



LÍNEA DE ACTUACIÓN 2.2: PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DE LA RED VIARIA ESTATAL

CONTEXTO Y DIAGNÓSTICO

Actualmente solo el 5% de la red de carreteras del Estado, que corresponde a las autopistas de peaje, se financia con cargo directo al usuario de la vía, tendiendo a descender esta cifra conforme van finalizando los plazos de los contratos de concesión todavía en vigor en las autopistas de peaje. Por lo tanto, en **el 95% de la Red de Carreteras del Estado se financia con cargo a presupuesto público** y, por tanto, es sostenida por los contribuyentes, siendo difícil asegurar el cumplimiento de los principios de "quien contamina paga" o de "el usuario paga", situación que contrasta con la utilización de infraestructuras en el ámbito portuario, aeroportuario y ferroviario, sometida a tasas, tarifas o prestaciones patrimoniales públicas. No obstante, la existencia del impuesto de hidrocarburos y un parque móvil mayoritariamente compuesto actualmente por vehículos de combustión constituyen un elemento importante a tener en cuenta en el análisis

Por otra parte, debido a las restricciones presupuestarias de años pasados y el progresivo envejecimiento de las carreteras puestas en servicio en los últimos decenios, la necesidad de recursos para la conservación y mantenimiento de la red de carreteras es creciente, lo que se ha agravado por la reversión desde 2018 de centenares de kilómetros de autopistas de peaje (AP-1 Burgos – Armiñón; AP-4 Sevilla – Cádiz; AP-7 Alicante – Valencia; AP-7 Valencia – Tarragona; AP-7 Tarragona – Barcelona – La Jonquera; AP-2 Zaragoza – El Vendrell). Esto exige mayores dotaciones de presupuesto público difíciles de comprometer en un contexto de exigencia de reducción del déficit.

En esta situación, sería deseable que se estudien **alternativas al modelo actual de**

financiar la Red de Carreteras del Estado, al menos las infraestructuras de alta capacidad (autopistas y autovías) y principales carreteras convencionales, que concentran la mayor parte de la movilidad. Se debería perseguir un doble objetivo:

- Que el usuario asuma los **costes de mantenimiento y explotación** de la infraestructura y la **internalización de parte de los costes externos** sociales y medioambientales generados por el transporte por carretera, para lo que sería necesario realizar previamente un análisis de la fiscalidad del transporte por carretera.
- Asegurar que los órganos gestores de las carreteras cuenten con **fuentes de financiación finalistas y estables** para asegurar la adecuada conservación de nuestro patrimonio viario, independientes de los ciclos presupuestarios públicos.

La implantación de este tipo de medidas es compleja debido al reparto competencial de las infraestructuras de carreteras en España, pues una parte no desdeñable de la red de alta capacidad es titularidad de Comunidades Autónomas e incluso Administraciones locales (aproximadamente 4.000 km). Si la implantación no se realiza de **manera unificada y coherente** para todas las redes se podrían generar distorsiones indeseables que deriven en la ineficacia del sistema.

Por lo tanto, el nuevo modelo de financiación de carreteras deberá estar basado en los principios de **equidad territorial, seguridad vial y sostenibilidad ambiental**, y requerirá un **diálogo con los grupos políticos, agentes sociales y otras administraciones** con competencias concurrentes para lograr un consenso amplio.

Por otra parte, la Ley 37/2015, de 29 de septiembre de Carreteras establece la necesidad de una planificación estratégica de carreteras, de la que actualmente carece el

Ministerio. Es necesario poner en marcha esta planificación, de manera coherente con la Estrategia de Movilidad.

➤ **Es necesario realizar un estudio sobre los diferentes modelos de gestión y financiación de la red viaria que podrían implantarse en España, al menos en las infraestructuras de alta capacidad, con el doble propósito de:**

- Internalizar los costes de conservación y mantenimiento y las externalidades sociales y ambientales, previo análisis de la fiscalidad del transporte por carretera.
- Dotar a los gestores de carreteras de fuentes de financiación finalistas y estables para asegurar la conservación de nuestro patrimonio viario, independientes del presupuesto público.

➤ **Por otra parte, es necesario establecer una planificación estratégica en las carreteras del Estado, alineada con los objetivos de la Estrategia de Movilidad Segura, Sostenible y Conectada 2030.**

MEDIDAS PROPUESTAS

MEDIDA 2.2.1: ESTUDIO DEL MODELO DE GESTIÓN Y FINANCIACIÓN DE LA RED VIARIA

En primer lugar, es necesario realizar un análisis de la fiscalidad soportada por el transporte por carretera y comparar los ingresos obtenidos con los costes de conservación y mantenimiento de la infraestructura y los costes externos del sistema (congestión, accidentes, ruido, contaminación, emisión de gases de efecto invernadero, etc.). Para ello se partiría de los estudios realizados ya por el propio MITMA (Estudio de fiscalidad del sector de transporte por carretera y su repercusión en la productividad empresarial; Estudio de costes del transporte discrecional de viajeros en autocar, etc.).

Partiendo del anterior, el MITMA realizará un estudio de alternativas para establecer un mecanismo de financiación de la red de carreteras del Estado que repercuta al usuario al menos los costes de conservación y mantenimiento de la red estatal de vías de alta capacidad, así como para internalizar parte de las externalidades del transporte por carretera. Este mecanismo de financiación podría basarse en el establecimiento de peajes (pago por distancia recorrida y tipo de vehículo), tasas

(pago por el derecho a utilizar la infraestructura por un determinado periodo de tiempo) o sistemas mixtos (peajes para camiones, tasas para turismos). Para ello, será preciso analizar:

- Experiencias de otros países europeos: tecnologías empleadas, órgano gestor, ingresos obtenidos y cuantía de peajes/tasas, ineficiencias y dificultades encontradas, etc.
- Los condicionantes existentes en el caso español: marco legislativo, reparto competencial, colectivos afectados, posición periférica de la península Ibérica respecto al resto del continente europeo, existencia de la "España vaciada", etc.
- Análisis de alternativas en los modelos de gestión, tecnologías a emplear y cuantías de financiación: ventajas e inconvenientes de los que se propongan; cuantías de los peajes/tasas y la recaudación esperada; disfunciones que pueden producirse (como el aumento de la congestión y accidentalidad en carreteras alternativas no sometidas a peaje o la penalización a comarcas más dependientes del transporte por carretera para el acceso a servicios esenciales) y formas de paliarlas, etc.
- Posibilidad de extender el modelo a redes de carreteras no estatales.
- Conclusiones: propuesta de modelo a implantar, incluyendo una hoja de ruta de las acciones necesarias para su puesta en marcha.

En cualquier caso, será necesario un consenso social y político para implantar el nuevo modelo de financiación de las carreteras, para lo que será necesario establecer ciertos elementos de compensación de carácter social para los colectivos más afectados.

MEDIDA 2.2.2: DESARROLLO DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DE CARRETERAS

Dentro del marco de los objetivos de esta estrategia, y teniendo en cuenta la posible evolución de los modelos de gestión y financiación de las carreteras y la normativa vigente, se formulará el Plan Estratégico de Carreteras del Estado, en cumplimiento de la legislación de carreteras vigente.

El Plan deberá:

- Diagnosticar la situación actual.
- Establecer sus objetivos, tales como podrían ser:
 - Umbrales mínimos que mantener en los indicadores de estado y vialidad de las carreteras en servicio, y las necesidades de inversión en conservación y mantenimiento que de ellos se derivan.

- Reducción de accidentabilidad (tratamiento preferente de tramos de concentración de accidentes o tramos con alto potencial de mejora).
- Mejora de las características de las carreteras con problemas funcionales o de capacidad (tales como eliminación de travesías conflictivas para el tráfico o la población, la mejora de la geometría de carreteras con características insuficientes para sus uso y función, el tratamiento de cuellos de botella, etc.).
- Mejora de la accesibilidad al territorio.
- Compatibilidad del plan con otros planes formulados por las Administraciones: la propia Estrategia de Movilidad Segura, Sostenible y Conectadas 2030; la Estrategia Estatal por la Bicicleta; la Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológica; la Estrategia de Seguridad Vial; etc.
- Necesidad de modernización en la red de carreteras y su explotación: digitalización de la gestión de la infraestructura; adaptación de la infraestructura a las necesidades del vehículo conectado y del vehículo autónomo; despliegue de ITS para optimizar el uso de las infraestructuras existentes (por ejemplo, con la implantación de carriles BUS-VAO mediante gestión dinámica la infraestructura), etc.
- Incorporar de forma efectiva en la planificación de la RCE la mitigación y adaptación al cambio climático, haciendo hincapié en la adaptación al riesgo de inundaciones.
- Establecer un plazo de vigencia del Plan (suficientemente dilatado, por ejemplo 10 o 15 años) y fechas parciales de revisión (por ejemplo, cada 5 años).
- Establecer principios de coordinación con otras redes de carreteras y otros modos de transporte.
- Establecer criterios generales de programación, conservación y explotación de la Red de Carreteras del Estado. En dichos criterios deberán incluirse los relacionados con la priorización de inversiones y análisis coste/beneficio, que deberán ser acordes con los que se establezcan por la Ley de Movilidad Sostenible.
- Evaluación de impacto ambiental estratégica, para lo que deberá contar con un estudio ambiental estratégico.
- Establecer las actuaciones concretas que se prevé desarrollar para cumplir los objetivos, seleccionándolas y priorizándolas fundamentalmente a través de análisis coste-beneficio y siempre en el marco de las posibilidades reales de inversión en el horizonte del Plan.
- Programación de las actuaciones.
- Establecer unos indicadores cuantificables para el seguimiento del cumplimiento de los objetivos del Plan estratégico.
- Establecer procedimientos de seguimiento y revisión del Plan estratégico.
- Establecer criterios para la participación de la financiación de actuaciones de otras administraciones, especialmente en ámbitos urbanos.