



## [Infraestructuras de transporte terrestre](#)

# ¿Tiene España la red de carreteras que necesita?

En los últimos años, nuestro país ha realizado una importante inversión en carreteras y hoy en día cuenta con una de las redes de mayor longitud. No obstante, cabe plantearse si existe un equilibrio territorial en la dotación de infraestructuras, cómo está afectando la crisis a este sector o cómo se lleva a cabo su integración ambiental.

España dispone de una de las redes de carreteras más maduras de Europa, pero con una tendencia al deterioro que hay que atajar. Además, se debe diseñar de una manera más multimodal, prestar mayor atención a la integración de las necesidades sociales y a la sostenibilidad, y estudiar la utilización de esa red como estímulo de la actividad económica. Otra cuestión fundamental en los próximos meses será la incorporación de la Directiva Europea "Euroviñeta" en la gestión de nuestras carreteras.

La UPM celebra un "Punto de Encuentro" dedicado a debatir estas cuestiones y ofrecer algunas alternativas para lograr una red de carreteras moderna y perfectamente integrada sin producir impactos negativos. El catedrático de la ETSI de Caminos, Canales y Puertos y director del Centro de Investigación del Transporte (TRANSyT), Andrés Mon-

zón, modera este debate en el que intervienen Eduardo Pallardó, subdirector General de Planificación de Infraestructuras y Transporte del Ministerio de Fomento, y Elena de la Peña, subdirectora General Técnica de la Asociación Española de la Carretera, en representación de la administración y de la empresa respectivamente. Sergio Panadero, profesor de la EUIT de Obras Públicas; Miguel Ángel del Val, catedrático de la ETSI de Caminos, Canales y Puertos; y Javier Páez, profesor de la ETSI Industriales y subdirector del Instituto de Investigación del Automóvil (INSIA), completan el grupo de participantes.

La grabación íntegra del debate se puede seguir a través del Canal UPM en Youtube. A continuación se ofrece un resumen de las intervenciones y aspectos más destacados en los que se centró el encuentro.

### **Andrés Monzón**

*La percepción generalizada de que hay una red madura y que la capacidad es suficiente, ¿supone que hoy hay menos peticiones de construcción de nuevos proyectos importantes?*

### **Eduardo Pallardó**

Hay alguna iniciativa, pero sobre todo están los corredores que se planificaron en 2005-2006 y que están pendientes de desarrollar. También hay otras actuaciones cuyo calendario habrá que ir ajustando a los recursos y a la evolución de la demanda, que esperamos sea positiva a largo plazo.

### **Elena de la Peña**

En los últimos años hemos escuchado la frase "en carreteras está todo hecho". Los que estamos aquí sabemos que no es así. Hay cierres de itinerarios que están pen-



dientes, pero también hay muchas otras cosas importantes, y que es necesario actuar sobre ellas cada año. Me estoy refiriendo a la conservación de carreteras.

En relación al ratio positivo de kilómetros de carretera que tiene España respecto a otros países europeos, quería subrayar que deberíamos empezar a medir no en kilómetros sino en kilómetros de calidad. En ese sentido, está claro que tenemos autopistas que ahora mismo parece que podríamos no haber construido.

### ***"En carreteras no está todo hecho"***

*Elena de la Peña*

Por otra parte, la situación de crisis nos va a permitir pensar con más criterios de eficiencia y evitar que se produzcan situaciones como las que ahora tenemos de infraestructuras en baja demanda. Aunque también creo que son situaciones un poco aisladas, ya que la mayor parte de las infraestructuras se han construido con criterios razonables.

#### **Andrés Monzón**

*Desde el punto de vista del sector de la carretera, ¿cómo está reconvirtiéndose para adaptarse a este nuevo escenario de baja inversión?*

#### **Sergio Panadero**

Efectivamente, baja inversión en construcción y también en conservación. La red de carreteras que tiene España está en torno a los 14.700 kilómetros de autopistas, siendo el primer país de la Unión Europea con este tipo de vías de gran capacidad. En cuanto a infraestructuras estamos a un nivel adecuado y, bajo mi

punto de vista, lo importante ahora es conservar ese patrimonio activo. Luego, por supuesto, se puede seguir trabajando en carreteras, pero siendo selectivo. Es decir, mejorar la red de carreteras convencional, que en algunos casos es suficiente, e insistir en la conservación. Y también, en las zonas con una mayor demanda, realizar ampliaciones a terceros carriles o mejorar el flujo del tráfico.

#### **Miguel Ángel del Val**

Quiero hacer alguna precisión. Nosotros tenemos algo más de 15.000 kilómetros de vías de alta capacidad, pero en Francia, según datos de 2008, tenían 16.500. Evidentemente no es cuestión de si somos los primeros o no. La cuestión es si con lo que nosotros tenemos cubrimos suficientemente las necesidades de accesibilidad y movilidad. Se puede decir que sí. ¿Se necesitan más vías de alta capacidad? Yo creo que salvo algunos tramos, pocos y de corta longitud, la respuesta sería que no. ¿Necesitamos acondicionar la red convencional? Evidentemente, sí. Y en ese caso es importante tener presente lo que ocurre en otros niveles administrativos diferentes del Estado, como las Comunidades Autónomas y Diputaciones Provinciales.

En cuanto a las necesidades de conservación, hay un patrimonio creado del que hay que ocuparse, y no nos podemos permitir el lujo de que ese patrimonio se degrade. Mi tesis en este momento es que no es tanto aumentar las dotaciones presupuestarias que se dedican globalmente a conservación y explotación, sino que esos presupuestos se deben distribuir de otra forma.

#### **Andrés Monzón**

*Desde el punto de vista de la seguridad vial, que lógicamente va muy ligada a la conservación...*

#### **Javier Páez**

En cuanto a seguridad, lo que está en el debate actual es la influencia que tienen las inversiones en el mantenimiento del vehículo, en su seguridad y, por supuesto, en los accidentes. Esta situación de la reducción de las inversiones en conservación de carreteras se ha producido en combinación con otros factores asociados a la crisis, como un envejecimiento del parque muy acelerado, sobre todo en vehículos de transporte de mercancías ligeros como las furgonetas. Desde el punto de vista de la seguridad es difícil discriminar o identificar cuál es el efecto de esta reducción de las inversiones respecto al mantenimiento. Existe una tendencia en los medios a agravar el papel que tiene el mal estado de la infraestructura sobre los accidentes de tráfico, pero lo cierto es que es difícil a día de hoy identificar cuál es el efecto real que tiene en los accidentes.

### ***"Hay un patrimonio creado del que hay que ocuparse"***

*Miguel Ángel del Val*

#### **Andrés Monzón**

*En seguridad vial, en los últimos años, el énfasis se pone en las redes regionales y carreteras secundarias, ya que la mitad de los accidentes suceden en esas vías.*

#### **Miguel Ángel del Val**

Hay que ser muy cuidadoso a la hora de correlacionar los déficits de ese tipo de vías con la accidentalidad. Se ha constatado que en muchos casos esos accidentes se producen porque una parte de la población parece que ha perdido la costumbre de circular fuera de autopis-



tas y autovías, y no podemos convertir el 100% de la red en autopistas y autovías.

#### **Elena de la Peña**

Es muy complicado establecer relaciones cuantitativas de qué porcentaje de accidentes va a aumentar por no invertir en conservación de carreteras. Pero sí que es cierto que una carretera bien conservada es una carretera más segura. Ahora mismo, en temas de seguridad nuestro problema está mucho más en las vías convencionales: en torno al 75-80% de las víctimas mortales se está produciendo en ese tipo de carreteras. Tenemos que hacer muchísimas cosas, no sólo en la infraestructura, sino también en la implantación de otro tipo de medidas de más control.

#### **Eduardo Pallardó**

Quizás es que no se sabe conducir tan bien por vías convencionales. Los factores de la accidentalidad son muchísimos y, aunque efectivamente lo que hemos hecho contribuye a mejorar, yo casi le doy la mayor parte del mérito al cambio de comportamiento social hacia una conducción más responsable.

### ***"Los contratos de las autovías de primera generación son un lastre para la conservación de carreteras"***

*Sergio Panadero*

En cuanto a mantenimiento y conservación, por parte del Ministerio hay una conciencia de que este es uno de los problemas actuales. En ese sentido la restricción de los recursos es tremenda, pero también hay que reconocer el esfuerzo que está haciendo el Ministerio de que cada euro que gasta, el reparto

entre inversión nueva y conservación ha cambiado radicalmente: estamos casi al 40% en conservación. Hacer siempre lo mejor en términos de reparto de los recursos no es tan fácil.

#### **Miguel Ángel del Val**

Esa es la postura oficial del Ministerio, pero hay matices. En los Presupuestos Generales del Estado el monto total que se destina a conservación y explotación ha descendido en los últimos años. En 2013 se destinaron 942 millones, una cifra que desde mi punto de vista no se debe reclamar su incremento. Estamos hablando de cómo ese monto se distribuye. Se están dedicando unas cantidades, algo decrecientes pero excesivas, a lo que en el fondo es explotación, los llamados contratos de conservación integral. Está muy lastrado este presupuesto por los acondicionamientos de las autovías de primera generación, quiero subrayarlo, algo que se diseñó de una manera disparatada y ahora es un lastre tremendo. Hoy día, en lo que se refiere a actividades de conservación para mantener el valor patrimonial, sobre todo en términos de pavimentos, hemos pasado de cantidades que estaban en 2007-2008 en más de 550 millones anuales, a 11 millones en lo que llevamos de año.

#### **Sergio Panadero**

Al tema de la conservación le lastran, efectivamente, los contratos de las autovías de primera generación. Realmente hay que ver cuánto destinamos a esos diez contratos de autovías de primera generación, del presupuesto total de conservación: se destina un 30-40% del total. Sin embargo, en kilómetros, refiriéndonos solo a autovías, son 1.000 sobre 8.300 que tiene la Administración del Estado. Es decir, se va una tercera parte sobre un 12% de la red. Eso es

una descompensación enorme, se ve claramente que no sale rentable al contribuyente ni a la administración. Creo que ese es el lastre que tiene el presupuesto de conservación bajo mi punto de vista, esos diez contratos y uno nuevo que es el cierre de Zamora-Benavente.

### ***"El territorio y la ocupación que tenemos es una y la política de infraestructuras no la va a cambiar"***

*Eduardo Pallardó*

#### **Miguel Ángel del Val**

El problema es que no se dedican los recursos a lo que se tendrían que dedicar prioritariamente. Existen estudios desde hace décadas que correlacionan el mal estado de los pavimentos con el mayor deterioro de los vehículos, agravado por el hecho de que éstos no se renuevan ahora tanto, un aumento del consumo del combustible y un aumento de las emisiones de CO<sub>2</sub>.

#### **Andrés Monzón**

*Esos programas de mantenimiento de las autovías de primera generación exigen un compromiso de recursos de una manera continuada, aunque los recursos sean excesivos o no se hayan distribuido de una forma adecuada...*

#### **Miguel Ángel del Val**

Hay un sistema de financiación del que algunos son verdaderamente entusiastas, la llamada participación público-privada, pero que no es lo mejor para las cuentas de la nación, y eso se está demostrando. Y los que lo pagamos somos los ciudadanos.

**Sergio Panadero**

Además en ello repercute ese 30-40% del presupuesto de conservación que se llevan esos diez contratos en programa de concesión, y que incide en el resto de la red, porque al final hay menos recursos para los contratos de conservación integral. El Zamora-Benavente vuelve a incrementar nuevamente la captación de recursos a años futuros. Es un tema muy complicado, porque al final si quieres conservar el resto de carreteras a qué recurres, ¿a la subida de impuestos?

**Eduardo Pallardó**

Las decisiones que se han tomado en un contexto de un optimismo, que ahora pensamos que era injustificado, van lastrando la posibilidad de hacer otras cosas después. Benavente-Zamora es herencia de una inercia que había y el tema de desarrollo de actuaciones de participaciones público-privadas hay que afinarlo y ajustarlo enormemente y analizar cada actuación individualmente. No es una herramienta del todo inútil, pero sí hay que ver en qué condiciones se usa y para qué sirve.

**Andrés Monzón**

*Otro problema es que no hay equilibrio en el uso de la red por parte de los diversos elementos del parque circulante. Por ejemplo, los camiones, por evitar el pago de los peajes, se están pasando a redes de segundo nivel con un aumento significativo de la accidentalidad y del deterioro de esos firmes.*

**Javier Páez**

Depende de los trayectos, recurrir a las vías secundarias no es necesariamente más económico para el transportista. Probablemente influye también lo que es la parte de información y de formación de este sector.

**Eduardo Pallardó**

El coste aparente es lo que motiva esas decisiones. Este es un problema que tiene tantas facetas que hasta ahora está costando enormemente resolver. La Directiva Euroviñeta acabará implantándose y, a partir de entonces, el debate se podrá mantener en un nivel más serio y más de fondo.

**Elena de la Peña**

Está claro que hay un desajuste en ese sentido. Quería apuntar que ya hay gobiernos autonómicos que están "patrocinando" vehículos pesados para que vayan por las vías de peaje en situacio-

nes en que las vías alternativas están en obras. Hay que ponerle solución porque es una incoherencia que haya carreteras convencionales llenas de camiones y autopistas vacías.

**Miguel Ángel del Val**

En España tenemos una situación muy complicada, en primer lugar, por cómo es el territorio y, en segundo lugar, por cómo se distribuye la población. Tenemos un territorio complicado para la construcción y explotación de infraestructuras: el centro y luego toda la periferia. Eso supone que los tráfico en esas zonas intermedias son muy bajos y hacen muy difícil que se puedan explotar, en particular en régimen de peaje. No es fácil encajar unas tarifas atractivas cuando la demanda es realmente baja para una infraestructura de ese tipo.

**Eduardo Pallardó**

Es una obviedad que a veces no se tiene en cuenta. El territorio y la ocupación que tenemos es una y la política de infraestructuras no la va a cambiar. Otro tema es el local, que tiene dos dimensiones: las aglomeraciones metropolitanas, y el inverso, el acceso a los núcleos secundarios. También hay una situación, esperemos sea coyuntural, en la que el nivel de congestión ha bajado muy sensiblemente. Es quizás una oportunidad para ver si podemos hacer las cosas y prepararnos para el futuro.

***"La movilidad va a crecer antes de que se produzca un crecimiento equivalente de las inversiones"***

*Javier Páez*

**Andrés Monzón**

*Otra cuestión es la intermodalidad. Un concepto más multimodal es algo que siempre ha faltado en este país. Lo que habría que intentar es coordinar la prestación de servicios de una manera conjunta.*

**Eduardo Pallardó**

La decisión es complicada, porque precisamente con la motorización privada, que es un elemento de desarrollo, se ha llegado a una situación en la que servicios que antes se prestaban con autobuses, no se prestan de ninguna manera. Hay que plantear cuál es el mercado y el uso potencial. Y está claro que hay una alternativa de movilidad obligada.

**Andrés Monzón**

*Alguna conclusión para finalizar...*

**Eduardo Pallardó**

Desde el punto de vista de la racionalidad técnica, parece que no es tan difícil tener algún planteamiento de consenso sobre estos temas, pero la puesta en práctica cuando aparecen intereses económicos, sectoriales, territoriales, etc, pues es más complicado.

**Sergio Panadero**

Me hubiera gustado abordar en profundidad el tema de cómo quedará la trasposición de la Directiva Europea de la Euroviñeta, que en ningún caso dice que haya que cobrar a los vehículos ligeros. Además se enfoca con una visión de negocio. No lo cobra el Ministerio a través de una sociedad estatal, sino a través de unas concesiones que ganan dinero. Es un matiz muy importante.

**Elena de la Peña**

Quería dar un mensaje positivo. Vamos a intentar aprender del pasado para organizarnos mejor en el futuro. Tenemos mucho que decir en España en innovación y tecnología. Las empresas españolas tienen mucha experiencia en temas de gestión de tráfico y eso también ayuda a la hora de explotar las carreteras. En cuanto al medio ambiente, vamos a intentar que nuestras carreteras sean sostenibles en todas sus vertientes. También la parte social y la económica, dos aspectos en los que la carretera es imbatible. Tenemos una red de carreteras en ocasiones congestionada, pero una buena red de carreteras.

**Javier Páez**

Me gustaría lanzar una reflexión: probablemente la movilidad empiece a crecer antes de que se produzca un crecimiento equivalente de las inversiones. Vamos a tener muchísimos más vehículos y van a verse abocados a un estado de las carreteras a los que probablemente el conductor no esté suficientemente habituado. Si eso lo combinamos con un mantenimiento, sobre todo en carreteras secundarias, relativamente deteriorado, puede provocar un incremento superior de la accidentalidad.

**Miguel Ángel del Val**

Me gustaría acabar citando a Jesús Rubio y Justo Borrajo, dos de los mayores expertos en planificación de carreteras en España: "el problema es que se ha dejado de planificar sobre unas bases serias".