

1949  
2019

# Setenta años de planificación estratégica de infraestructuras

## Seven decades of strategic national road planning in Spain

Jesús RUBIO ALFÉREZ

*Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos*

Justo BORRAJO SEBASTIÁN

*Doctor Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos*

### RESUMEN

El artículo realiza un minucioso repaso por la historia de la planificación de carreteras en España desde la década de los años sesenta del Siglo XX hasta la actualidad, centrándose fundamentalmente en los planes de carreteras y en las grandes líneas de planificación de las infraestructuras gestionadas por la Administración Central a través de los distintos gobiernos que se han ido sucediendo en nuestro país (últimos años del Franquismo, Transición y gobiernos de la Democracia).

En el trabajo se analiza cada uno de los planes que el Ministerio de Obras Públicas o Fomento, según la época, ha desarrollado, con independencia de si llegaron a ejecutarse o incluso a aprobarse.

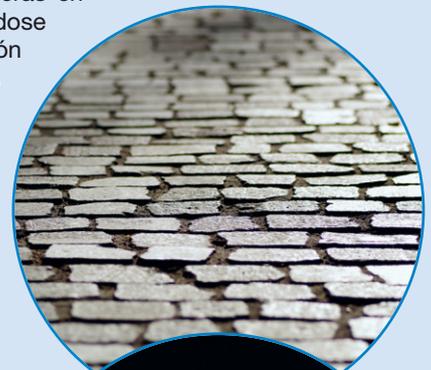
**PALABRAS CLAVE:** Planificación, Plan, Programa, Infraestructuras, Plan General de Carreteras, Historia.

### ABSTRACT

*The article covers the history of road planning in Spain from the decade of 1970 till now. It is principally focused on plans on roads and main planning orientations for the infrastructures managed by the central government in the country (during the last years of dictatorship, Transition and Democracy government).*

*The article analyses all the plans developed by the Spanish Ministry of Public Works, regardless if they were approved or executed.*

**KEYWORDS:** Planning, Plan, Program, Infrastructure, General Road Plan, History.



(\*) Revisado por el Comité Técnico de Planificación, Diseño y Tráfico de la Asociación Técnica de Carreteras

# Mejores carreteras para un futuro mejor

## Prólogo

La Asociación Española de la Carretera cumple años y la Dirección General de Carreteras del Ministerio de Fomento quiere sumarse a este homenaje por sus siete décadas de existencia.

En estos años, las carreteras españolas han sufrido un cambio como nunca antes en su historia, incluyendo la transferencia de tres cuartas partes de la red a las Comunidades Autónomas en los años 80, generando un nuevo modelo de gestión viaria y transformando los principales itinerarios en vías de alta capacidad. Hemos pasado de unas carreteras convencionales que limitaban el desarrollo de muchas zonas con un gran potencial a un entramado de autovías y autopistas que comunican todos los centros económicos, administrativos, comerciales y estratégicos de España.

La Dirección General de Carreteras se ha adaptado en cada momento a las necesidades de los usuarios, al entorno económico y a la ampliación del contexto a una dimensión europea, pero, sobre todo, a las directrices políticas que han establecido el rumbo de los cambios.

Por eso, la aportación de la Dirección General de Carreteras a este número extraordinario consiste en revisar la planificación que ha enmarcado los cambios y las actuaciones que han hecho que las pautas de movilidad, la gestión de las infraestructuras y la seguridad, en estos momentos, sean muy distintas de las del principio de la época de la que estamos hablando.

Durante todos estos años los estudios y los proyectos que han dado lugar a las obras han derivado de distintos planes, que empezaron siendo sectoriales en los años 60 y 80, para después verse integrados en planes directores de transporte y en programas que abarcan sectores mucho más amplios que las infraestructuras, como la vivienda o la investigación.

La planificación de la Dirección General de Carreteras merece una revisión, porque la incorporación de España a Europa tuvo en el sector una importancia enorme, no sólo en lo referente a financiación, sino también en cuanto a la homogeneización de los procesos de planificación que incluyesen la justificación de las rentabilidades de los proyectos a acometer y la elección de las alternativas de menor impacto ambiental.

El camino seguido nos permite ahora mismo estar en un nivel muy diferente del que estábamos cuando la Asociación Española de la Carretera echó a andar, tanto en la densidad de la red de elevados niveles de servicio, como en las metodologías de planificación a integrar en la gestión cotidiana.

En un futuro próximo no hablaremos de carreteras sino de movilidad, o más bien de movilidad sostenible. Cuando esto ocurra, seguiremos necesitando una Asociación como ésta, por lo menos durante otros 70 años, porque serán necesarios equipos especializados que evalúen la mejor forma de resolver los problemas de congestión, de mantenimiento y de explotación, así como la mejora de nuestras queridas carreteras.

Los formatos serán distintos, los equipos integrados en la gestión de la carretera serán mucho más multidisciplinares que en estos momentos, los foros se adaptarán a las nuevas tecnologías de comunicación..., pero seguirá teniendo sentido que los expertos que saben cómo resolver los problemas de la manera más eficiente sigan teniendo un lugar común donde encontrarse, publicar sus conclusiones y divulgar sus conocimientos. Larga vida a la Asociación Española de la Carretera.

## Años 60 y 70: Plan General de Carreteras de 1961 "Plan Mortes", PANE, REDIA y PNA

A comienzos de los años 60 del siglo pasado, cumpliendo lo establecido en la Ley de Bases (Ley 56/1960, de 22 de diciembre, de Bases del Plan General de Carreteras), la Dirección General de Carreteras (DGC) del Ministerio de Fomento planteó el Plan General de Carreteras (Ley 90/1961, de 23 de diciembre), conocido como "Plan Mortes".

Con anterioridad, cabe citar brevemente el Circuito Nacional de Firmes Especiales (Figura 1) que, en 1926, supuso una mejora de las carreteras españolas; el Plan General de Obras Públicas (Figura 2), elaborado bajo la dirección de Alfonso Peña y conocido, por ello, como el "Plan Peña", de 1940; el Plan de Modernización de 1950 (Figura 3), muy ambicioso en sus propósitos de partida pero, finalmente, demasiado limitado en su implementación real, y el Plan Redia de los años 60, de aplicación en la red de itinerarios asfálticos principales.

Volviendo al "Plan Mortes", se aprueba en 1961, en un momento en el que el parque nacional de vehículos se situaba en un millón de unidades, incluyendo el medio millón largo de motocicletas existentes. Dicho Plan, con previsiones de actuación en un plazo de quince años, contó con una dotación presupuestaria importante, pero en él no se establecieron prioridades en las actuaciones ni mecanismos de seguimiento del cumplimiento de las previsiones del mismo. Tampoco se planteó su revisión en el caso de que las previsiones básicas no resultasen adecuadas, como de hecho ocurriría con los importantes crecimientos de tráfico de los primeros años de vigencia del Plan, que superaron claramente los cálculos iniciales. En el Plan se diferenció un primer cuatrienio en el que se incluyeron obras cuya necesidad era incuestionable y cuya solución no tenía alternativas.

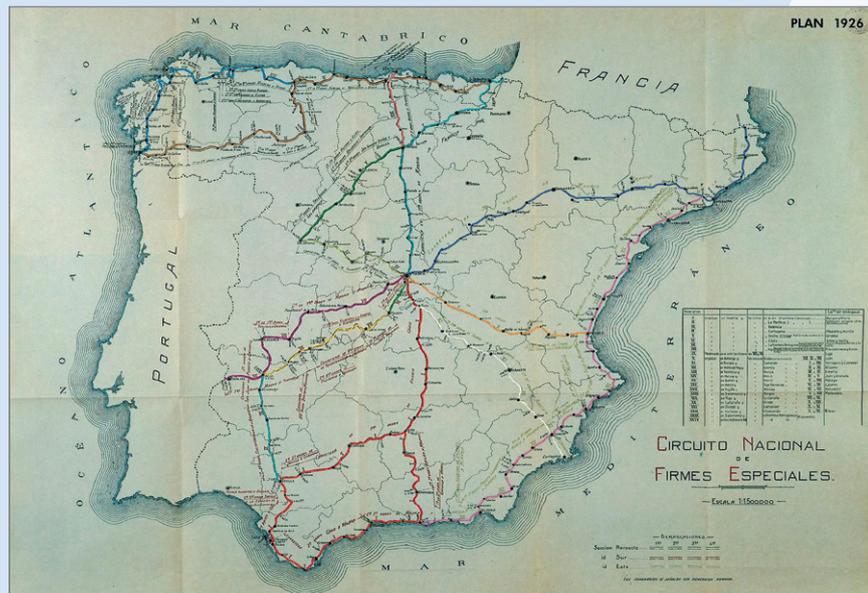


Figura 1. Circuito Nacional de Firmes, 1926.

Hasta que se publicó la Ley de Carreteras del 19 de diciembre de 1974, que señaló la necesidad urgente de desarrollar un nuevo plan nacional de carreteras, no apareció en nuestro país ningún nuevo plan estratégico, acometiéndose programas parciales para resolver los problemas más acuciantes de la red.

Entre los programas parciales realizados, el entonces Ministerio de Obras Públicas (MOP) estudió en 1964 un sistema nacional de autopistas, que dio lugar al Programa de Autopistas Nacionales Españolas (PANE) (Figura 4), de 1967, año en el que también se planteó el Programa REDIA (Red de Itinerarios Asfálticos) para actuar, en el plazo de cinco años, en los 5.000 kilómetros con más tráfico de las carreteras radiales, estableciendo una sección 7/12 con firme bituminoso. Este programa, junto a las concesiones de autopistas realizadas entre 1966 y 1972, intentó paliar las necesi-

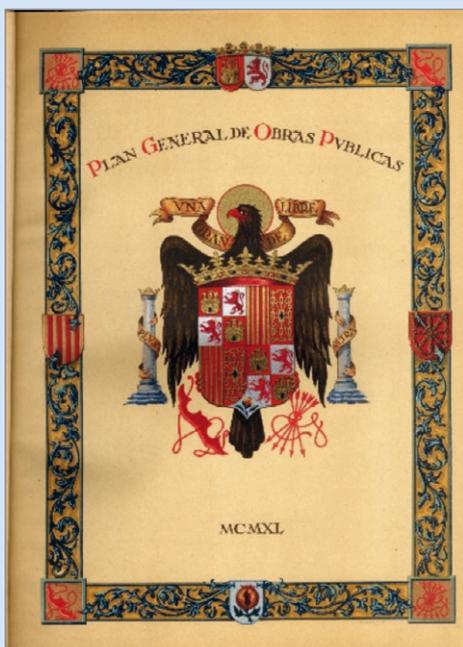


Figura 2. Plan General de Obras Públicas, 1940.

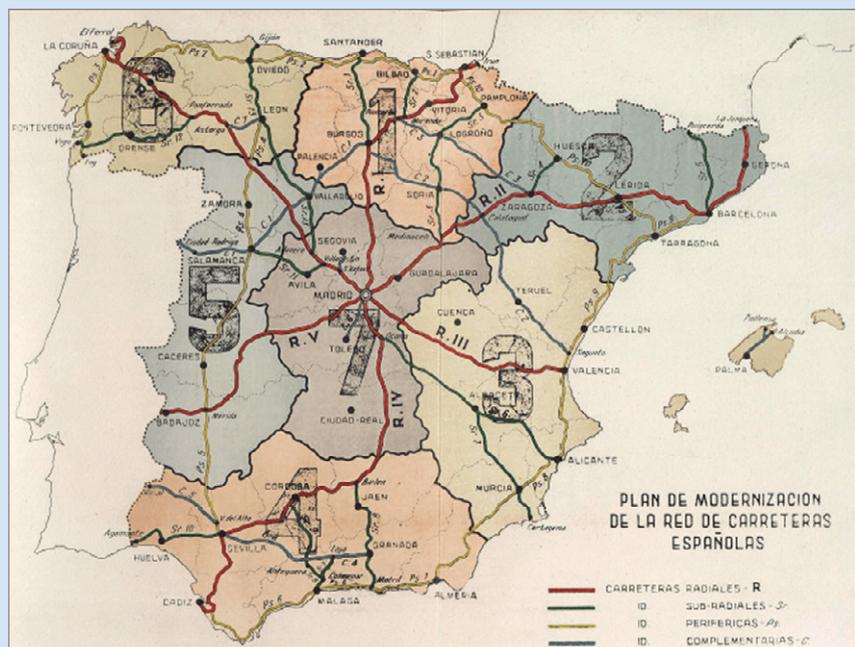


Figura 3. Plan de Modernización, 1950.

1949  
2019

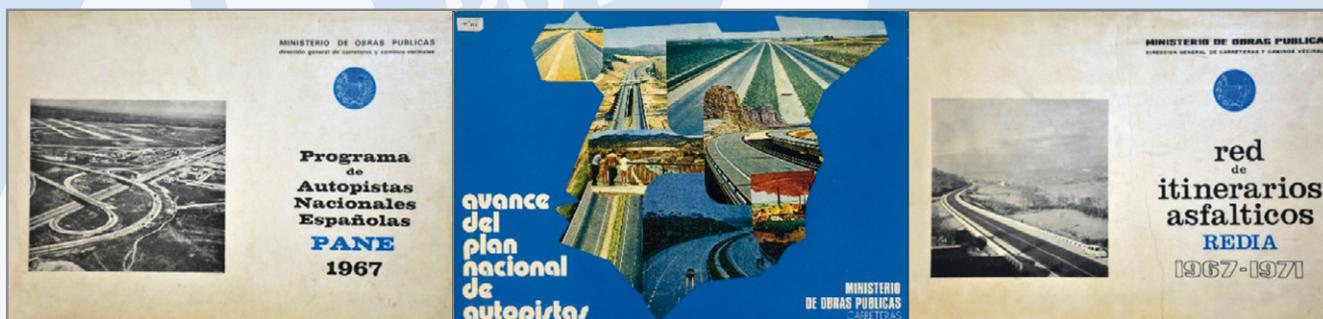


Figura 4. Programa de Autopistas Nacionales Españolas (PANE),1967. Avance del Plan Nacional de Autopistas, 1972. Red de Itinerarios Asfálticos (REDIA) 1967-1971.

dades de infraestructura viaria existentes y, en 1972, se definió el conjunto de las autopistas a realizar, publicándose el Avance del Plan Nacional de Autopistas que sucedió al PANE, con actuaciones sectoriales referidas exclusivamente al ámbito interurbano.

### Plan General de Carreteras 1984-1991

La Ley de Carreteras de 1974 exigía al entonces MOP la realización de un nuevo Plan Nacional de Carreteras (Figura 5), pero los dos años que daba la Ley para dicha realización se retrasaron hasta 1984. En 1980 se transfirieron todas las carreteras al País Vasco y gran parte de la red a Cataluña, y en 1982 a Galicia. En 1984 se finalizaron las transferencias de red al resto de Comunidades. La red estatal, compuesta por los itinerarios de interés general, quedó reducida de más de 80.000 kilómetros a 20.184.

Ese mismo año se presentó el Avance del Plan General de Carreteras 1984/91, en cuya Memoria de 1986, tras haber sido aprobado en el Consejo de Ministros el 11 de diciembre de 1985 y ratificado en el Pleno del Congreso de los Diputados el 20 de marzo de 1986, se establecieron cuatro programas de actuación: Autovías (3.250 km. y 330.000 Mptas.), Acondicionamientos (6.635 km. y 240.000 Mptas.), Reposición y Conservación (8.320 km. y 140.000 Mptas.) y Actuaciones en Medio Urbano (90.000 Mptas. Sin especificar actuaciones).

Las carreteras en medio urbano se contemplan como una parte de la Red de Interés General del Estado, con particularidades y proble-

mas específicos. Su análisis se separa en tres grupos: las travesías de poblaciones inferiores a 50.000 habitantes, los tramos ubicados en grandes áreas urbanas y los accesos a puertos y aeropuertos de interés general.

Los planes autonómicos de carreteras (Figura 6) comienzan inmediatamente después de producirse las transferencias de, aproximadamente, 60.000 km., y en 1988 hay 17 aprobados o en redacción, siendo las Comunidades Autónomas nuevas administraciones que comparten competencias en la gestión de las redes viarias.

### Actualización del PGC 1984-1991 (con terminación en 1993). Real Decreto-Ley (RDL) 3/1988

En 1988 se inicia la segunda fase del Plan (Figura 7), en un marco económico completamente diferente y más dinámico, y por ello el Gobierno aprueba el Real Decreto Ley 3/1988, introduciendo las variaciones fundamentales siguientes:

1. Se adelanta la terminación del programa de autovías de 1993 a 1991, considerando que las obras programadas para la segunda fase debían estar terminadas en el año horizonte del Plan (1991), y no sólo iniciadas.

La Ley de Carreteras de 1974 exigía al entonces MOP la realización de un nuevo Plan Nacional de Carreteras, pero los dos años que daba la Ley para dicha realización se retrasaron hasta 1984

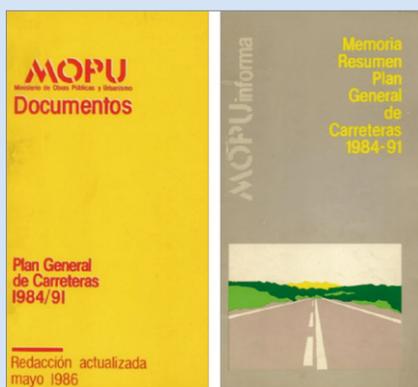


Figura 5. Plan General de Carreteras 1984/91.

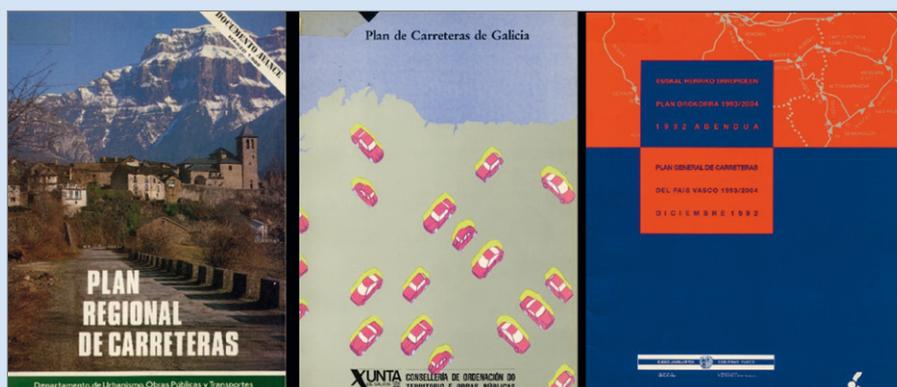


Figura 6. Planes autonómicos de carreteras.



Figura 7. Seguimiento del Plan General de Carreteras 1984/91, abril de 1987.

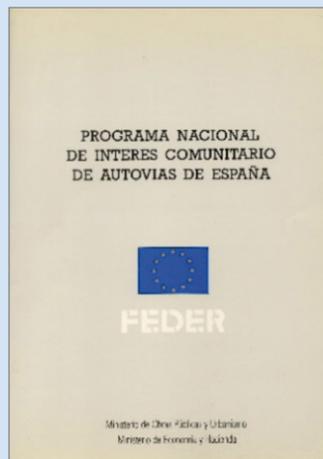


Figura 8. Programa Nacional de Interés Comunitario de Autovías de España.

actuaciones, pero también se realizó un inventario de actuaciones urbanas no programadas, cuya urgencia y viabilidad permitiesen y aconsejasen su inclusión en el bienio 1992/1993.

### Convenios urbanos y Plan para el transporte en las grandes ciudades (“Plan Felipe”)

Los compromisos adquiridos por la firma

de los convenios citados anteriormente y el de Zaragoza, suscrito en 1989, superaban lo incluido en el programa urbano de la ampliación del Plan de 1988; además, los plazos para la celebración de los eventos de 1992 (Olimpiadas en Barcelona, Exposición Universal en Sevilla y Capitalidad Cultural en Madrid) exigían inversiones en infraestructuras para cumplir con los compromisos internacionales.

Probablemente por ello, el propio Presidente del Gobierno, Felipe González, anunció una inversión de 1.629.000 Mptas., destinada a resolver, en los siguientes cuatro años, los problemas de tráfico y accesos a las aglomeraciones urbanas, contemplando tanto inversiones viarias como ferroviarias. En su presentación ante el Consejo de Ministros el 4 de mayo de 1990, González afirmó que casi la mitad de los españoles se beneficiarían de este plan, “que trata de hacer más habitables esas ciudades”.

### Estudios para la preparación de un Plan General de Carreteras 1992-2000

Para establecer, con criterios homogéneos, las necesidades del conjunto de la red estatal de carreteras, se realizaron, entre 1989 y 1991, en la Subdirección General de Planificación de la Dirección General de Carreteras, los estudios pertinentes que permitiesen formular los nuevos programas de actuación.

En dichos estudios, las cuestiones ambientales se encontraban plenamente incorporadas en las valoraciones de las actuaciones seleccionadas, proceso que se fue mejorando al ir produciéndose declaraciones de Impacto Ambiental en las que se establecían condicionantes a cumplir en los posteriores proyectos y obras que se ejecutasen.

Entre las actuaciones consideradas (Figura 9), se incluían las posibles transferencias a Comunidades Autónomas y Ayuntamientos de tramos cuya funcionalidad como red estatal había dejado de tener sentido, para lo que se proponía el acondicionamiento de dichos tramos a fin de adaptarlos a su nueva función con anterioridad al cambio de titularidad.

Estos estudios y trabajos sirvieron de información previa al Plan Director de Infraestructuras 1993-2007 (PDI).

2. Se aumenta la calidad de las autovías que habían de proyectarse e iniciarse, con diseño similar al de las autopistas, dejando la carretera existente como vía de servicio.

3. Se amplía el programa urbano, recogiendo los convenios firmados en el período 1984-1987 en Madrid, Granada, Valladolid, Sevilla, Málaga y Barcelona. Las obras contempladas en alguno de los convenios citados superaban por sí mismas la inversión prevista en el programa urbano para toda España, y recogían la urgente necesidad de resolver los problemas de congestión urbana, sobre todo en aquellas ciudades que debían prepararse para los eventos de 1992. Los Convenios en Baleares y Canarias respondían a un planteamiento diferente de los anteriores, dado que la gestión de las redes insulares quedó totalmente delegada en las Comunidades Autónomas respectivas.

Por todo ello, se aumentó la valoración global de las necesidades de actuación a 1.479.692 millones de pesetas de 1988, y se amplió el plazo de ejecución de las obras de los programas urbano y de acondicionamientos hasta 1993.

Es muy significativo que las obras en ejecución o en proceso de contratación en el programa urbano superasen los 250.000 Mptas.

### Plan de Desarrollo Regional (PDR) 1989-1993

Con objeto de facilitar el acceso a las inversiones europeas, el citado Plan, presentado por el Gobierno Español a la CEE, agrupaba las inversiones incluidas en el objetivo número uno (regiones deprimidas económicamente) de la Comunidad Europea.

Al tener prevista la terminación del programa de autovías en 1991, se hacía necesario determinar qué nuevas autovías se comenzarían entre ese año y 1993, es decir, hacía falta un avance en este programa (Figura 8), lo que en ese momento se consideró un futuro Plan General de Carreteras 1992/2000, tomando como referencia para su marco temporal los dos cuatrienios que en el PGC habían resultado muy adecuados.

En el caso de las actuaciones urbanas, al estar ampliado su plazo hasta 1993, no se hacía tan necesario el avance de nuevas

1949  
2019

En ese período, la Dirección General de Carreteras también expuso la necesidad de plantear un desarrollo sostenible y, por tanto, un sistema de transportes sostenible, en el que la concertación entre administraciones fuera fundamental para una utilización adecuada del conjunto de los recursos existentes, y poder así garantizar la movilidad de personas y mercancías. Cabe citar, como ejemplo, lo expresado al plantear “Las carreteras urbanas. Un plan estatal de infraestructuras y transporte”: «Se ha establecido como objetivo indiscutible el alcanzar un acuerdo con los ayuntamientos afectados..., considerando puntos de vista que pueden ser distintos de los de la administración de carreteras”.

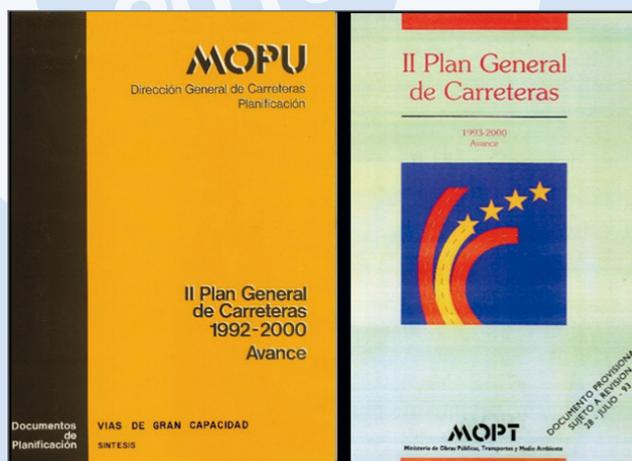


Figura 9. Avance del II Plan General de Carreteras 1992-2000.

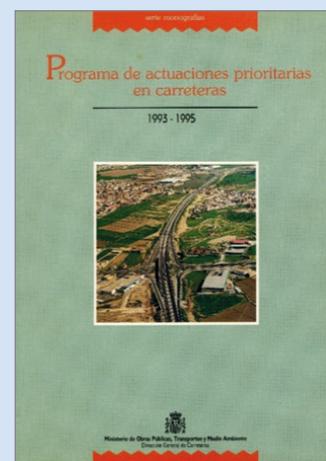


Figura 10. Programa de actuaciones prioritarias en carreteras 1993-1995.

### Programa de actuaciones prioritarias en Carreteras (PAPCA), 1993-1995

Este programa (Figura 10) fue aprobado por el Consejo de Ministros mediante acuerdo de fecha 17 de diciembre de 1993, e incluía las actuaciones en curso de la Dirección General de Carreteras, agrupadas en los programas convencionales a fin de facilitar los procedimientos de expropiación necesarios para la ejecución de las obras previstas.

de la política territorial del Gobierno Central y como una base objetiva sobre la que apoyar un desarrollo concertado de aquella con las Administraciones Territoriales (comunidades y municipios). En sus propios términos, se trata de un «instrumento de política de Estado que permite el desarrollo integral y sostenible de nuestro territorio».

El PDI planteó inversiones por valor de más de 18,7 billones de pesetas a lo largo de sus 15 años de vigencia. Aunque la mayor parte de estas inversiones debían ser financiadas con cargo a los presupuestos estatales, el PDI propugnaba que en torno a un 30% de la inversión se financiara con recursos extrapresupuestarios, para lo que propuso desarrollar paulatinamente un conjunto de estrategias de financiación diferenciadas por cada tipo de infraestructura. En términos generales, el PDI se inclinó hacia una mayor participa-

### Plan Director de Infraestructuras (PDI) 1993-2007

En marzo de 1994 el Gobierno español aprobó el Plan Director de Infraestructuras 1993-2007 (PDI) (Figura 11). El Plan, refrendado por el Congreso de los Diputados, comprendía el conjunto de las infraestructuras de transporte, hidráulicas y ambientales de competencia estatal. Tal y como reza en sus páginas, se trata de la primera vez que en España se aborda una planificación estratégica y global del sistema básico de infraestructuras. Con ello se pretendió superar las limitaciones inherentes a los procesos de planificación sectorial y evitar, o al menos reducir, los cambios inducidos en la política de infraestructuras por variaciones coyunturales en el entorno económico o político. Asimismo, el PDI pretendía configurarse como un instrumento básico



Figura 11. Plan Director de Infraestructuras 1993-2007.



En marzo de 1994 el Gobierno español aprobó el Plan Director de Infraestructuras 1993-2007 (PDI) (...). Se trata de la primera vez que en España se aborda una planificación estratégica y global del sistema básico de infraestructuras.

ción de los usuarios y beneficiarios directos en la financiación de las infraestructuras.

Tras el esfuerzo inversor desarrollado a lo largo de la década de los años 80 por España, que permitió superar los principales déficits históricos de dotación de infraestructuras, el PDI se propuso introducir un cierto cambio en la orientación de la política de infraestructuras. Para ello, junto con la supresión de los estrangulamientos, objetivo central de políticas anteriores, el PDI introdujo tres nuevos criterios básicos de actuación:

- Una demanda social creciente para la mejora de la calidad y la eficiencia de los sistemas de infraestructuras. En esta línea se inscriben, por ejemplo, las actuaciones destinadas al incremento de la fiabilidad y la rapidez de los transportes, y las dirigidas a la reducción de sus costes externos (accidentes, congestión, etc.).
- La internalización de los criterios ambientales en los procesos de planificación, construcción y explotación de infraestructuras, fruto de la ya muy elevada sensibilidad social hacia la protección del entorno.
- La consideración de las infraestructuras como instrumentos de políticas territoriales de reequilibrio y de fomento de la competitividad, frente al enfoque más tradicional que hacía prevalecer los objetivos de carácter sectorial.

Estos criterios se reflejan claramente en los distintos programas que integran el PDI, que pueden agruparse en cuatro grandes líneas de actuación: las infraestructuras de transporte interurbano, la política de ciudades, las infraestructuras hidráulicas y las infraestructuras ambientales.

Al plantear las infraestructuras de transporte interurbano, se especificaba que las inversiones previstas en carreteras pretendían completar la tarea iniciada con el Plan General de Carreteras 1984-1991, fijando

como objetivo una red de autopistas y autovías de más de 11.000 km. al final del PDI. Con ello se quería configurar una red mallada de gran capacidad que permitiese una adecuada vertebración territorial, al asegurar unos niveles óptimos de accesibilidad a todas las regiones y unas buenas conexiones con Francia y Portugal.

El PDI otorgó un tratamiento específico a los problemas de las ciudades como parte integrante de la Política de Ciudades del Gobierno Central, lo que constituye una de las principales novedades y aportaciones del PDI respecto a anteriores planes de carácter sectorial.

### Órdenes ministeriales de 26 de mayo de 1997 y de 3 junio de 1998

En estas fechas se generan directamente, sin un marco de planificación global, órdenes por las que se acuerda excepcionalmente la ejecución de determinadas actuaciones en materia de carreteras por razones de reconocida urgencia e interés público debidamente fundadas. (BOE de 4 de junio de 1997 y de 12 de junio de 1998).

En la primera de las órdenes citadas se expresa que las actuaciones en materia de carreteras que llevaba a cabo la Dirección General de Carreteras del Ministerio de Fomento estaban incluidas dentro del denominado Programa de Actuaciones Prioritarias en Carreteras, aprobado por el Consejo de Ministros mediante Acuerdo de 17 de diciembre de 1993, fecha en la que no había sido aún aprobado el Reglamento General de Carreteras, que lo fue por Real Decreto 1812/1994, de 2 de septiembre.

Según las órdenes citadas, el Plan Director de Infraestructuras era un programa director de carácter esencialmente político, que afectaba no sólo a las carreteras, sino también a otras grandes infraestructuras, y que no contenía ni actuaciones detalladas ni plazos precisos. No puede, por lo tanto, considerarse un instrumento planificador en materia de carreteras en el sentido estricto del término.

Se indicaba expresamente que era objetivo del Departamento instar la aprobación de un futuro plan de carreteras de carácter general

1949  
2019

cuyos trabajos estaban ya avanzados, pero que, por su complejidad no podía ser operativo a corto plazo. También se expresaba que el 25 de febrero de 1997 se presentó por el Departamento el «Programa de Autopistas de Peaje», cuya concesión estaba previsto ofrecer a licitación antes de fin de dicho año en todas ellas. Estas vías figuraban ya en el Plan Director de Infraestructuras, si bien clasificadas en su mayoría como autovías.

Independientemente de lo anterior, hay otra serie de actuaciones también extremadamente urgentes o de excepcional interés público, según los casos, en las que su ejecución difícilmente podría esperar a la finalización y entrada en vigor del futuro plan de carreteras, que además tendría un carácter mucho más general, incluyendo todas las actuaciones previstas en un horizonte temporal determinado en el conjunto del territorio nacional. Ninguna de ellas estaba incluida entre las previstas en el Programa de Actuaciones Prioritarias en Carreteras ni en el Plan Director de Infraestructuras.

La urgencia en la ejecución de estas actuaciones era incompatible con los dilatados plazos que exigía la finalización del instrumento planificador normal en el que, según el artículo 14.1 del Real Decreto 1812/1994, de 2 de septiembre, por el que se aprueba el nuevo Reglamento General de Carreteras, deberían encontrarse incluidas.

No obstante, el artículo 14.2 del mismo Real Decreto atribuye al Ministro de Fomento la facultad de acordar excepcionalmente la ejecución de actuaciones o de obras no previstas en el plan de carreteras, en caso de reconocida urgencia o excepcional interés público debidamente fundados. Ello, obviamente, no excluye el cumplimiento de los trámites posteriores sobre planificación, estudios y proyectos a los que se refieren los artículos 5 a 9 de la Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras, y 21 y siguientes del Reglamento para su ejecución.

Dado que en todas las actuaciones consideradas concurrían condiciones de urgencia e interés público debidamente justificadas en cada caso concreto, se declararon urgentes y de excepcional interés público las actuaciones en materia de carreteras y se acordó su ejecución.

### Plan de Infraestructuras de Transporte (PIT) 2000-2007

El PIT (Figura 12) era básicamente un plan de inversiones que se presentó como programa de la legislatura en la comparecencia del Ministro ante la Comisión de Infraestructuras del Congreso, en junio de 2000. En su presentación se destacó su intención de desencadenar profundos cambios cuantitativos y cualitativos en el sistema de transportes español.



Figura 12. Plan de Infraestructuras de Transporte (PIT) 2000-2007.

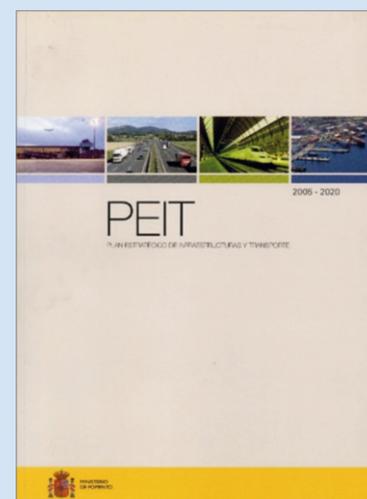


Figura 13. Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte (PEIT) 2005-2020.

Las obras licitadas a partir de ese momento se enmarcaron en este Plan y, a modo de ejemplo, cabe citar la licitación en el Boletín Oficial del Estado del 20 de abril de 2004 de los proyectos de construcción de dos tramos de la Circunvalación de Burgos (BU-30), en los que se especificaba que estos tramos estaban incluidos en el Programa de Medio Urbano del Capítulo de Carreteras del PIT 2000-2007 del Ministerio de Fomento.

López Corral (2004), en su análisis del PIT, destaca que el papel de contrapeso anticíclico de las inversiones previstas dio resultados espectaculares, con una orientación de las finanzas al equilibrio y a la estabilidad macroeconómica. El crecimiento y la liberalización del sector ferroviario son dos de las cuestiones que permiten realizar esta afirmación.

La inversión en infraestructuras era una prioridad del Gobierno y estimulaba, siguiendo con López Corral, a la iniciativa privada. Los programas que conformaban el citado PIT son: vías de alta capacidad, ferrocarriles, puertos y aeropuertos, que generarían riqueza y empleo y permitirían una convergencia con Europa.

El seguimiento se realizó comparando las previsiones de inversión con la inversión realmente ejecutada, afirmando que estábamos ante un hecho sin precedentes en la historia de los planes de infraestructuras y que era la primera vez que un plan se cumplía con creces, por haber movilizad recursos presupuestarios, extra-presupuestarios, europeos y privados, destacando la colaboración privada por el hecho de haber adjudicado cinco autopistas de peaje en 2003.

### Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte (PEIT) 2005-2020

El Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte (PEIT) (Figura 13), aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de julio de 2005, también se adelantaba a la finalización del Plan anterior,

presentándose del mismo modo como programa de legislatura, indicando que era la expresión de una nueva política de infraestructuras y transportes, concebida como un instrumento al servicio de los grandes objetivos en materia de política económica y social. Dentro de este planteamiento general, el PEIT contemplaba las infraestructuras como el soporte imprescindible para que los ciudadanos dispusieran de unos servicios de transporte de calidad y, sobre todo, seguros, y además como un instrumento eficaz para impulsar el desarrollo económico y la cohesión social y territorial. De esta forma, se garantizaba el mejor aprovechamiento de su potencial al servicio de la sociedad.

En su memoria se indicaba que “El PEIT supone el mayor esfuerzo de dotación de infraestructuras realizado en España, con unas inversiones cercanas a los 250.000 millones de euros”, y planteaba como prioridades de actuación las siguientes:

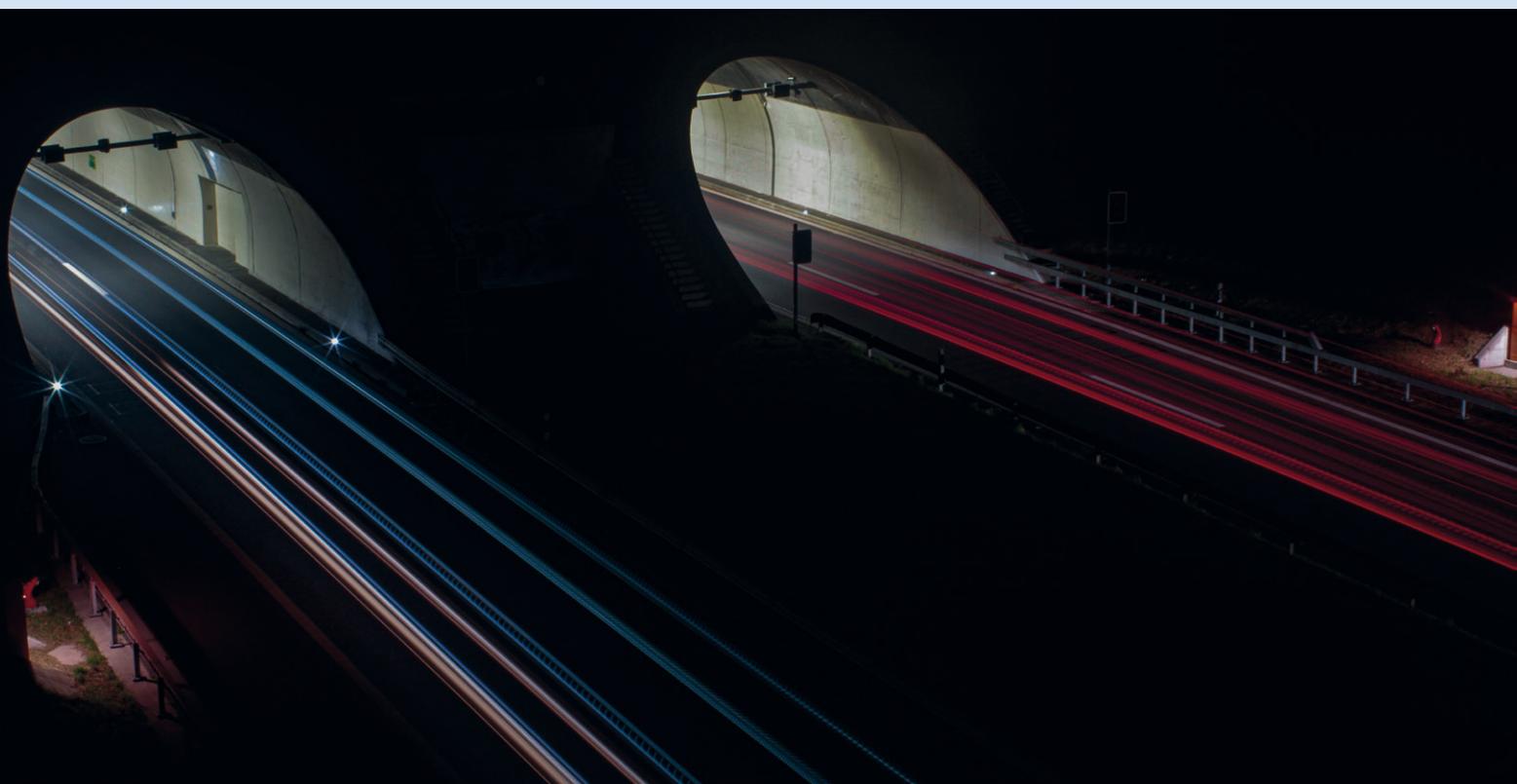
- Coordinación entre modos de transporte.
- Internalización a medio y largo plazo de costes.
- Prioridad en la terminación de las redes (homogeneidad y equilibrio).
- Compatibilidad entre las infraestructuras convencionales y de alta capacidad: asignación según eficiencia (demanda).
- Apoyo y estímulo a la cooperación entre operadores.
- Impulso activo de acuerdos internacionales.
- Coordinación entre titulares y explotadores de las diferentes redes de transporte.
- Seguimiento continuado del sistema.

- Apoyo a la innovación en el transporte.
- Coordinación con el planeamiento territorial y urbanístico y promoción de la “autosuficiencia local” para disminuir las necesidades de movilidad.

Definida la importancia de las aportaciones de la Administración General del Estado a la movilidad urbana, en términos de infraestructuras y de recursos financieros, planteaba la disyuntiva de optar por una política continuista, de aportación en función de las disponibilidades existentes y de la negociación caso a caso y proyecto a proyecto, o por una política de coordinación con las otras administraciones, basada en la definición de objetivos comunes a través de Planes de Movilidad Sostenible (PMS) compatibles con las orientaciones del PEIT.

La Administración General del Estado orientaba su actuación en función de la consecución de determinados objetivos de sostenibilidad por parte de las Administraciones competentes en la movilidad urbana, y facilitaba así la contribución de este sector al cumplimiento de metas como la reducción de emisiones o la mejora de la calidad del aire. El Escenario PEIT 2020 contemplaba una mejor coordinación y unos criterios objetivos para las actuaciones en medio urbano, basados en los principios de sostenibilidad.

Al definir el marco institucional de planificación y coordinación, en el PEIT se afirmaba que si bien el marco legislativo existente incluía obligaciones precisas para los poderes públicos en la planificación de algunas infraestructuras de transporte (como en la Ley de Carreteras), carecía de previsiones en cuanto al marco del conjunto de la planificación de la movilidad. Algunas Comunidades Autónomas empezaron a trabajar en esta línea, aprobando y desarrollando sus “Leyes de Movilidad”. Con ello, se formalizaban los principios de transparencia, participación, gestión por objetivos



1949  
2019

y cooperación interinstitucional, superando el voluntarismo que caracterizaba la situación del momento. En un contexto de progresiva integración europea de la política de transporte y de creciente compromiso con un sistema de gobierno abierto a la ciudadanía, era necesario plantearse la formalización del marco de la planificación, incluyendo los sistemas de desarrollo, seguimiento y revisión, la definición de objetivos o los mecanismos de cooperación interinstitucional. El Escenario PEIT 2020 suponía la formalización de la planificación estratégica en la política de transporte, en el ámbito de las competencias del Ministerio de Fomento, mediante el establecimiento de un marco legislativo adecuado y el impulso de nuevos sistemas de concertación, basados en la corresponsabilidad, para alcanzar los objetivos del Plan.

La consecución de este Escenario PEIT 2020 se planteaba en tres fases temporales que permitían avanzar progresivamente en la compatibilidad del sistema de transporte con los principios del desarrollo sostenible:

- 2005-2008: Completar el sistema de infraestructuras para asegurar la vertebración del territorio y establecer paralelamente las bases del cambio. Llevar a cabo las actuaciones más prioritarias para asegurar la coherencia de las redes y optimizar la funcionalidad de las actuaciones y compromisos en marcha. Iniciar el desarrollo de las alternativas modales y técnicas que posibilitaran la disociación (sic) y la mejora del comportamiento ambiental del sector, y desplegar las inversiones y actuaciones de ordenación precisas para el desarrollo de la integración intermodal. Desarrollar los sistemas y procedimientos oportunos para la gestión, el seguimiento y la evaluación de los objetivos del Plan. Iniciar la aplicación de medidas de integración ambiental de las infraestructuras. Avanzar en el conocimiento de las externalidades del transporte y las alternativas de internalización, y poner en marcha experiencias piloto en materia de gestión de la demanda.
- 2009-2012: Consolidar las tendencias de cambio modal, profundizar en las actuaciones de mejora ambiental y proseguir en el desarrollo de las redes infraestructurales para asegurar el mallado del sistema. Avanzar en la integración intermodal, desarrollar sus infraestructuras y servicios, y establecer las bases para la disminución de la elasticidad de la demanda de transporte respecto del crecimiento económico. Desarrollar la utilización práctica de medidas de gestión de la demanda, e iniciar, en función de los resultados de la fase anterior, la aplicación de instrumentos de internalización. Completar la realización de los ejes y corredores que aseguran la oferta de alternativas multimodales.
- 2013-2020: Finalizar el proceso de integración de los objetivos medioambientales.

En las Directrices para el conjunto del sistema se indicaba que la política de infraestructuras y servicios de transporte del Ministerio de Fomento se ajustaría en los años siguientes a las directrices de actuación que se detallan a continuación:

- El sistema de transportes se concibe como una red de redes, tanto del lado de las infraestructuras como de los servicios que soportan, requiriendo una visión intermodal que debe ser compartida y desarrollada en los respectivos niveles de competencia y responsabilidad por el conjunto de los actores –Comunidades Autónomas, Ayuntamientos y Operadores–, además de por el Ministerio de Fomento. La integración de los diferentes modos debe contemplar todos los ámbitos de actuación: conexión física, coordinación de servicios, tarifas, gestión y planificación.
- Esta visión, que permite asegurar la continuidad con el modo tradicional de trabajo según redes modales, implica conceder una especial atención a los puntos o nodos donde aquéllas se encuentran, y proporciona elementos objetivos de transversalidad en torno a los que articular, convenir y conciliar en su caso, de una forma homogénea, las propuestas, iniciativas y actuaciones de los diferentes actores.
- Consecuentemente, la planificación, como punto de encuentro coherente en la fijación de la imagen actual y futura del sistema, y su funcionamiento, materializarán como mínimo los siguientes aspectos:
  - ▶ Establecimiento de un cuadro general de objetivos y políticas de fomento e impulso en materia de intermodalidad, definiéndose la red intermodal básica y los nodos de intercambio.
  - ▶ Condicionamiento de la autorización y financiación de los proyectos modales al resultado de un análisis riguroso de su eficacia y eficiencia intermodal en relación con dicho cuadro general.
  - ▶ Inclusión y consolidación de este planteamiento como criterio y método universal de trabajo en la agenda de la Conferencia Sectorial de Transportes.

Entre las directrices específicas para el desarrollo de políticas sectoriales, para carreteras se indica lo siguiente:

- Las travesías existentes en la Red de Carreteras del Estado (RCE) se acondicionarán para compatibilizar su carácter urbano con el tráfico de vehículos de paso por su interior. Se prestará especial atención al diseño de medidas destinadas a mejorar las condiciones de seguridad de automovilistas y peatones.
- En tramos o ejes estatales que hayan perdido su funcionalidad de largo recorrido y en los que existan numerosas travesías conflictivas cuya solución con las características de diseño de la red estatal sea difícil, se planteará una solución adecuada a los problemas, primando la capacidad y la seguridad sobre la velocidad, con características más urbanas.
- La ejecución de variantes de población y la actuación sobre travesías y tramos singulares deberán acompañarse de un proceso de concertación con las Administraciones Local o Autonómica, según el caso, con el objetivo de acordar transferencias en la titularidad de estos tramos, en correspondencia con su funcionalidad urbana o suburbana.

- La ejecución de nuevos ejes viarios en entornos urbanos o periurbanos debe valorar previamente su necesidad funcional frente a los riesgos de favorecer la dispersión urbana. Se buscará para ello la coordinación con otras Administraciones y en particular con las Autoridades Locales.
- La programación de actuaciones en medio urbano debe canalizarse a través de mecanismos de cooperación adecuados con las administraciones competentes en el transporte y la ordenación territorial en el ámbito de la actuación, de acuerdo con las directrices sobre movilidad urbana. Estas actuaciones incorporarán de manera sistemática medidas de fomento de la movilidad alternativa al vehículo privado, como carriles Bus y Bus/VAO (destinados a vehículos con alta ocupación, que pueden considerarse así a partir de dos ocupantes), aparcamientos de disuasión o itinerarios para bicicletas y peatones. Cualquier medida que aumente la capacidad del tráfico general deberá justificarse debidamente en cuanto a su compatibilidad con los objetivos del PEIT-2020 sobre movilidad urbana.
- Desarrollo de la intermodalidad en el transporte de viajeros y mercancías, estableciendo un acceso adecuado a los nodos de intercambio modal y garantizando, junto con las redes viarias de otras administraciones, la accesibilidad a todo el territorio.

Entre las directrices específicas para el desarrollo de políticas sectoriales relativas al transporte marítimo y puertos, se apunta:

- Desarrollo adecuado de los accesos terrestres a los puertos (ferrocarril, carretera y tubería) y, en particular, del ferrocarril en aquellos puertos con mayores tráficos y vocación intermodal, mediante sistemas de gestión y de cofinanciación *ad hoc*, abiertos a la participación del sector privado.

Se indica que es deseable la promoción de las autopistas del mar como alternativa eficiente al uso exclusivo de la carretera.

Entre las directrices específicas para el desarrollo de políticas sectoriales en el transporte aéreo, se señala lo siguiente:

- Mejora de la inserción de los aeropuertos en el sistema intermodal de transporte público mediante accesos adecuados, infraestructuras específicas para facilitar el intercambio y servicios de transporte público que aseguren la conexión efectiva con los principales núcleos urbanos en el ámbito de influencia del aeropuerto y con los nodos de transporte de viajeros del entorno (estaciones ferroviarias y de autobuses).

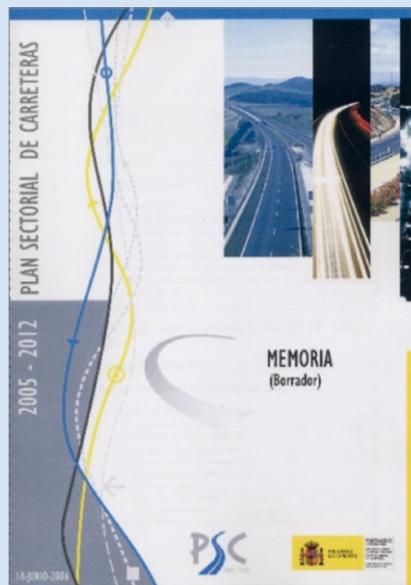


Figura 14. Plan Sectorial de Carreteras 2005-2012

Parece razonable deducir de todo lo anterior que la apuesta por el ferrocarril era una de las opciones estratégicas más claras del Plan.

La puesta en marcha del PEIT se articulaba mediante una serie de planes sectoriales, intermodales o de concertación territorial, con un horizonte temporal entre cuatro y ocho años. En lo relativo a carreteras, el PEIT establecía la formulación del Plan Sectorial de Carreteras, coordinado por la Dirección General de Carreteras del Ministerio de Fomento, de acuerdo con los objetivos estratégicos, directrices y prioridades de actuación establecidos en el PEIT.

### Plan Sectorial de Carreteras (PSC) 2005-2012

Siguiendo las directrices del PEIT, la Dirección General de Carreteras del Ministerio de Fomento planteó y realizó, en 2005, los estudios correspondientes a su desarrollo en el ámbito de las carreteras, bajo la denominación de Plan Sectorial de Carreteras 2005 - 2012 (Figura 14), con tres programas de actuación: creación de infraestructura interurbana, fomento de la intermodalidad y otras actuaciones en el ámbito urbano, y conservación y explotación.

Los principios orientadores de toda la política de carreteras eran: la movilidad sostenible, priorizando la seguridad; la conservación y la utilización óptima de la red existente, contemplando toda la red, no sólo la estatal, con especial atención a la mejora de la integración de la carretera en el medio; la intermodalidad y el fomento del transporte público.

La formulación de los programas concretos siguiendo estas directrices establecía para el fomento de la intermodalidad los subprogramas de accesos a puertos, accesos a aeropuertos, plataformas prioritarias para el transporte público y otras actuaciones que incluían la mejora de las paradas de autobús y la potenciación de modos no motorizados y de los modos menos contaminantes. Para plantear las actuaciones concretas, su coste estimado, su rentabilidad y las prioridades de actuación, se realizaron estudios específicos en 2006. Estos estudios, aunque consultables en la biblioteca del Ministerio, se consideraron de uso restringido, dado que el PSC 2005 - 2012 no llegó a ser aprobado.

### Plan Extraordinario de Infraestructuras (PEI) 2010

El plan de colaboración público-privada (PEI) fue presentado por el Presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, y el Ministro de Fomento, José Blanco, el 7 de abril de 2010.



Figura 15. Plan Extraordinario de Infraestructuras (PEI) 2010.

Se recoge a continuación lo expuesto en la documentación de dicho plan, para facilitar su comparación directa con el correspondiente Plan Extraordinario de Infraestructuras 2017.

El Plan es una apuesta conjunta del Gobierno, las entidades financieras y las empresas del sector para reactivar la economía y el empleo a través de la inversión en infraestructuras de transporte.

Anticipa a 2010 y 2011 inversiones que, en otro caso, se hubieran retrasado en el tiempo.

Se movilizan inversiones por valor de 17.000 millones de euros, el equivalente al 1,7% del PIB.

Se impulsa la generación de empleo, tanto a corto plazo por la construcción de las infraestructuras, como a largo para llevar a cabo las labores de conservación y mantenimiento de las mismas, una vez concluida su construcción.

Se promueve el cambio del modelo productivo y se favorece la movilidad sostenible, ya que:

- Se mejora la sostenibilidad económica, social, territorial y medioambiental del sistema de transporte.
- Se reducen los costes de transporte y se mejora la eficiencia y competitividad de la economía.
- Se potencia el transporte por ferrocarril.

En torno al 70% de las inversiones serían destinadas al ferrocarril para mejorar las redes ferroviarias de altas prestaciones y de mercancías, y el transporte de mercancías. Su contribución a la sostenibilidad de nuestro sistema de transporte es decisiva por la reducción en las emisiones de CO<sub>2</sub> y en el consumo de combustibles fósiles, disminuyendo nuestra dependencia del petróleo.

Alrededor de 30% de las inversiones restantes se destinan a mejorar las infraestructuras viarias, incluyendo mejoras en el transporte colectivo por carretera.

Se refuerza la apuesta por la seguridad, garantizando la conservación y el mantenimiento de las infraestructuras del transporte en condiciones óptimas. La rentabilidad del concesionario dependerá del nivel de disponibilidad de la infraestructura, lo que reforzará su compromiso con la conservación y el mantenimiento.

El Plan fue diseñado para que cumpliera dos objetivos fundamentales: que no comprometiera la estabilidad presupuestaria y que fuera financiable por las entidades financieras.

Para que las inversiones en obra nueva no comprometieran la estabilidad presupuestaria y, por tanto, no computaran en déficit durante el período de ejecución de las mismas, su repercusión sobre las cuentas públicas se aplazó a 2014, con un impacto reducido a lo largo de un dilatado período de tiempo que coincidiría con el plazo concesional (fijado, con carácter general, en 25 años para las inversiones en ferrocarril y en 30 años para las inversiones en carreteras, en función de la vida útil de las infraestructuras). De esta forma, el coste de las infraestructuras lo asumirían solidariamente todas las generaciones que las fueran a disfrutar.

El modelo contempla un canon único que paga la inversión, la conservación y el mantenimiento de las infraestructuras, así como la retribución de los recursos propios y ajenos invertidos por el concesionario en la construcción de las mismas.

Para cumplir este objetivo de no cómputo del déficit, siguiendo los criterios fijados por Eurostat, se transfieren al concesionario los riesgos de construcción y de disponibilidad.

La transferencia del riesgo de construcción supone que el concesionario ha de financiar íntegramente el coste de la inversión. Hasta que la infraestructura no esté concluida y comience su explotación, el concesionario no empezará a recibir el canon.

La transferencia del riesgo de disponibilidad se produce mediante la aplicación de unos indicadores objetivos, que se medirían periódicamente y darían lugar, en caso de incumplimiento, a deducciones automáticas en el canon a pagar por la Administración.

Para que fuera financiable, el Plan estaba diseñado para que las entidades financieras pudieran asumir los riesgos asociados a los proyectos y éstos proporcionarían, a su vez, una rentabilidad adecuada.

Se optó por el riesgo de disponibilidad y no por el de demanda, ligado a la coyuntura del tráfico y, por tanto, a los avatares del ciclo económico, porque dificultaría el acceso a los mercados financieros.

Las sociedades concesionarias financiarían, con recursos propios, al menos el 20% de la inversión inicial.

Para que las sociedades concesionarias pudieran obtener financiación ajena, se contrastaron los términos del Plan con las principales entidades financieras nacionales e internacionales y se contó con la

participación del Banco Europeo de Inversiones (BEI), el Instituto de Crédito Oficial (ICO), y la colaboración de la Asociación Española de la Banca (AEB) y la Confederación Española de Cajas de Ahorro (CECA).

Las actuaciones incluidas en el Plan se seleccionarían en función de su contribución al desarrollo territorial, a la competitividad de la economía y a la sostenibilidad del sistema de transporte. Por tanto, no sólo se tendría en cuenta su rentabilidad económica, también se prestaría atención a su rentabilidad social y medioambiental.

Sólo se incluirían en el Plan proyectos en avanzado estado de tramitación. Ello permitiría ajustar mucho mejor el plazo de ejecución de cada obra y sus costes. De esta forma, el inicio de los cobros del canon por el concesionario se acomodaría efectivamente al comienzo de los desembolsos que éste hubiera de efectuar a las entidades financieras.

La licitación se efectuaría mediante nuevos pliegos adaptados a los requisitos de posibilidad de financiación y no cómputo en déficit público.

El inicio de las nuevas licitaciones tendría lugar en el segundo semestre de 2010.

Para desarrollar el Plan, España contaba –y cuenta– con un sector de concesionarios de obra pública que es líder a nivel mundial (siete empresas españolas aparecen entre los doce primeros puestos de la clasificación mundial, publicada por la revista americana *Public Works Financing*, relativa a concesiones de infraestructuras de transporte).

El Plan incluye proyectos que requieren diferentes volúmenes de inversión, lo que posibilita la participación de empresas de diversos tamaños, fomentando la competencia y democratizando, en definitiva, el modelo concesional español, abriendo nuevas posibilidades a la especialización en la actividad concesional, lo que puede ser la antesala de su internacionalización.

El Plan fomenta además la cooperación entre las empresas del sector, pues aún a compañías especializadas en la construcción de obra pública y a empresas de ingeniería, de conservación, tecnológicas y concesionarias.

El Plan se beneficiaría de la gestión privada, pero sujeta al control público, mediante las necesarias inspecciones y la aplicación de las penalizaciones que procedieran, en su caso.

Una vez terminada la extensa cita, recordemos en otro orden de cosas que aquel año se produjo un cambio administrativo relevante en el tema que nos ocupa: a finales de 2010, la Dirección General



Figura 16. Plan de Infraestructuras, Transporte y Vivienda (PITVI) 2012-2024.

de Carreteras suprimió la Subdirección General de Planificación, responsable hasta ese momento de todos los estudios que desarrollaban los planes de rango superior, y creó la Subdirección General de Explotación y Gestión de Red.

### Plan de Infraestructuras, Transporte y Vivienda (PITVI) 2012-2024

Este Plan, junto con el Plan de Innovación para el Transporte y las Infraestructuras y el Plan de Internacionalización del Transporte y las Infraestructuras, se puede consultar en la página web del Ministerio de Fomento en su apartado de Planes estratégicos referidos a infraestructuras. Como es habitual en las últimas presentaciones de planes asociadas a cambios de ministros, el PITVI declara que supera el tradicional enfoque de la planificación con un nuevo rumbo. Expone que esta planificación se centra en dar respuesta a las necesidades efectivas de movilidad y de acceso a la vivienda de la sociedad española. Así, usuario y cliente se sitúan en el centro de las iniciativas, las cuales deberán proporcionar calidad y seguridad desde la eficiencia.

Sus alternativas contemplan, por un lado, la opción continuista, consistente en mantener el desarrollo de la planificación existente; por otro, un nuevo enfoque basado en una planificación de las inversiones acorde con las necesidades reales de movilidad de la sociedad española. La alternativa continuista supone una dedicación prioritaria (y mayoritaria) de los esfuerzos a la creación de nuevas infraestructuras dirigidas al “mallado” de las redes actuales. Esta política

1949  
2019

primaría la inversión, sin estar sujeta a los principios de sostenibilidad y eficiencia económica.

La filosofía de los programas de actuación del PITVI (Figura 16) se basa en una visión global de la política de transporte centrada en la mejora de los servicios desde la óptica de la sostenibilidad y eficiencia económica, y no puede circunscribirse únicamente a la tradicional programación de actuaciones inversoras. Así, los programas se orientan a la optimización de las infraestructuras existentes, dando prioridad al mantenimiento frente a la inversión en nueva infraestructura. Para ello, el PITVI se apoya en los principios de liberalización de la gestión de las infraestructuras y servicios de transporte y en la potenciación de la participación del sector privado.

Para fomentar la intermodalidad, se desarrollarán unas directrices de coordinación que involucren a las diferentes administraciones —central, autonómica y local—, en tres niveles: entre modos de transporte, entre planificación y gestión de infraestructuras lineales y entre infraestructuras nodales.

En materia de infraestructura viaria, se incluye la modificación del régimen de concesión de las autopistas. Se propone una diferente asignación de riesgos encaminada a facilitar la adjudicación de nuevas concesiones, de forma que se permita licitar la construcción y explotación de dichas autopistas con cláusulas flexibles en función de las condiciones del mercado en cada momento, para con ello hacer estos proyectos más atractivos al capital privado. De esta manera, se modifica la legislación para ajustar la asignación de riesgos a aquéllos que realmente son capaces de gestionar las sociedades concesionarias.

El PITVI se propone reforzar el marco de intervención integrada del Ministerio de Fomento en el ámbito de la regulación, control y supervisión del transporte en la ciudad, sobre todo en relación con la coordinación y concertación entre administraciones en materia de ordenación del sistema de transporte. En cuanto a la prestación de servicios, la participación de los agentes del Ministerio, singularmente en el ferrocarril de cercanías, en los Consorcios y otras instituciones de coordinación de la movilidad urbana y metropolitana en los correspondientes ámbitos territoriales, constituye una aportación de primer orden a la eficiencia y sostenibilidad de aquéllos.

Se abordan también las actuaciones que, dentro de su referido marco competencial, se pueden plantear para el apoyo al desarrollo de los modos no motorizados, aspecto también importante en el campo de la movilidad sostenible.



Se avala la elaboración de los Planes de Movilidad Sostenible (PMS) por parte de las Autoridades Locales, como instrumento necesario de colaboración en materia de planificación y fomento del transporte público, así como cualquier medida de apoyo a las infraestructuras y servicios que impulsen la movilidad sostenible.

En concreto, la labor más potente del Ministerio de Fomento en este contexto es la regulación de los servicios de cercanías, así como la definición del modelo de gestión de la oferta de estos servicios, considerados Obligaciones de Servicio Público.

Reconsiderando lo que se expresa en el PITVI, podemos afirmar que el hincapié se hace en la importancia de la gestión, pero al pensar en qué tipo de gestión se plantea, quizás no fuese una mera coincidencia que la Dirección General de Carreteras suprimiese a finales de 2010 la Subdirección General de Planificación.

La autonomía de la DGC para plantear actuaciones en áreas urbanas queda limitada, al menos en teoría, al establecer que los instrumentos necesarios serán los Planes de Movilidad Sostenible (PMS) que deben ser realizados por las Autoridades Locales, en cuyo marco podrán plantearse nuevas infraestructuras.

### Plan Director de Innovación en Infraestructuras, Transporte y Desarrollo Urbano (diciembre de 2016)

El Plan Director de Innovación en Infraestructuras, Transporte y Desarrollo Urbano, anunciado por el Ministro de Fomento en diciembre de 2016, hubiese debido convertirse en el impulsor de la I+D+i en el sector y en iniciativas para incrementar la seguridad, la eficiencia y la racionalización de recursos, para aumentar la capa-

cidad de las infraestructuras y para favorecer la intermodalidad y el transporte sostenible.

En su anuncio se aseguraba que, mediante este plan, el Ministerio de Fomento pretendía establecer una política en el ámbito de la innovación y las nuevas tecnologías.

Las líneas estratégicas eran: la estrategia logística, la cohesión social y la vertebración territorial, la seguridad, la movilidad urbana, la intermodalidad, la acción exterior y el apoyo a la internacionalización de las empresas y la sostenibilidad.

En noviembre de 2017 se presenta el documento del citado plan. El Plan se circunscribe al período 2017-2020, y se centra en cuatro grandes ejes estratégicos: Experiencia del Usuario, Plataformas Inteligentes, Rutas Inteligentes y Eficiencia Energética y Sostenibilidad.

Los objetivos del Plan de Innovación para el Transporte y las Infraestructuras son los siguientes:

- Acelerar la incorporación de la tecnología al servicio del bienestar de las personas, dando protagonismo a la innovación en seguridad, accesibilidad y sostenibilidad.
- Elevar la rentabilidad económica y social de las inversiones, incrementando la eficiencia y la efectividad de la inversión pública y privada.
- Hacer de España un lugar más atractivo para las empresas y para las inversiones innovadoras en el ámbito de la movilidad y el transporte.
- Movilizar la inversión y la tecnología desde fuera de nuestras fronteras y consolidar el liderazgo internacional de España

### **Plan Extraordinario de Inversión en Carreteras (PIC) 2017-2021**

El entonces Presidente del Gobierno, Mariano Rajoy, presentó el citado Plan el 14 de julio de 2017 a los presidentes de las principales constructoras nacionales, basado en un estudio de la Asociación de Empresas Constructoras y Concesionarias de Infraestructuras (SEOPAN), sin que este PIC llegase a sustituir al PITVI como referencia en la información oficial del Ministerio de Fomento de planes estratégicos.

Dada la brevedad de los datos oficiales, se incluye a continuación información detallada del PIC, como en el caso de Plan Extraordinario de 2010, con el que coincide en más de una cuestión, no solamente de contenido sino también formal.

El Plan Extraordinario de Inversión en Carreteras contaba con una dotación de 5.000 millones de euros, con la colaboración público-privada como eje de su modelo de financiación.

La inversión contemplada multiplicaba por seis la capacidad de gasto que permitía el presupuesto de un año. El plan actuaría sobre más de 2.000 km. de carreteras en los 4 años siguientes y en 20 grandes corredores. Impulsaría la actividad y el empleo de un sector estratégico y redundaría en una mejora de las conexiones y de la calidad de vida de los ciudadanos. Supondría un retorno fiscal de unos 3.000 millones de euros. El Plan Extraordinario de Inversión en Carreteras (PIC) suponía un nuevo impulso a las infraestructuras en España, situándose en ese momento a la cabeza en crecimiento y creación de empleo en Europa, a punto de superar el procedimiento de déficit excesivo. A ello se unía, además, la posibilidad de que proyectos previstos en este plan extraordinario de inversiones se pudieran financiar con cargo al Plan de Inversiones para Europa conocido como "Plan Juncker". El "Plan Juncker" ha supuesto la puesta en marcha de un Fondo (EFSI, en sus siglas en inglés), creado para garantizar las inversiones al facilitar la financiación de proyectos de infraestructuras y equipamiento del transporte.

Este plan tiene como objetivo completar los tramos de la Red Transeuropea de Transporte pendientes, resolver los cuellos de botella existentes en la red actual de carreteras, mejorar y adaptar las principales autovías a las exigencias de la nueva normativa en materia de siniestralidad, ruido y emisiones de CO<sub>2</sub>, y asegurar la conservación de todos los proyectos que se realicen. Las actuaciones incluidas en el plan, que contempla inversiones en más de 20 grandes corredores, mejorarán la seguridad de la red de carreteras, así como la siniestralidad, y reducirán la emisión de CO<sub>2</sub> y el ruido en los itinerarios cercanos a núcleos de población. Todas ellas deben asegurar una rentabilidad mínima y un ratio beneficio/coste claramente positivo, y pasar una estricta evaluación de posibles impactos ambientales para asegurar su sostenibilidad.

Volviendo al PIC, éste hubiera tenido además un importante efecto dinamizador sobre el crecimiento económico y la creación de empleo. Habría supuesto un retorno fiscal de unos 3.000 millones de euros (un euro de gasto en infraestructuras genera casi 0,5 euros de retorno fiscal). Además, habría permitido crear aproximadamente 48.000 empleos directos durante la fase de construcción, 30.000 empleos indirectos y 72.000 inducidos, lo que representa, por tanto, 150.000 nuevos empleos en la fase de inversión. Por otro lado, hubiera generado 12.000 empleos directos en la fase de mantenimiento y explotación, 8.000 empleos indirectos y 19.200 inducidos, alcanzando en su conjunto 39.200 nuevos puestos de trabajo durante un período de 30 años. Las medidas incluidas en el plan se orientaban a completar, mejorar, renovar, explotar y conservar una parte importante del sistema de infraestructuras viarias, al tiempo que hubieran supuesto un apoyo fundamental al proceso de recuperación económica. Unas actuaciones especialmente necesarias en un sector como el de las infraestructuras viarias, teniendo en cuenta que el 90% del transporte de viajeros y el 93% del transporte de mercancías que se realizan en nuestro país se llevan a cabo por carretera. Además, España acoge a más de 75 millones de turistas anuales, de los que por encima del 18% llegan hasta nuestro país en



Figura 17. Plan de Innovación para el Transporte y las Infraestructuras 2018-2020.

coche. Por ello, la conservación y mejora de las infraestructuras viarias son absolutamente imprescindibles, tanto para la economía española como para la movilidad y seguridad de los ciudadanos de un país que cuenta con 26.000 km. de vías estatales y 16.281 km. de vías de alta capacidad.

Este plan tenía previsto ponerse en marcha reclamando a las empresas constructoras que se responsabilicen del mantenimiento de las infraestructuras que realicen durante un período de 30 años, con los mismos niveles de calidad y seguridad que el día de su puesta en servicio. Marcado por una apuesta decidida por la colaboración público-privada, el plan incluía fórmulas de Pago por Disponibilidad, un mecanismo que ya ha demostrado su éxito en Europa en la inversión de infraestructuras. Así, en 10 años, el pago por disponibilidad ha pasado de representar menos del 5% del total de proyectos de colaboración público-privada a superar el 90%.

En diciembre de 2017, el entonces Presidente de Gobierno comunicaba el comienzo del Plan. La cita de la página oficial de la Moncloa lo recoge así: "Las actuaciones del Plan Extraordinario de Inversiones en Carreteras van a comenzar en Murcia, donde, ha dicho Rajoy, «damos el pistoletazo de salida» con la publicación, mañana, en el Boletín Oficial del Estado (BOE), del estudio de viabilidad del nuevo eje norte-sur de Murcia. Se inicia así el trámite de la construcción de un bypass en la autovía A-30, cuyo trazado tiene una longitud total de 32,8 kilómetros... y una inversión estimada de 279 millones de euros, según ha especificado el Presidente".

### Planificación estratégica a finales de 2018

Tras un cambio de Gobierno el 7 de junio de 2018, el nuevo Ministro suspende el PIC y mantiene, al menos en la página oficial del Ministerio, el PITVI y otros planes del Ejecutivo anterior, entre los que se encuentran el Plan de Innovación para el Transporte y las Infraestructuras (Figura 17) y el Plan de Internacionalización del Transporte y las Infraestructuras (Figura 18).

En lo referente al PIC, las declaraciones del titular del Departamento, en diciembre de 2018, no dejan lugar a dudas: era un Plan inmaduro, sin los adecuados análisis de demanda y rentabilidad, en el que



Figura 18. Plan de Internacionalización del Transporte y las Infraestructuras 2018-2020.

las obras podrían haber llegado a costar tres veces lo que hubiese podido costar su ejecución directa.

En la presentación de los Presupuestos Generales del Estado (que no llegaron a aprobarse), en enero de 2019, el Ministro José Luis Ábalos anunció la reorientación de la política de infraestructuras para garantizar una movilidad sostenible y un aumento de la seguridad. Anunció simultáneamente un nuevo Programa de Inversión en Carreteras, con una previsión de licitación en 2019 de alrededor de 1.000 millones de euros. Según sus palabras, este nuevo modelo concesional de obra es eficiente y equilibrado por varias razones: menor coste de financiación, licitación con proyectos constructivos y, por tanto, menor incertidumbre sobre el coste final, y limitación del plazo para las concesiones a 10 años, lo que implica una menor incertidumbre financiera. Las expropiaciones, en este nuevo PIC, hubiesen sido abonadas por el Ministerio y no habrían sido objeto del contrato.

### Referencias bibliográficas\*

- I. <http://carreterashistoricas.blogspot.com>
- II. Ley 56/1960 de Bases del Plan General de Carreteras. En: <https://www.boe.es/boe/dias/1960/12/23/pdfs/A17585-17589.pdf>
- III. Plan General de Carreteras. Ley 90/1961 con la Memoria del Plan como anejo en: <https://www.boe.es/boe/dias/1961/12/29/pdfs/A18313-18323.pdf>
- IV. La planificación de carreteras en España. Justo Borrajo Sebastián y Jesús Rubio Alférez, 1987. Consultable en [http://www.carreteras.org/planificacion/1987/1987\\_1.pdf](http://www.carreteras.org/planificacion/1987/1987_1.pdf)

\* Última consulta de las páginas web citadas: 19.12.2019.

- V. Jornadas sobre Planificación de Carreteras; Errepideen Plangintzar Buruzco Ihardunaldiak: Vitoria-Gasteiz 1988 Ekaina 14, 15, 16 junio 1988; Departamento de Transportes y Obras Públicas del Gobierno Vasco. Extensión 397 p.
- VI. Un nuevo plan de carreteras urbanas e interurbanas (1992-2000). JBS, JRA. Revista Urbanismo, COAM nº 10, mayo 1990. En [http://www.carreteros.org/planificacion/1990/1990\\_1.pdf](http://www.carreteros.org/planificacion/1990/1990_1.pdf)
- VII. La planificación de carreteras en áreas urbanas. JRA. Revista Rutas. Monográfico sobre el plan de accesos a grandes ciudades, 1990. En [http://www.carreteros.org/planificacion/1990/1990\\_5.pdf](http://www.carreteros.org/planificacion/1990/1990_5.pdf)
- VIII. Las carreteras urbanas. Un plan estatal de infraestructuras y transporte. JRA. Ciudad y Territorio: Estudios territoriales, Nº 91-92, 1992 (Ejemplar dedicado a Transporte Urbano). En [http://www.carreteros.org/planificacion/1992/1992\\_3.pdf](http://www.carreteros.org/planificacion/1992/1992_3.pdf)
- IX. PAPCA: "Programa de Actuaciones Prioritarias en Carreteras", MOPT. Revista del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, nº. 416
- X. "Una visión general del Plan Director de Infraestructuras", Casimiro Iglesias Pérez [http://ropdigital.ciccp.es/pdf/publico/1994/1994\\_junio\\_3333\\_01.pdf](http://ropdigital.ciccp.es/pdf/publico/1994/1994_junio_3333_01.pdf)
- XI. PDI Plan Director de Infraestructuras 1993-2007. [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L5/CONG/BOCG/E/E\\_054.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L5/CONG/BOCG/E/E_054.PDF).
- XII. PIT 2000-2007: <https://slideplayer.es/slide/1076740/>, [http://www.ferropedia.es/mediawiki/index.php/PIT\\_2000-2007](http://www.ferropedia.es/mediawiki/index.php/PIT_2000-2007) y [https://www.abc.es/economia/abci-fomento-niega-existencia-plan-infraestructuras-vigente-desde-2000-200406120300-9621977229356\\_noticia.html](https://www.abc.es/economia/abci-fomento-niega-existencia-plan-infraestructuras-vigente-desde-2000-200406120300-9621977229356_noticia.html)
- XIII. López Corral, Antonio. Estado de ejecución del Plan de Infraestructuras de Transporte 2000-2007 y presupuesto para 2004 del Grupo Fomento. En [http://ropdigital.ciccp.es/pdf/publico/2004/2004\\_abril\\_3443\\_01.pdf](http://ropdigital.ciccp.es/pdf/publico/2004/2004_abril_3443_01.pdf)
- XIV. PEIT 2005-2020 [http://www.fomento.es/MFOM/LANG\\_CASTELLANO\\_ESPECIALES/PEIT/](http://www.fomento.es/MFOM/LANG_CASTELLANO_ESPECIALES/PEIT/)
- XV. PSC 2007-2012. Evaluación del impacto del plan sectorial de carreteras 2007-2012 sobre la Red Natura 2000. Justo Borrajo Sebastián, Antonio Laguna Gumiel, Manuel Villarubia Duret <http://cdt.fomento.es/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=35672>
- XVI. Plan extraordinario de infraestructuras 2010. <http://www.fomento.gob.es/MFOMB Prensa/Noticias/El-Plan-Extraordinario-de-Infraestructuras-17-000/f3f6d384-47f9-4581-a0a5-3329170ee2b5>.
- XVII. PITVI (2012-2024). <https://www.fomento.gob.es/NR/rdonlyres/E35B8D33-F3B6-4695-9012-C22229966FA0/130944/PITVI20122024.pdf>.
- XVIII. Anuncio del Plan Director de Innovación en Infraestructuras, Transporte y Desarrollo Urbano. <http://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/mfom/Paginas/2017/230117-senado.aspx>
- XIX. Plan extraordinario de inversión en carreteras (PIC). <https://www.fomento.gob.es/MFOMB Prensa/Noticias/El-Gobierno-presenta-un-Plan-Extraordinario-de-en-/4f1f4869-26cc-4245-8858-2fc9052b751e>
- XX. Acuerdo de Consejo de Ministros del 28.07.17 por el que se aprueba que la SEITT asuma la gestión de las autopistas radiales de peaje en quiebra. <http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeminstros/referencias/Paginas/2017/refc20170728.aspx#AUTOPISTAS>
- XXI. Plan de Innovación para el Transporte y las Infraestructuras 2017-2020. Ministerio de Fomento, noviembre 2017. <https://www.fomento.gob.es/el-ministerio/planes-estrategicos/plan-innova>.
- XXII. Rocci, Sandro. "Dos cuestiones sobre los planes de infraestructuras del transporte" Revista de Obras Públicas Nº 3592, noviembre 2017.
- XXIII. Rajoy anuncia la puesta en marcha del Plan Extraordinario de Inversiones en Carreteras. Murcia, miércoles 27 de diciembre de 2017. En: <http://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Paginas/2017/271217pic.aspx>
- XXIV. Anuncio de un nuevo PIC <http://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/fomento/Paginas/2019/140119-fomentopge19.aspx> ■

