

La modernización de las Autovías de la Red de Carreteras del Estado

Ley 55/1999, Artículo 60

“Contrato de Servicios de Gestión de Autovías”

Mariano Cañas Fuentes

Dr. Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos

Ingeniero de Caminos del Estado

RESUMEN

Los diferentes tramos de autovías en España corresponden a distintas épocas de construcción y no tienen características de trazado homogéneas. La normativa de carreteras ha ido evolucionado y las autovías de primera generación se encuentran fuera de norma. El artículo 60 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, crea el contrato de servicios de gestión de autovías, a través del cual se podrá en las autovías de la primera generación, mejorar la seguridad así como la calidad del servicio de la vía.

ABSTRACT

The different motorway routes in Spain were built over different periods and do not have uniform characteristics in terms of layout. Road regulations have since developed and the early motorways are no longer acceptable. Article 60 of Law 55/1999 issued on 29 December, regarding Tax, Administrative and Public Order, established a service contract for the administration of motorways, which shall ensure that the early motorways improve in terms of road safety and service quality.

1. PROBLEMÁTICA DE LAS AUTOVÍAS EXISTENTES

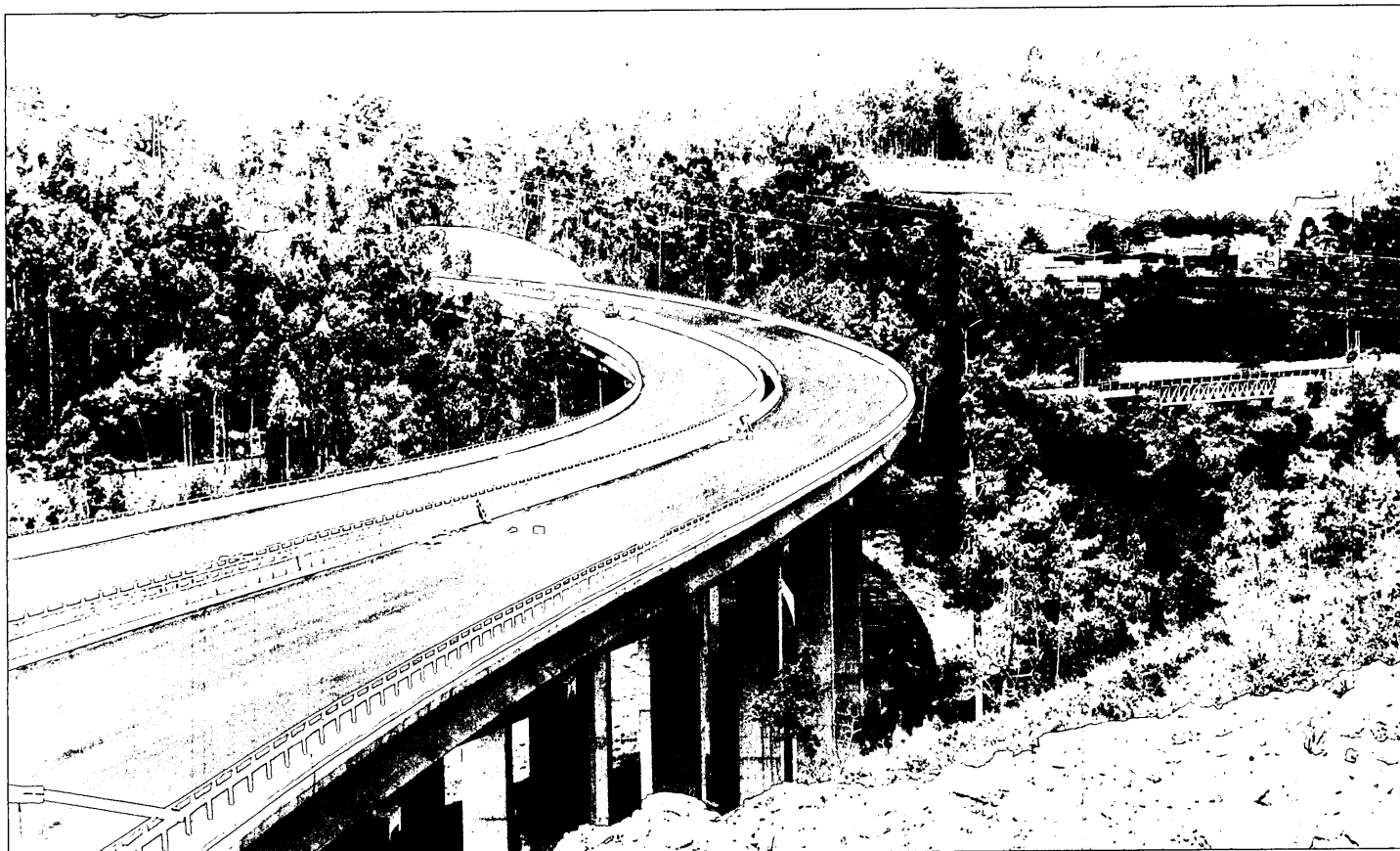
Las autovías de España, construidas dentro del Programa de Autovías del Plan General de Carreteras, no son homogéneas, pues pertenecen a generaciones distintas en cuanto a su concepción. Así, las de la primera generación, que corresponden a finales de los años 80, se diseñaron de acuerdo con la orden de estudio que decía textualmente “se aprovechará al máximo la carretera existente”. Fueron posteriormente evolucionando, hasta llegar en las últimas generaciones a poder considerarse prácticamente como autopistas.

Además, la normativa de carreteras ha ido progresando, en cuanto a características de trazado. Así, las recientes publica-

ciones como la nueva Instrucción de Trazado 3.1 I. C., o la Orden circular sobre “accesos a las carreteras del Estado, vías de servicio y construcción de instalaciones de servicio”, que deroga la controvertida Orden Circular 306/89 P y P, sobre calzadas de servicio y accesos a zonas de servicio.

La nueva normativa ha modificado fundamentalmente las distancias de visibilidad de parada, las cuales se aumentan considerablemente, así como las distancias mínimas entre enlaces y las longitudes de los ramales de salida y de entrada.

El adaptar las autovías de las distintas generaciones a esta normativa las haría más seguras, pues actualmente hay puntos que se pueden considerar de concentración de accidentes, y las convertiría en autopistas.



Los tramos de una misma autovía no son homogéneos, debido a diferentes razones. Así, unos tramos han sido concebidos como duplicación y otros como variantes; unos han tenido un Estudio Informativo previo, lo que ha hecho que su proyecto no coincidiese en el tiempo con otros contiguos. Hay zonas con alternancias de tipo de firme, flexible y rígido, concepto éste no entendido por el usuario. Y sobre todo los tramos de duplicación se han efectuado unas veces a la derecha de la carretera existente y otras veces a la izquierda, por lo que el usuario va circulando una veces por la antigua calzada, en la que la única mejora realizada, además de la señalización, ha sido un refuerzo de firme, y otras veces por la calzada nueva.

Esto último tiene el problema añadido de que el tramo de calzada proveniente de la carretera antigua tiene en alineaciones rectas el bombeo transversal según el eje a ambos lados, y en calzada nueva el bombeo es único.

Además, hay tramos de autovía actualmente no cerrados, desde donde acceden a la calzada vehículos pesados muy lentos, no disponiéndose en dichos tramos de la distancia de visibilidad de parada necesaria.

Todo ello hace que el conductor se encuentre alineaciones en planta con curvas horizontales estrictas, para velocidades 120, 110 o en algunos casos hasta 100 km/hora, con tramos en recta previos muy largos, lo que permite una velocidad de aproximación muy alta, con una velocidad específica en la cur-

va muy reducida. Es evidente que la homogeneidad del trazado es muy deficiente.

Igualmente nos encontramos casos de alineaciones rectas en planta con trazados en alzado en los que los acuerdos verticales correspondientes no disponen de la distancia de visibilidad de parada necesaria, siendo por tanto los alcances a vehículos lentos frecuente, o bien casos de pérdidas de trazado.

Por otra parte, la normativa de señalización no permite informar al usuario de la vía, dadas las limitaciones actuales de velocidad en España, de velocidades máximas superiores a 120 km/hora, por lo que nos encontramos que, debido a que los vehículos actuales pueden circular a velocidades superiores a ésta, en zonas de trazado que tienen velocidades específicas de 130 y hasta 160 km/hora, al conductor sin embargo, no se le puede informar de la reducción de las características del trazado de la vía, cuando esta reducción está por encima de los 120 km/hora.

Este es el caso que tiene lugar al discurrir por un tramo con una velocidad específica de 160 km/hora al aproximarse a un tramo de una curva al que le corresponde una velocidad máxima de 120 km/hora. No hay ninguna información de reducción de velocidad, cuando, si estuviese permitido, habría que poner, además de esta limitación, otra también de limitación de velocidad de un escalón intermedio.

Esto es un problema más, derivado de la falta de homogeneidad del trazado.

En general es difícil que el usuario regule su velocidad de recorrido de acuerdo con las características cambiantes del trazado, cuando desconoce éste y lo va descubriendo, en función de una señalización que como en el caso anterior puede ser insuficiente.

Por último, existen también otras deficiencias técnicas, como que la red de drenaje es en muchos casos insuficiente, debido a que durante la construcción de la autovía, las obras de paso transversales no han sido modificadas en la calzada antigua, generándose así en determinadas zonas embalsamientos de agua, con simples precipitaciones ordinarias. Otras deficiencias son también la ausencia de vías de servicio, de control total de accesos, de iluminación y la insuficiente señalización y balizamiento.

Estas primeras autovías, por las razones expuestas, tienen puntos de concentración de accidentes conocidos, si bien es cierto que éstos son debidos a un exceso de velocidad sobre la máxima permitida.

Por el contrario, en general las autopistas de peaje tienen unas características de trazado muy homogéneas, están concebidas con velocidades de proyecto de 140, de acuerdo con la antigua norma complementaria de trazado de autopistas, con tramos a su vez con radios en el entorno de los 1.500 metros y velocidades específicas altas, con longitudes máximas de tramos rectos, lo que las hacen más seguras, y con índices de accidentabilidad más bajos, si bien los accidentes pueden ser por otros motivos.

La sociedad, que no percibe estas circunstancias, demanda una disminución de los accidentes con unas vías seguras.

2. ESTUDIOS REALIZADOS

Ante esto, se encuentra en fase de estudio el transformar técnicamente las autovías en autopistas, dentro del programa de Vías de Gran Capacidad, mejorando así sus características de trazado, la seguridad y la calidad del servicio.

Esto conlleva el coste de adaptación de la construcción y el coste de un refuerzo generalizado del firme. Por otra parte, las actuales autovías tienen todas ellas contratadas unas asistencias técnicas de conservación integral, contratos adjudicados por un periodo de 4 años, con un coste/(km x año) de 3 a 4 millones de pesetas.

En un principio se pensó en un sistema en régimen de concesión en el que se incluiría la conservación de la vía, por lo que habría que descontar el coste de los contratos de conservación integral.

Para ello tras un período de análisis de diversas soluciones, se estudió la posibilidad de utilizar el sistema de peaje en la sombra. Este sistema suponía la aceptación por parte de la Administración de compromisos plurianuales de gasto, cuyas

obligaciones correspondientes para ejercicios futuros exigirían que en los Pliegos se estableciera un techo máximo anual de los pagos a realizar por la Administración.

Sin embargo, desde el punto de vista contable, habría que incluir en las cuentas información detallada del peaje en la sombra. El efecto sobre las cuentas del sector Público de los pagos anuales debería ser contabilizado como gasto no financiero del Estado, por lo que tendrían su efecto directo sobre el déficit público.

Por tratarse de una subvención a los usuarios, este sistema de peaje en la sombra, en los Presupuestos del Estado no puede imputarse al capítulo VI, inversiones reales, sino que hay que considerarlo gasto corriente, debiendo imputarse a capítulo IV, transferencias corrientes.

En consecuencia, la principal dificultad para poner en marcha este sistema estaba en que había que modificar la legislación presupuestaria así como la de carreteras, principalmente en lo relativo a la necesidad de existencia de crédito adecuado y suficiente, y en cuanto a créditos plurianuales. Por tanto, se descartó la aplicación del sistema de peaje en la sombra.

Posteriormente se pasó a estudiar un contrato genérico de servicios de gestión a largo plazo de las infraestructuras en el cual se incluirían las actividades de: la conservación y explotación de la infraestructura; la adecuación, reforma y modernización inicial de la infraestructura para adaptarla a las características técnicas y funcionales requeridas para la prestación del servicio; y las actuaciones necesarias de reposición y gran reparación. Una de las características de este contrato sería que los pagos a efectuar por la Administración se realizarían en anualidades prácticamente constantes en el período del contrato, imputando el gasto a capítulo VI de inversiones reales. El plazo sería en principio de 20 años y se aplicaría en corredores de longitud media de 250 km.

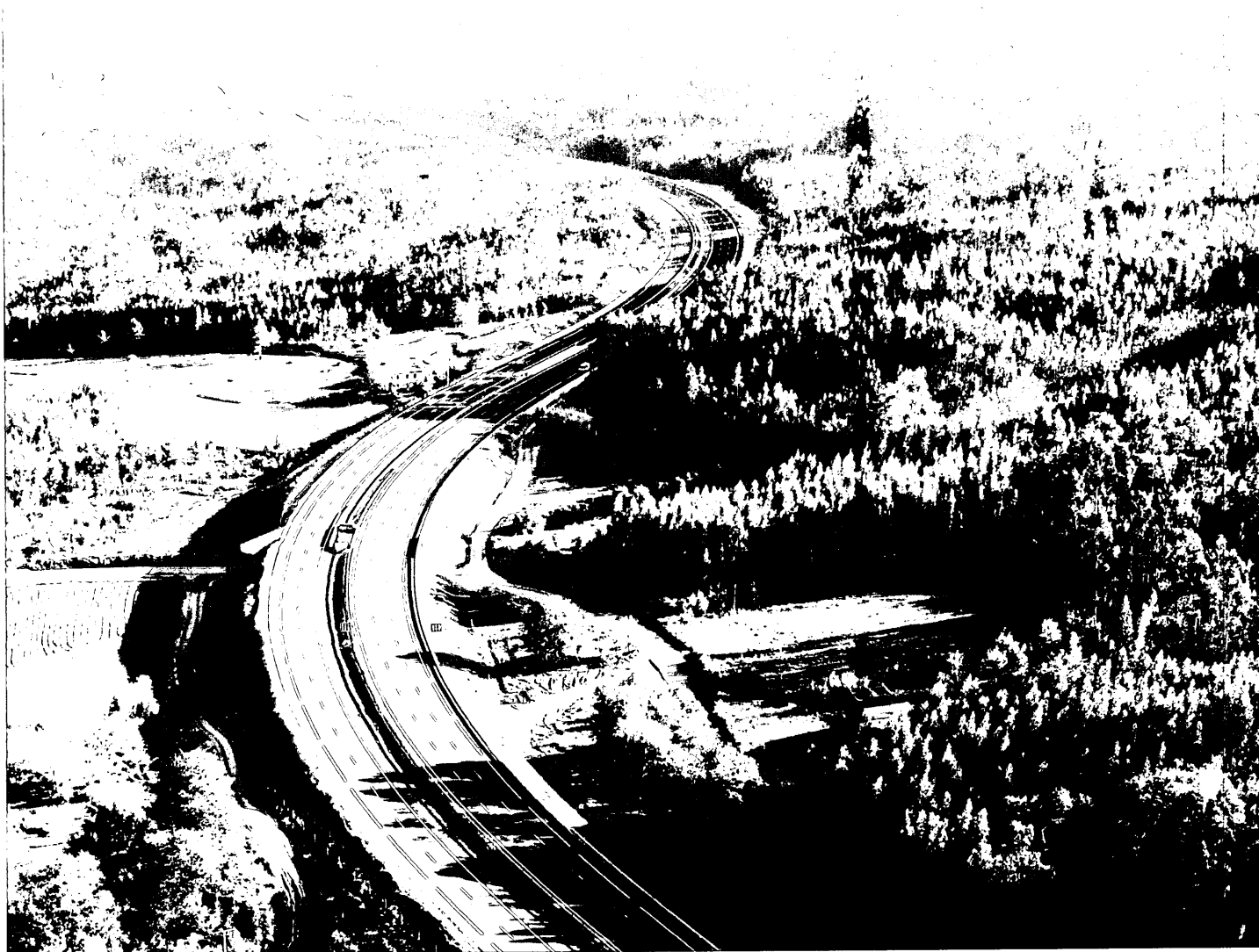
Realmente esto ya existe en el Derecho francés a través del contrato de gestión de obra pública denominado "*marché d'entreprise de travaux publics*", en el cual la empresa ejecuta la obra, la conserva y mantiene, y la Administración efectúa el pago al contratista por la explotación y conservación de la obra. Son contratos de larga duración en los que los usuarios no abonan ninguna cantidad por su utilización.

Todo lo anterior ha desembocado en los contratos de servicios de gestión de autovías.

3. CONTRATOS DE SERVICIOS DE GESTIÓN DE AUTOVÍAS

Vienen regulados por el artículo 60 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, dentro de un capítulo dedicado a la acción administrativa en materia de infraestructuras.

Se considera como "**contrato de servicios de gestión de autovías**" una modalidad específica de contrato de servicio



mediante el cual la Administración adjudica al contratista la ejecución del conjunto de actuaciones necesarias para mantener dichas infraestructuras en condiciones óptimas de vialidad, en los términos expresados en el pliego de prescripciones técnicas. El plazo máximo de duración del contrato será de 20 años.

Ante esta definición se quiere recordar que una de las acepciones que la Real Academia de la Lengua Española tiene para vialidad es la de *calidades del vial*.

Este contrato comprenderá las siguientes actividades: la conservación de la infraestructura durante todo el período de vigencia del contrato; la adecuación, reforma y modernización inicial de la infraestructura para adaptarla a las características técnicas y funcionales requeridas para la correcta prestación

del servicio; las actuaciones de reposición y gran reparación que sean exigibles, en relación con los elementos de infraestructura cuya vida útil sea inferior al plazo del contrato.

El contrato de servicios de gestión de autovías, se regirá además por la Ley 53/1999 de Contratos de las Administraciones Públicas

Los Pliegos de Cláusulas Administrativas particulares incluirán la forma de determinación y abono del precio y la fórmula de revisión de precios

El Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, junto con el pliego de prescripciones técnicas particulares, donde se incluirán los documentos necesarios para definir las características del contrato, formarán la base de la licitación.

El Contratista, para la adecuación, reforma y modernización inicial de las infraestructuras: redactará los proyectos necesarios; satisfará las indemnizaciones de toda índole que procedan por razón de las expropiaciones y ocupaciones temporales necesarias para la ejecución de los proyectos; restablecerá a su costa las servidumbres existentes cuando sea indispensable su modificación para la ejecución de los proyectos y ejecutará las obras para desviar el tráfico, cuando la naturaleza de las actividades lo requieran.

Previamente a la licitación, el Ministerio de Fomento remitirá a la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos del Ministerio de Hacienda un programa de necesidades bajo esta modalidad de contratación en el que se deberá acompañar: la justificación sobre la conveniencia de realizar estos contratos por razones de interés público; un informe sobre la valoración económica y social de las actuaciones a acometer, en relación con el coste que este tipo de contratos implica y el pliego de cláusulas administrativas particulares.

A la vista de lo anterior, la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos propondrá al Ministro de Hacienda la elevación al Gobierno para su aprobación del importe máximo de contratación que para cada ejercicio presupuestario pueda celebrarse bajo esta modalidad.

Las Comunidades Autónomas podrán igualmente atenerse a este artículo.

En el cuadro nº 1 se destacan las principales características de este contrato anteriormente descritas.

Para articular estos contratos y medir su dificultad técnica la Dirección General de Carreteras del Ministerio de Fomento ha dado orden de estudio a nivel de anteproyecto en unos determinados corredores, para analizar así el grado de remodelación de las autovías y su coste aproximado. Estos estudios servirán de base para la licitación de los contratos de servicios de gestión de autovías.

Las actuaciones a estudiar deben ir encaminadas básicamente a adaptarse a la normativa vigente en conceptos, tales como: control total de accesos, construcción de vías de servicio, mejora de trazado en planta, mejora de peraltes, incremento de la longitud de vías de cambio de velocidad, aumento de los parámetros de los acuerdos verticales para aumentar la distancia de visibilidad de parada, ampliación del número de carriles en función del tráfico y del nivel de servicio, carriles para vehículos lentos, pasos de mediana, iluminación, drenaje, mejora de la señalización horizontal, vertical y el balizamiento, instalación de barreras de seguridad, rodadura drenante, etc. En resumen adaptar las autovías a una velocidad de proyecto de 120 km/hora que aseguren su funcionamiento y explotación en las condiciones necesarias de seguridad.

CUADRO Nº 1

CONTRATOS DE SERVICIOS DE GESTIÓN DE AUTOVÍAS

(ARTÍCULO 60 DE LA LEY 55/1999, DE MEDIDAS FISCALES,
ADMINISTRATIVAS Y DE ORDEN SOCIAL)

ACTIVIDADES QUE COMPRENDE:

LA CONSERVACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA DURANTE TODO EL
PERÍODO DE VIGENCIA DEL CONTRATO

LA ADECUACIÓN, REFORMA Y MODERNIZACIÓN INICIAL
DE LA INFRAESTRUCTURA

LAS ACTUACIONES DE REPOSICIÓN Y GRAN REPARACIÓN QUE SEAN
EXIGIBLES, EN RELACIÓN CON LOS ELEMENTOS DE INFRAESTRUCTURA
CUYA VIDA ÚTIL SEA INFERIOR AL PLAZO DEL CONTRATO

EL PLAZO MÁXIMO DE DURACIÓN DEL CONTRATO SERÁ DE 20 AÑOS

HAY QUE JUSTIFICAR LA CONVENIENCIA DE REALIZAR ESTOS
CONTRATOS POR RAZONES DE INTERÉS PÚBLICO

REALIZAR UN INFORME SOBRE LA VALORACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL
DE LAS ACTUACIONES A ACOMETER

En consecuencia, a través de este tipo de contratos se podrá modernizar las autovías de primera generación adaptándolas a la normativa vigente, actuando en corredores de longitudes del orden de 250 km, haciendo homogéneos los tramos, mejorando la seguridad, las características técnicas y la calidad del servicio de la vía.

4. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

–**Cañas Fuentes, Mariano.** (1999). *Análisis de la gestión de las Administraciones Públicas en la construcción de infraestructuras mediante el régimen de contrato de obra bajo la modalidad de abono total del precio.* Tesis Doctoral. E.T.S.I.C.C.P. Universidad Politécnica de Madrid.

–**Folgado Blanco, José y López Corral, Antonio.** (1999). *Modelos de financiación de infraestructuras.* Curso sobre "La política de Infraestructuras y la Agenda 2000". Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos.

–**Jiménez de Cisneros, Francisco Javier.** (1999). *Obras públicas e iniciativa privada.* Montecorvo. ■