio limitado más de lo esperado por la remuneración de estos contratos, de modo que en algunos ejercicios presupuestarios constituyeron en torno al 30 % del programa 453-C, cuando no se corresponden con más del 4 % del total de la red (993 km frente a los 23 994 km totales, sin contar las autopistas de peaje).

Obras de rehabilitación de firmes en la RCE.

Entre los últimos acontecimientos significativos, a nivel financiero, destacan las recientes reversiones al Estado de las autopistas de peaje cuyos contratos han finalizado, que representan unos 1 029 km desde el año 2018. Esto ha implicado un aumento en el gasto por contratos de conservación integral en torno a 70 M€ anuales adicionales para poder atender al mantenimiento de estas carreteras.

Para el presente año 2022, los PGE cuentan con los siguientes programas para carreteras:

- 453-B de construcción: 1 054 M€
- 453-C de conservación: 1 146 M€
- Dentro del Servicio 50 (PRTR): 174 M€
- SEITTSA: 137 M€

En el planteamiento de la futura financiación hay que tener en cuenta las diferentes necesidades de la RCE, entre las que cabe destacar:

- La necesidad de recuperar el déficit acumulado de mantenimiento y llegar a un nivel óptimo de inversión en conservación de toda la Red;
- La garantía para poder responder a las crecientes actuaciones de emergencia, muchas derivadas de acciones climáticas extraordinarias cada vez más frecuentes y extremas;
- La obligación de mejorar la seguridad vial y cumplir con los requerimientos normativos de medioambiente y sostenibilidad;
- La necesidad de seguir mejorando la accesibilidad y los tiempos de recorrido en determinadas regiones de España;
- La adaptación de las infraestructuras a los nuevos retos tecnológicos.

Para todo ello se requerirá un esfuerzo adicional en la planificación

Actuaciones de retaluzado y perfilado de cunetas en la RCE.

Sustitución de pretiles en estructuras integradas en la RCE.

de la financiación, de forma que se garantice una cierta estabilidad en la ejecución de los diversos programas.

La conservación como prioridad actual de los PGE. Nuevo enfoque para la explotación.

La conservación es, sin duda, la prioridad del Mitma en materia de inversiones en carretera para el año 2022. Un hecho indiscutible es su reflejo en los PGE de este año, donde la conservación, excluyendo las autopistas de peaje, representa un total de 1 371 M€, lo que supone un 11 % más respecto el año anterior y que se acumula a su vez al aumento del 58 % que ya se produjo respecto al año precedente.

Esto es consecuencia de que, ahora en el Mitma, se apuesta por el mantenimiento adecuado de la red como forma más eficiente de aprovechar los ajustados recursos económicos, ya que si no se actúa a tiempo la curva de deterioro incrementará los costes futuros de manera exponencial.

Esta financiación presupuestaria se verá reforzada por los fondos adicionales europeos del PRTR de los que aproximadamente el 95 % de su importe total se dedicará a actuaciones de conservación, como se describe con detalle en el apartado siguiente.

Desde las subdirecciones de conservación, de explotación y desde la dirección técnica de la Dirección General de Carreteras (DGC) se está realizando un ejercicio de análisis de los procedimientos actuales, con el objeto de introducir paulatinamente nuevas medidas que incrementen la eficiencia del sistema actual.

Entre dichas medidas caben destacar las siguientes:

a. Nuevo modelo del pliego de conservación integral:

Hoy en día, la RCE no concesionada y gestionada por la DGC se divide en 158 sectores de conservación. Cada uno de ellos cuenta con un contrato mixto de conservación y explotación (conservación integral).

Para los nuevos contratos licitados desde mediados de 2021, se está empleando un nuevo modelo de pliego cuyas principales mejoras son las tres siguientes:

- Mayor importe a las actuaciones de conservación que se realizan en las carreteras, incluyendo pequeños proyectos aprobados previamente que permitan acometer actuaciones de seguridad vial, mejora de señalización, de firmes, etc.
- Aplicación de indicadores para garantizar la calidad del servicio con consecuencias económicas en caso de incumplimiento. De esta forma aumenta la responsabilidad, sobre los adjudicatarios de la gestión eficiente de los contratos.
- Posibilidad de incluir áreas de servicio u otros elementos funcionales dentro del contrato de conservación integral, permitien-

Obra de rehabilitación de pasos superiores en la RCE.

do internalizar los ingresos obtenidos por su explotación y aprovechando sinergias resultantes de la unificación de los contratos.

Dado que los primeros contratos con este nuevo modelo de pliego, correspondientes a los nuevos sectores que procedían de las autopistas revertidas - la AP-2 y la AP-7-, se adjudicaron en el mes de octubre de 2021, aún es pronto para disponer de conclusiones sobre los potenciales beneficios de este nuevo modelo.

Para futuras licitaciones se está estudiando la posibilidad de incorporar la gestión y explotación de aparcamientos seguros dentro de los contratos y, además, se daría cumplimiento al requerimiento europeo según el Reglamento Delegado CE 885/2013.

b. Aumento del número de actuaciones de rehabilitación de elementos y de seguridad vial:

La red es cada vez más madura y el estado de sus elementos va degradándose paulatinamente. Es necesario, por tanto, disponer de programas estables y de presupuestos más elevados destinados a actuaciones de rehabilitación de los distintos elementos de la red, en especial para los firmes y las estructuras, pero también para la mejora del drenaje, del equipamiento, etc.

Por otro lado, cada vez hay una mayor demanda territorial de actuaciones en la red respecto a las siguientes tipologías:

- Actuaciones específicas de seguridad vial: mejora de intersecciones y enlaces, reordenación de accesos, vías de servicio, mejoras del trazado, etc.
- Humanizaciones de travesías de población, con su posterior cesión.
- Actuaciones específicas para usuarios vulnerables: carriles bici, pasarelas peatonales, etc.

Por último, también se encuentran en ejecución las actuaciones englobadas en el proyecto de adecuación de túneles y las derivadas de los mapas estratégicos de ruido y sus planes de acción, en pleno proceso de redacción o ejecución.

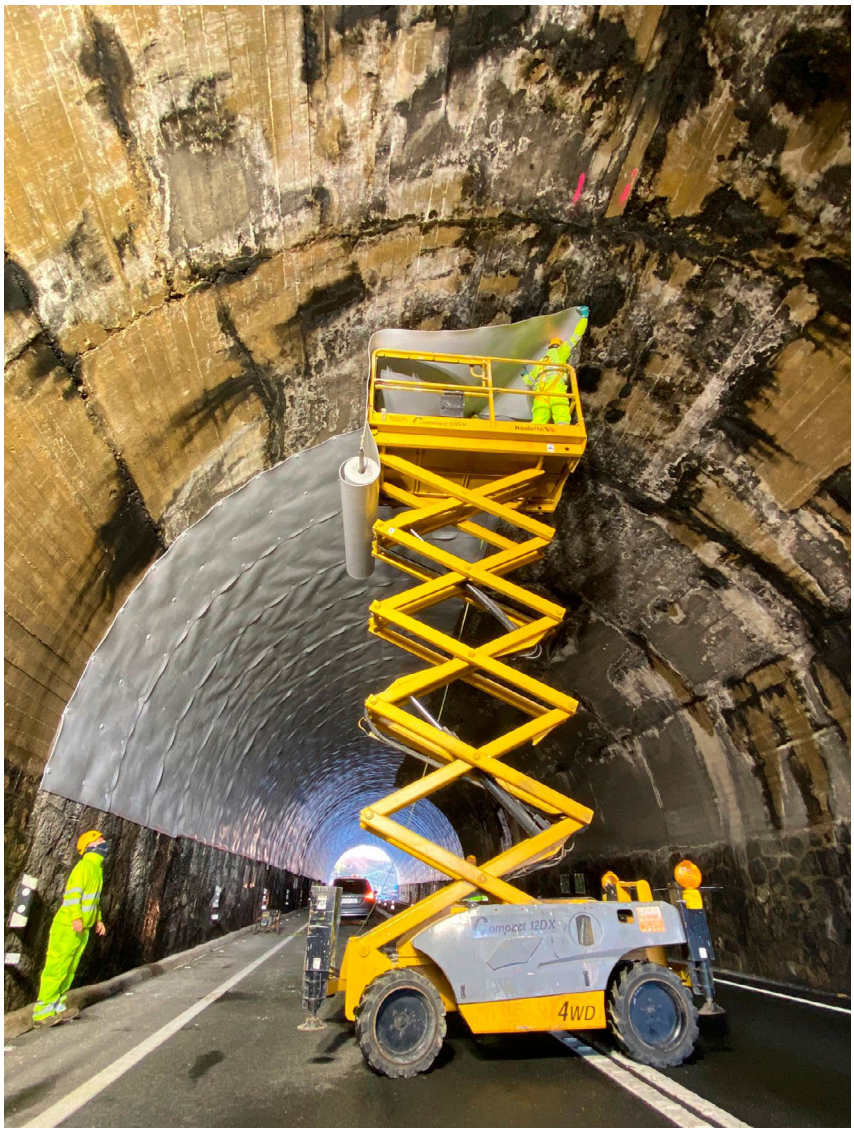
Para llevar a cabo todas estas actuaciones, ahora se dispone de un presupuesto más elevado que en ejercicios anteriores, gracias al incremento presupuestario en el programa 453-C y al nuevo programa del PRTR.

c. Mejora de la seguridad para los trabajadores de conservación

El objetivo no sólo debe ser seguir mejorando la seguridad de la carretera en beneficio del ciudadano, sino también en beneficio de los propios trabajadores de conservación de la carretera cuyas labores entrañan cierto riesgo intrínseco. Por ello, además de continuar con la revisión de la instrucción 8.3-IC sobre señalización de obras, a lo largo de 2021 se han aprobado dos notas de servicio:

- NS 01/2021 sobre la cartelería de instalaciones, el equipamiento de los vehículos de conservación y explotación y elementos de balizamiento en la RCE.
- NS 02/2021 de recomendaciones para la mejora de la seguridad en las actividades de conservación y otros trabajos con afección a la RCE.

A lo largo de este año se prestará especial atención al desarrollo y seguimiento de las medidas contempladas en estas notas de servicio.



Actuaciones de revestimiento de túneles en la RCE.

d. Digitalización de la DGC: gemelo digital de la RCE

Desde el año 2020, la DGC se encuentra sumida en un proceso de digitalización sin precedentes, considerada como la palanca de cambio indispensable para la mejora en la eficiencia de la gestión. Esta digitalización afectará a los procesos de los expedientes administrativos, de proyecto y obra, y de conservación y explotación.

Dentro de las tareas digitalizadoras se encuentran las del desarrollo de un gemelo digital de la RCE y de la potenciación de los sistemas de gestión por elementos. Esto permitirá sobre todo presupuestar, planificar y priorizar las actuaciones de conservación en las carreteras, porque el objetivo de un sistema de gestión de elementos no sólo es su inventario digital.

e. Carreteras al servicio de la ciudadanía

Hoy en día, es necesario dar una vuelta de tuerca más a la explotación y conseguir que la carretera sea percibida como proveedora de nuevos servicios, además de su funcionalidad principal como facilitadora de la movilidad. Esta necesidad es aún más imperiosa teniendo en cuenta la irrupción de las nuevas tecnologías, entre ellas la del vehículo autónomo y conectado.

Para ello, la DGC se enfrenta a grandes retos entre los que se pueden citar los siguientes:

- Despliegue de puntos de recarga eléctrica y de combustible alternativo a lo largo de la RCE, en consonancia con la Ley 7/21, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética y con los requisitos que establezca la Unión Europea en el futuro Reglamento de despliegue de infraestructura de combustibles alternativos, que está actualmente en proceso de redacción, en el marco del paquete de medidas *Fit for 55* para la reducción de emisiones en un 55% en el año 2030.
- Despliegue de las telecomunicaciones 5G y de fibra óptica a través de la RCE, con objeto de:
  - Asegurar la conectividad vehículo–infraestructura, que se traducirá en multitud de nuevos servicios de movilidad, tanto para el usuario como para el gestor del tráfico y de la infraestructura.
  - Posibilidad de comercializar a través de empresas externas el servicio por el uso de dichas instalaciones desplegadas a lo largo de la RCE, colaborando además en la mejora de la cobertura digital en el mundo rural.

Para todos estos retos resulta cada vez más relevante el refuerzo de colaboración entre la DGC y la DGT, como consecuencia de la creciente interacción entre vehículo e infraestructura.

Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia: una clara apuesta por la conservación

Para responder adecuadamente a las necesidades actuales y dar la necesaria prioridad a la conservación

con este nuevo enfoque renovado, se cuenta con un instrumento adicional muy relevante que es el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) y que se ha traducido en el servicio 50 de los PGE 2022.

Aprobado en junio de 2021, el PRTR atribuye a Mitma el liderazgo de una parte sustancial de la financiación de dicho Plan, en torno a 20 000 M€. De ellos, 13 203 M€ están relacionadas con las infraestructuras y la movilidad (tanto a nivel urbano como interurbano) y se distribuyen entre los distintos modos de transporte. Deben estar ejecutados antes de 2026, con una serie de hitos y objetivos parciales que sirven al estricto seguimiento de los fondos por parte de la Comisión Europea.

Dentro de los criterios de elegibilidad se han primado los que colaboran en la modernización, digitalización y mejora de la seguridad y sostenibilidad de las infraestructuras claves del transporte interurbano e intermodales, lo que confiere ese carácter transformador a las actuaciones.

Considerando las medidas que afectan a la carretera, está prevista una inversión de 914 M€, en su gran mayoría gestionados por la DGC.

Así, el PRTR para carreteras incluye inversiones para:

- Adecuación de la seguridad de los túneles.
- Instalación de medidas de protección acústica (pantallas, firmes fonoabsorbentes, etc.).
- Nuevo acceso viario al puerto de Algeciras.
- Implementación de ITS (Servicios Inteligentes de Transporte) en 2 carriles Bus-VAO (A-2 en Madrid y B-23 en Barcelona).
- Humanización de múltiples travesías de carreteras en entornos urbanos.
- Creación de itinerarios peatonales y carriles bici en el entorno de la carretera.
- Digitalización completa de la RCE, tanto de su realidad física como de su gestión.
- Diversas ayudas a empresas en concurrencia competitiva para: Implantación de ITS en carreteras.
  - Construcción y mejora de aparcamientos seguros.
  - Infraestructura de recarga de combustibles alternativos para vehículos pesados.
  - Renovación de medios y maquinaria para la elaboración de pavimentos sostenibles.

En resumen, se trata de un importante paquete de medidas que refuerzan la determinación de convertir la conservación, la seguridad, la sostenibilidad y el servicio al usuario, en los ejes principales de la política de carreteras del Mitma.

La distribución de estas medidas entre los componentes, hitos y objetivos en los que se estructura el PRTR y sus importes son los siguientes:

Componente 1. Plan de choque de movilidad sostenible en entornos urbanos y metropolitanos

C1I1 Zonas de bajas emisiones y transformación del transporte urbano y metropolitano. Proyectos de mejora en entornos urbanos (travesías) en la Red de Carreteras del Estado (105 M€)

✓ Proyectos de humanización para calmar el tráfico en travesías que posteriormente serán cedidas a los municipios para su integración en la trama urbana como calles del municipio.

Componente 6. Movilidad sostenible, segura y conectada

C6I3 Intermodalidad y Logística (43 M€)

✓ Dentro del apartado de accesos viarios a puertos se incluye la actuación del Acceso sur viario al Puerto de Algeciras.

C6I2 Red Nacional Transporte: Red Transeuropea de transportes. Actuaciones en la Red de Carreteras del Estado (710 M€)

✓ Mejora de la seguridad viaria y protección de fauna y usuarios vulnerables en la RCE. Aquí se incluye una importante inversión para la adecuación de túneles a la normativa de seguridad y algunas actuaciones de protección de usuarios vulnerables (carril bici, pasarelas, etc.).

- ✓ Sostenibilidad y eficiencia energética en la RCE y, particularmente, medidas de acción contra el ruido.
- ✓ Medidas para la digitalización de la RCE.
- ✓ Implementación de ITS en carriles Bus-VAO

C6I4 Programa de apoyo al transporte (56,5 M€)

- ✓ Esta medida incluye quince convocatorias de ayudas a empresas en concurrencia competitiva. De entre ellas, cabe señalar las cuatro englobadas en el epígrafe *Transporte por carretera seguro, sostenible y conectado*:
- ✓ Construcción y mejora de zonas de aparcamiento seguras para vehículos comerciales, así como la provisión de servicios de información.
- ✓ ITS para el sector de carreteras en concesiones de autopistas de peaje y otros servicios relacionados con la seguridad y conservación de las carreteras.
- ✓ Acciones de apoyo a la implantación de la infraestructura de reabastecimiento de combustibles alternativos para vehículos pesados en la red de carreteras.
- ✓ Acciones de apoyo a la renovación o adecuación de medios y maquinaria para conseguir pavimentos sostenibles: disminución de la huella de carbono y fonoreductores.

Repintado de marcas viales en la RCE.

El Plan Estratégico de Carreteras: reto actual del Mitma

Hasta la fecha, el único Plan Estratégico de Carreteras Estatal aprobado en democracia data de 1984. Se trata del I Plan de Carreteras, que finalmente cubrió el período 1984-1993. El Plan coincidió con el final del traspaso de carreteras a las comunidades autónomas y la definición de la actual RCE, que se recogió posteriormente en la Ley de Carreteras del año 1988.

Era un momento propicio ya que había que desarrollar mucha red estatal nueva y los territorios acababan de recibir su propia red de carreteras (después de las transferencias a las comunidades autónomas, la RCE total se redujo de unos 80 000 km a unos 20 000 km). Su programa estrella fue el de creación de autovías, tras un agotamiento en la práctica del modelo de autopistas de peaje de los años setenta y, se apostó entonces por la financiación pública para poder construir más autovías, en muchos casos mediante el desdoblamiento de las carreteras convencionales existentes. El segundo programa estrella del Plan fue el de acondicionamiento de la red (denominado ARCE), que consistía principalmente en un acondicionamiento de las carreteras convencionales para que se pudieran alcanzar velocidades de 80 km/h, así como en un programa de variantes para suprimir travesías.

Desde entonces, la DGC ha promovido diversas iniciativas para desarrollar nuevos planes que finalmente no han llegado a ser aprobados por circunstancias diversas.

Los objetivos y directrices de los planes, o de los borradores de planes, han ido variando a lo largo del tiempo, pero siempre han mantenido el criterio de mejorar la accesibilidad y cohesión territorial, si bien, otros criterios han ido ganando relevancia, como es el caso de la seguridad vial y la conservación. En cualquier caso, también la necesidad presupuestaria de estos

planes ha ido aumentando de un plan a otro.

La realidad es, por tanto, que más allá de planes específicos, desde el año 1993 la DGC carece de un plan sectorial aprobado que permita planificar sus inversiones y dotar de una cierta estabilidad a sus programas específicos.

En otoño de 2021, fue constituido un grupo de trabajo en Mitma para trabajar en el nuevo Plan Estratégico de Carreteras (PEC).

Entre las ventajas de disponer de un plan destacan las siguientes:

- Disposición de unas directrices, a modo de *Libro Blanco de la Carretera*, que sirvan de orientación en cuanto a la tipología de actuaciones que demandará la red en el escenario futuro (un mayor número de actuaciones específicas de seguridad vial, de humanizaciones de travesías, de las nuevas carreteras 2+1, etc., además de actuaciones más clásicas).
- Establecimiento de criterios para la priorización de las actuaciones, en función de las disponibilidades presupuestarias para los años venideros y que den estabilidad, (junto al deseable incremento en los presupuestos de conservación, contando con programas específicos de rehabilitación de elementos, especialmente firmes y estructuras).
- Prognosis de la movilidad del futuro que vendrá condicionada por los fuertes condicionantes ambientales (reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero - GEI), las nuevas tecnologías (vehículo eléctrico, vehículo autónomo y conectado, digitalización de la infraestructura, etc.) y también por la mayor competencia directa con otros modos de transporte como el ferrocarril.

Programa de autovías del Plan General de Carreteras 1984-1993.

- Establecimiento de un marco estable que dé cobijo a las acciones recogidas en las estrategias transversales de Mitma, como es la Estrategia de Movilidad Segura, Sostenible y Conectada o la Estrategia Estatal de la Bicicleta, ambas aprobadas en 2021.
- Posibilidad de contar con un instrumento que permita plantear futuras reconfiguraciones de la RCE actual (programas de transferencias), siempre asegurando la integridad de los itinerarios de interés general indicada en la Ley de carreteras.

Por otro lado, en la futura Ley de Movilidad Sostenible, en fase de tramitación, se va a articular, entre otros mecanismos, un nuevo Plan Director de Infraestructuras, conocido como Instrumento de Planificación Estratégica Estatal en Movilidad (IPEEM). Es deseable, por tanto, empezar a trabajar en el Plan Sectorial de Carreteras para que ambos instrumentos estén completamente coordinados.

De esta forma se cumple además con las recomendaciones de organismos como la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) o la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) sobre la conveniencia de desarrollar planificaciones nacionales y sectoriales de las infraestructuras del transporte.

Los estudios del grupo de trabajo se enfocarán mediante una secuencia clásica de recopilación de información general (análisis y diagnóstico del estado actual, planteamiento de escenarios futuros y establecimiento de objetivos) y materialización en programas. En su desarrollo, se tendrá siempre presente al ferrocarril como principal alternativa a la carretera en un escenario futuro, tanto para viajeros como para mercancías. En cualquier caso, el enfoque de dicho plan se realizará desde la necesidad de mejora de la experiencia de los usuarios, reforzando la idea de carretera como servicio.

La elaboración del Plan se apoyará en las nuevas tecnologías, en particular en los resultados en materia de movilidad del nuevo contrato basado en el *big data* de los teléfonos móviles que se está impulsando desde la Subdirección General de Planificación, Redes Transeuropeas y Logística.

Oportunidad de una nueva arquitectura para la RCE

Actualmente, sigue existiendo una cierta heterogeneidad en los modelos de gestión de la RCE, como ya se ha comentado anteriormente.

De manera resumida, la RCE se gestiona actualmente mediante alguno de los sistemas siguientes:

- Red no concesionada y gestionada directamente por la DGC: 23 994 km (158 contratos de conservación y explotación)
- Red concesionada de autopistas de peaje gestionada por sociedades concesionarias: 725 km (11 autopistas en 9 contratos de concesión, con distintas fechas de terminación, la próxima será la de la autopista AP-68 en 2026)
- Red de autopistas de peaje gestionada por la SEITT, procedentes de la reversión de autopistas: 710 km (9 tramos de autopistas)
- Red concesionada de autovías y gestionada por sociedades concesionarias: 1 049 km (10 tramos de autovías 1G mediante peaje en sombra, con finalización en 2026, y el tramo de la autovía A-66, Benavente-Zamora, mediante pago por disponibilidad, con finalización prevista en 2042).

A su vez, en los últimos años, desde Mitma se están llevando a cabo una serie de acciones relevantes para el futuro de la RCE, como son, entre otras:

- La no re-licitación o prórroga de tramos de autopistas de peaje con contrato de concesión finalizado e integración en la red no concesionada gestionada por la DGC. En total, desde 2018, unos 1 029 km de autopistas liberadas que generan un ahorro para la ciudadanía de unos 1 400 millones de euros.

Centro de conservación y explotación y de control de túneles en la RCE.

- El incremento en los PGE de los programas de conservación para dar cabida a los nuevos sectores de conservación integral de las autopistas liberadas.
- El desarrollo de un nuevo Plan Estratégico para SEITT en los próximos diez años, centrado en la digitalización y eficiencia.
- El desarrollo de un Plan Estratégico de Carreteras, ya mencionado en el apartado anterior.

En esta primera etapa, la tendencia del Mitma ha venido marcada por liberar autopistas de peaje cuyos contratos de concesión han finalizado, como parte de su estrategia de avanzar hacia un modelo de gestión de la red viaria más justo y equilibrado a nivel territorial. Pero siguen persistiendo una serie de cuestiones:

- Si se seguirán empleando modelos de colaboración público-privada de peaje en sombra o por disponibilidad para actuaciones necesarias en la RCE de elevado coste de ejecución.
- Cómo se gestionarán a partir del 2026 las autovías 1G.
- Cómo se podrán seguir sufragando los costes de conservación de la red no concesionada que es cada vez más extensa y si es posible seguir incrementándolos vía financiación presupuestaria.
- En un escenario de pago por uso, cómo se articularía y cuál sería su alcance.

Es un momento importante en la historia de la RCE. Actualmente, Mitma se encuentra ante cambios obligados por la finalización de contratos concesionales, ante requerimientos de reformas estructurales por parte de la Unión Europea, ante la irrupción de la nueva tecnología y de los nuevos patrones de movilidad, etc. Es pues, un momento propicio para planificar y diseñar una nueva arquitectura de gestión global de la RCE, acorde con los tiempos futuros. ■