Informe de posición – Octubre 2026
Instituto Coordenadas de Gobernanza y Economía Aplicada

España necesita un Plan de Urgencia para conservar y modernizar sus carreteras

Informe del equipo de Infraestructuras Civiles del Instituto Coordenadas de Gobernanza y Economía Aplicada

Diagnóstico del déficit de mantenimiento, actuaciones prioritarias, autovías de primera generación y necesidad de colaboración público-privada

> **La continuidad del mantenimiento de corredores estratégicos no puede descansar en soluciones de emergencia. España necesita una política estable, plurianual y orientada a resultados.**

Fecha de cierre de datos: 30 de octubre de 2026

Ámbito: red viaria española, con especial atención a la Red de Carreteras del Estado

Resumen ejecutivo

España afronta un problema de conservación viaria que ya no puede abordarse como una sucesión de reparaciones ordinarias. El deterioro acumulado, la necesidad de modernizar activos envejecidos y la inestabilidad de los instrumentos de contratación exigen una respuesta extraordinaria, plurianual y medible.

Los datos disponibles no son idénticos porque cada organización utiliza perímetros y horizontes temporales distintos. SEOPAN cuantificó en 2025 una inversión mínima de 11.494 millones de euros para cubrir el déficit acumulado y actuaciones de seguridad, digitalización, recarga y transición ecológica, y añadió 38.447 millones de euros de reposición en 25 años. Otras evaluaciones sectoriales elevan las necesidades del conjunto de la red cuando incorporan puesta a cero y conservación futura. La conclusión común es inequívoca: el nivel de inversión ordinaria no resulta suficiente para recuperar y preservar el patrimonio viario.

La prioridad debe ser recuperar la capacidad estructural y funcional de la red: firmes, puentes y estructuras, drenaje, taludes, túneles, señalización, balizamiento, sistemas de contención, vialidad invernal, áreas de descanso y equipamiento inteligente. La actuación debe organizarse mediante inventarios fiables, auscultación periódica, indicadores públicos de nivel de servicio y una programación que priorice seguridad, tráfico, vulnerabilidad y coste de no actuar.

El vencimiento en diciembre de 2026 de diez concesiones de autovías de primera generación sitúa esta discusión en un punto crítico. Los contratos afectan a 993 kilómetros de la A-1, A-2, A-3, A-31 y A-4. Fueron adjudicados en 2007 y han gestionado la conservación bajo un esquema de largo plazo ligado a indicadores de servicio. Fuentes sectoriales atribuyen a estos corredores 2.504 millones de euros movilizados y una intensidad de tráfico superior a la media de las autovías libres.

Los resultados en materia de seguridad vial constituyen uno de los argumentos más sólidos en favor del modelo de primera generación. Según la información sectorial publicada por SEOPAN, al comparar los dos años anteriores al inicio de los contratos con los dos últimos de operación, los índices de peligrosidad y de mortalidad de estos corredores se han reducido de forma muy significativa, tanto en lo relativo a los accidentes con víctimas como a las víctimas mortales

La experiencia reciente de las autopistas revertidas al Estado advierte, por el contrario, de los riesgos de una reversión sin una estrategia previa de inversión y conservación y el deterioro que sobre todo en firmes ha sido muy significativo.

La transición coincide con la suspensión de licitaciones de conservación por 1.006 millones de euros tras el recurso de ACEX contra el nuevo pliego. El punto central de la controversia

es el predominio de criterios económicos y cuantificables: 60 puntos vinculados a la oferta económica y 40 a prestaciones adicionales evaluadas de forma automática. ACEX considera que el modelo no garantiza una relación efectiva entre calidad y precio y que puede operar como una subasta encubierta. Transportes defiende la objetivación como respuesta a los riesgos de corrupción. El debate no debe reducirse a una disputa empresarial: afecta al modo en que se aseguran calidad, competencia, innovación y continuidad de un servicio esencial.

> **TESIS CENTRAL**
>
> Utilizar contratos de emergencia puede ser jurídicamente necesario para evitar una interrupción inmediata, pero convertir esa excepcionalidad en la arquitectura de transición de casi mil kilómetros de corredores estratégicos es una política equivocada. La emergencia asegura continuidad mínima; no sustituye una estrategia de conversación a largo plazo.

El informe propone un Plan Nacional de Urgencia con dos horizontes. El primero, de choque, debe estabilizar los activos con mayor riesgo y resolver la transición de las autovías de primera generación. El segundo debe transformar el modelo mediante programación plurianual, contratación orientada a resultados y colaboración público-privada allí donde permita anticipar inversión, integrar rehabilitación y mantenimiento y transferir riesgos que el sector privado pueda gestionar de forma eficiente.

El Plan Extraordinario de Carreteras de Aragón ofrece una referencia útil: combina renovación intensiva con conservación posterior a largo plazo. No debe copiarse de forma automática, pero demuestra que es posible estructurar una actuación territorial amplia fuera de la lógica anual de pequeñas reparaciones. La colaboración público-privada no debe presentarse como sustituto de la inversión pública, sino como catalizador sujeto a transparencia, competencia, valor por dinero, indicadores exigentes y adecuada asignación de riesgos.

La precariedad de la red viaria debe analizarse junto con las tensiones del ferrocarril. Carretera y ferrocarril no compiten por la legitimidad del mantenimiento. Ambos forman parte del sistema logístico y de movilidad, y el fallo simultáneo de resiliencia en cualquiera de los dos reduce alternativas, encarece la economía y aumenta la vulnerabilidad territorial.

Mensajes clave

- La conservación no es gasto corriente prescindible: protege un activo público, evita reconstrucciones más costosas y reduce riesgos de seguridad.
- La red necesita un plan extraordinario, no una acumulación de expedientes aislados y respuestas reactivas.

- Los diez contratos de primera generación vencen en diciembre de 2026 y afectan a 993 km de corredores estratégicos.
- Los corredores de primera generación han registrado, según SEOPAN, una reducción muy significativa de los índices de peligrosidad y de mortalidad, es decir, de los accidentes con víctimas y de las víctimas mortales por unidad de tráfico.
- La experiencia de las autopistas revertidas al Estado muestra que una reversión sin conservación ni inversión previamente contratada conduce al deterioro de los firmes y a programas de rehabilitación posteriores de elevado coste.
- La continuidad mediante emergencia puede evitar un vacío de servicio, pero no debe sustituir contratos estables con niveles de calidad, inversión y responsabilidad a largo plazo.
- Una licitación de conservación no debe convertirse en una competición casi exclusiva por precio. La calidad técnica, los medios, la seguridad y la capacidad de respuesta son parte del objeto contratado.
- La colaboración público-privada puede acelerar la recuperación si se diseña con valor por dinero, transparencia, indicadores y asignación equilibrada de riesgos.
- Carreteras y ferrocarril necesitan una política conjunta de conservación de infraestructuras críticas.

Índice

1. Objeto, alcance y metodología
2. El déficit de mantenimiento de las carreteras españolas
   2.1. Un problema patrimonial y de seguridad
   2.2. Dimensión económica y lectura de las fuentes
   2.3. Causas del deterioro acumulado
   2.4. Costes de la inacción
3. Actuaciones más importantes y urgentes
   3.1. Firmes y pavimentos
   3.2. Puentes, estructuras y obras de fábrica
   3.3. Drenaje, taludes y adaptación climática
   3.4. Seguridad vial y equipamiento
   3.5. Túneles, instalaciones y centros de conservación
   3.6. Digitalización y gestión patrimonial
   3.7. Programa de ejecución y gobernanza
4. Un Plan Nacional de Urgencia y el papel de la colaboración público-privada
   4.1. Por qué la programación anual resulta insuficiente
   4.2. Condiciones para una CPP útil
   4.3. El Plan Extraordinario de Carreteras de Aragón
5. Autovías de primera generación: un caso determinante
   5.1. Alcance y características del modelo
   5.2. Indicadores, conservación y reversión
   5.3. Comparación visual de corredores: utilidad y límites
   5.4. Evolución de la siniestralidad en los corredores de primera generación
   5.5. Autopistas revertidas al Estado: deterioro y lecciones para la reversión
6. Nuevo pliego, recurso de ACEX y contratos de emergencia
   6.1. La controversia del pliego
   6.2. Suspensión y calendario crítico
   6.3. Por qué la emergencia es una mala solución estructural
7. Carretera y ferrocarril: una misma obligación de resiliencia
8. Recomendaciones y hoja de ruta
9. Conclusiones
10. Mensajes para medios y redes
11. Fuentes y notas metodológicas

1. Objeto, alcance y metodología

Este informe tiene por objeto ordenar un diagnóstico y una propuesta de actuación urgente sobre la conservación de carreteras en España.

El texto utiliza información pública de SEOPAN, ACEX, medios económicos y documentación contractual relacionada con las autovías de primera generación.

Las cifras sobre déficit pueden variar porque no todas las fuentes miden lo mismo. Algunas calculan necesidades inmediatas de reposición; otras añaden modernización, seguridad, digitalización o un horizonte de conservación de varias décadas. Por tanto, no deben sumarse mecánicamente. Deben leerse como aproximaciones complementarias que coinciden en el diagnóstico de insuficiencia inversora.

El ámbito prioritario es la Red de Carreteras del Estado, sin perder de vista que comunidades autónomas, diputaciones, cabildos y ayuntamientos gestionan una parte muy relevante del patrimonio viario. La solución nacional debe reconocer esta pluralidad y establecer criterios homogéneos de inventario, diagnóstico y prioridad.

2. El déficit de mantenimiento de las carreteras españolas

2.1 Un problema patrimonial y de seguridad

Una carretera no deja de necesitar inversión cuando termina su construcción. Desde ese momento comienza un ciclo continuo de inspección, conservación preventiva, rehabilitación y reposición. Si las actuaciones se retrasan, el deterioro deja de ser superficial, alcanza capas estructurales y multiplica el coste de recuperación. En estructuras, drenajes o taludes, la demora también puede elevar el riesgo operativo.

El debate suele visualizarse mediante baches, fisuras o señalización envejecida, pero el déficit es más profundo. Incluye pérdida de capacidad portante, deformaciones, juntas y apoyos degradados, drenajes obstruidos, corrosión, sistemas de contención obsoletos, iluminación e instalaciones pendientes de renovación y activos cuya información técnica está dispersa o no se actualiza con suficiente frecuencia.

> Conservar no es "gastar en lo viejo". Es defender el valor del patrimonio ya pagado y asegurar que presta servicio con seguridad, disponibilidad y costes previsible.

El deterioro también tiene una dimensión territorial. En áreas rurales y provincias con menor densidad, la carretera es a menudo la infraestructura básica de acceso a empleo, sanidad, educación y mercados. Una red secundaria degradada amplía la brecha territorial, mientras que fallos en corredores estatales afectan a cadenas logísticas de alcance nacional y europeo.

2.2 Dimensión económica y lectura de las fuerzas

SEOPAN señaló en julio de 2025 una inversión mínima de 11.494 millones de euros para atender el déficit acumulado de conservación y mantenimiento, mejoras de seguridad vial, infraestructura de recarga, transición ecológica y digitalización. El mismo planteamiento incorporaba 38.447 millones de euros de reposición durante 25 años. Estas magnitudes no son una dotación presupuestaria cerrada, sino una estimación sectorial que subraya la necesidad de una financiación estable.[1]

En publicaciones posteriores del sector se han difundido cifras más elevadas para horizontes de diez años cuando se incluye la puesta a cero y la conservación futura del conjunto de redes. La coexistencia de estimaciones no invalida el diagnóstico, pero obliga a especificar perímetro, año base y metodología antes de utilizar una cifra en comunicación pública.

Indicador	Dato publicado	Lectura correcta
Necesidad mínima identificada por SEOPAN (2025)	11.494 M€	Déficit y actuaciones prioritarias: conservación, seguridad, recarga, transición ecológica y digitalización.
Reposición a largo plazo en el mismo planteamiento	38.447 M€ en 25 años	Necesidad de un mecanismo estable, no una actuación puntual.
Autovías de primera generación que revierten	10 contratos / 983 km	Transición de gran escala concentrada en diciembre de 2026.
Licitaciones suspendidas tras recurso	1.006 M€ / 29 contratos	El conflicto del pliego afecta a un paquete relevante y a la transición.
Peso del precio en el nuevo esquema	60 puntos	Núcleo de la controversia sobre relación calidad-precio.

2.3 Causas del deterioro acumulado

- Programación presupuestaria anual o de corto plazo, poco adecuada para rehabilitaciones estructurales y compromisos de ciclo de vida.
- Priorización de obra nueva frente a reposición del patrimonio existente durante determinados periodos.
- Fragmentación de competencias y ausencia de un cuadro público homogéneo sobre estado, riesgo y necesidades.
- Incremento del tráfico pesado en corredores logísticos y mayor exigencia sobre firmes, estructuras y áreas de servicio.
- Envejecimiento simultáneo de numerosos activos construidos o ampliados en ciclos históricos similares.
- Eventos climáticos más intensos que exigen drenajes, taludes, firmes y planes de emergencia más resilientes.
- Contratos que pueden premiar el menor precio inicial sin valorar suficientemente la calidad, capacidad técnica o coste completo del ciclo de vida.

2.4 Costes de la inacción

El primer coste de no actuar es económico: una reparación superficial realizada a tiempo puede evitar una rehabilitación profunda. El segundo es operativo: obras más extensas, cortes, congestión y pérdida de fiabilidad. El tercero afecta a la seguridad, especialmente cuando confluyen pavimentos degradados, señalización deficiente, drenaje insuficiente o sistemas de contención envejecidos.

Existe además un coste reputacional e institucional. Una red que evoluciona mediante parches y emergencias transmite incapacidad de planificación, reduce la confianza de empresas y usuarios y dificulta que el sector mantenga equipos especializados, maquinaria e innovación. La estabilidad contractual no beneficia solo a los proveedores; permite a la Administración exigir capacidades y resultados sostenidos.

3. Actuaciones más importantes y urgentes

La respuesta debe priorizar activos y riesgos, no repartir recursos de forma lineal. Se propone clasificar las actuaciones en cuatro niveles: seguridad inmediata; estabilización preventiva; rehabilitación integral; y modernización transformadora. Cada expediente debe justificar su prioridad mediante tráfico, accidentalidad, estado, vulnerabilidad climática, redundancia de la red y coste de aplazamiento.

3.1 Firmes y pavimentos

Los firmes concentran la manifestación más visible del déficit. La actuación urgente debe comenzar con auscultación homogénea de regularidad longitudinal, resistencia al deslizamiento, textura, roderas, fisuración y capacidad estructural. El objetivo no es cubrir defectos, sino distinguir deterioro superficial de fallo estructural y seleccionar rehabilitaciones compatibles con la vida útil esperada.

- Rehabilitación prioritaria de tramos con pérdida de capacidad estructural, deformaciones o baja adherencia.
- Renovación de capas de rodadura con criterios de seguridad, ruido, durabilidad y reciclado.
- Sellado temprano de fisuras y conservación preventiva donde todavía sea técnicamente eficaz.
- Tratamiento específico de carriles con tráfico pesado, enlaces, zonas de frenado y aproximaciones a túneles.
- Control de calidad independiente y seguimiento de comportamiento tras la obra.

3.2 Puentes, estructuras y obras de fábrica

Las estructuras requieren una política basada en inspecciones, criticidad y trazabilidad. Deben priorizarse elementos con patologías activas, exposición a cloruros, problemas de drenaje, juntas y apoyos, cimentaciones vulnerables, impactos o cargas superiores a las previstas originalmente. La intervención debe incluir reparación y también eliminación de la causa del daño.

- Inventario único con historial de inspecciones, reparaciones y limitaciones.
- Plan de juntas, apoyos, impermeabilización, drenaje de tablero y protección frente a corrosión.
- Revisión de pasos superiores y pórticos con riesgo de impacto.
- Monitorización de estructuras singulares o críticas, evitando extender sensores sin una pregunta de gestión definida.
- Protocolos de actuación rápida ante daños, incendios, avenidas o accidentes.

3.3 Drenaje, taludes y adaptación climática

La intensidad de episodios meteorológicos obliga a revisar hipótesis de diseño, capacidad de drenaje y vulnerabilidad de taludes. La limpieza rutinaria es indispensable, pero no suficiente cuando cunetas, obras transversales o encauzamientos han quedado infradimensionados o cuando los usos del suelo han cambiado.

- Mapa de puntos vulnerables a inundación, erosión, desprendimientos, nieve, hielo e incendios.
- Reposición y ampliación de drenajes donde la evidencia hidráulica lo justifique.
- Estabilización de taludes, mallas, barreras dinámicas y sistemas de alerta en corredores de riesgo.
- Franjas de seguridad y gestión de vegetación compatibles con prevención de incendios y biodiversidad.
- Planes de continuidad con rutas alternativas, equipos y materiales preposicionados.

3.4 Seguridad vial y equipamiento

La reposición debe aprovecharse para eliminar obsolescencias y homogeneizar niveles de servicio. Señalización horizontal y vertical, balizamiento, barreras, iluminación y tratamiento de márgenes deben mantenerse como un sistema, no como partidas aisladas.

- Renovación de marcas viales con retrorreflexión insuficiente y mejora en condiciones de lluvia.
- Adecuación de sistemas de contención a tipología de tráfico, obstáculos y usuarios vulnerables.
- Revisión de intersecciones, incorporaciones, salidas, tramos de concentración de accidentes y zonas de obras.
- Supresión de obstáculos, mejora de márgenes y tratamiento de travesías y enlaces con elevada exposición.
- Mejora de áreas de descanso y estacionamiento seguro para transporte profesional.

3.5 Túneles, instalaciones y centros de conservación

Los túneles y sus instalaciones exigen mantenimiento especializado, pruebas periódicas y capacidad de respuesta. Ventilación, iluminación, energía, comunicaciones, detección, extinción y evacuación deben evaluarse de forma integrada. También los centros de conservación, almacenes de fundentes y parques de maquinaria son activos esenciales que requieren renovación.

3.6 Digitalización y gestión patrimonial

Digitalizar no consiste en instalar sensores indiscriminadamente. La prioridad es disponer de un inventario confiable, datos comparables, reglas de decisión y trazabilidad de cada intervención. Los cuadros de mando deben conectar estado, riesgo, coste y nivel de servicio.

- Inventario georreferenciado y normalizado de activos.

- Auscultación periódica con metodologías comparables.
- Historia de mantenimiento y costes por activo y corredor.
- Indicadores públicos de disponibilidad, seguridad, estado y tiempos de respuesta.
- Modelos de deterioro para programar conservación preventiva.
- Interoperabilidad entre Administración, contratistas y servicios de emergencia.

3.7 Programa de ejecución y gobernanza

Fase	Horizonte recomendado	Contenido
Choque	0-12 meses	Seguridad inmediata, inspecciones extraordinarias, firmes críticos, drenajes, señalización y continuidad de primera generación.
Recuperación	1-4 años	Puesta a cero priorizada de corredores, estructuras, túneles y equipamientos; contratos estables.
Modernización	4-10 años	Resiliencia climática, digitalización, áreas logísticas, recarga y renovación tecnológica.
Conservación permanente	Continuo	Indicadores, auscultación, mantenimiento preventivo y reposición programada.

4. Un Plan Nacional de Urgencia y el papel de la colaboración público-privada

4.1 Por qué la programación anual resulta insuficiente

La recuperación de la red exige compromisos plurianuales. La lógica anual favorece actuaciones pequeñas, dificulta combinar rehabilitación inicial con conservación posterior y expone el programa a oscilaciones presupuestarias. Un plan nacional debe fijar objetivos de estado y servicio, no solo créditos o kilómetros licitados.

La colaboración público-privada puede aportar anticipación inversora y disciplina de ciclo de vida. Su utilidad aparece cuando el contrato integra una rehabilitación significativa, mantenimiento prolongado e indicadores verificables. No es adecuada si se utiliza solo para aplazar gasto sin análisis de valor, transferir riesgos incontrolables o blindar retornos sin desempeño.

4.2 Condiciones para una CPP útil

1. Justificación de valor por dinero frente a contratación pública convencional.
2. Asignación al privado únicamente de riesgos controlables: diseño, construcción, conservación, disponibilidad y rendimiento, según el caso.
3. Mecanismo de pago vinculado a disponibilidad y niveles de servicio, con deducciones claras y auditables.
4. Programa inicial de rehabilitación definido mediante diagnóstico independiente.
5. Indicadores que midan resultados reales y no solo cantidades de medios o prestaciones prometidas.
6. Transparencia sobre coste total, compromisos futuros, modificaciones y desempeño.
7. Competencia suficiente y estructura contractual financiable, evitando requisitos que reduzcan indebidamente el mercado.
8. Reversión planificada desde el inicio, con estado exigible, inspecciones y responsabilidades sin ambigüedad.

> La CPP debe ser un catalizador de inversión transformadora, no una etiqueta financiera. Su legitimidad depende de que entregue antes, conserve mejor y distribuya riesgos de forma más eficiente que las alternativas.

4.3 El Plan Extraordinario de Carreteras de Aragón

El Plan Extraordinario de Carreteras de Aragón, es un buen ejemplo de ello, se ha presentado como una actuación de renovación de amplia escala, articulada mediante concesiones con ejecución inicial y conservación posterior. Su interés para el debate nacional reside en la

integración temporal: actuar sobre una red extensa y mantenerla durante un periodo prolongado, en lugar de separar completamente obra y conservación.

La experiencia debe analizarse con rigor: ejecución real, cumplimiento de plazos, calidad, modificaciones, coste total, disponibilidad, seguridad y capacidad de la Administración para supervisar. Solo así puede determinarse qué elementos son escalables. No obstante, ya ofrece una referencia concreta para defender que existen fórmulas distintas de la reparación anual fragmentada.

5. Autovías de primera generación: un caso determinante

5.1 Alcance y características del modelo

En diciembre de 2026 finalizan diez contratos concesionales adjudicados en 2007 sobre 993 kilómetros de la A-1, A-2, A-3, A-31 y A-4. Estas vías representan aproximadamente el 9,5% de la red estatal libre de peaje, según la información sectorial publicada. La reversión implica que la Administración debe organizar sin discontinuidad su conservación desde el 1 de enero de 2027.

Las concesiones se diseñaron para adecuar, reformar, reponer, conservar y explotar autovías existentes durante un periodo de 19 años. La documentación contractual distingue obras iniciales de modernización, reposición y gran reparación, y conservación durante la vida del contrato. El control se apoya en indicadores sobre firmes, estructuras, limpieza, drenaje, señalización, iluminación, túneles, vialidad invernal y seguridad.

Este enfoque tiene una virtud estructural: reúne en un responsable contractual la obligación de conservar un corredor durante un horizonte largo y permite asociar pagos y penalizaciones a niveles de funcionamiento. También plantea cuestiones que deben resolverse con precisión, especialmente el estado exigible en la reversión y la diferencia entre entrega funcional y una eventual "puesta a cero" completa no prevista de forma expresa.

5.2 Indicadores, conservación y reversión

Los actuales contratos de primera generación incorporan el control, el seguimiento y la adecuación detalla de indicadores sobre resistencia al deslizamiento, macrotextura, IRI, capacidad estructural, roderas, fisuración, baches, taludes, vegetación, limpieza, puentes, vialidad invernal, accidentalidad, marcas viales, señalización, drenaje, iluminación y túneles. Esta amplitud muestra hasta qué punto el modelo pretende definir el estado del servicio y no limitarse a enumerar tareas.

5.3 Comparación visual de corredores: utilidad y límites

Este exhaustivo control de la infraestructura demuestra claras diferencias de estado entre tramos gestionados bajo primera generación y tramos adyacentes sometidos a conservación ordinaria. Se citan especialmente el buen estado de la A-1 entre Santo Tomé del Puerto y Burgos así como los distintos corredores de la A-4: Madrid-Ocaña, y Puerto Lápice-Venta de Cárdenas versus el muy deficiente estado desde hace ya muchos años del resto de tramos de la A1 y especialmente el tramo de la A4 entre Despeñaperros-Córdoba, que se encuentra gestionado por el modelo tradicional de los contratos de conservación integral. Estos contratos están muy infra dimensionados, los cuales a duras penas cubren las mínimas necesidades de la vialidad, no incorporando ninguna actuación realmente transformadora en los últimos 20 años.

> Lo relevante no es defender una modalidad contractual por principio. Es comparar resultados medibles: estado, seguridad, disponibilidad, coste del ciclo de vida, tiempos de respuesta e inversión ejecutada.

5.4 Evolución de la siniestralidad en los corredores de primera generación

La seguridad vial es el indicador de resultado más relevante de cualquier política de conservación y es, también, el ámbito en el que el modelo de primera generación presenta la evidencia más favorable. Según la información publicada por SEOPAN, la comparación entre los dos años anteriores al inicio de los contratos y los dos últimos años de operación muestra una reducción muy significativa de los índices de peligrosidad y de mortalidad. El índice de peligrosidad se define como el número de accidentes con víctimas por cada cien millones de vehículos-kilómetro, de modo que la mejora recogida corresponde a una disminución del riesgo por unidad de exposición y no a un mero efecto de las variaciones del tráfico; la reducción del índice de mortalidad indica, por su parte, un descenso de las víctimas mortales en relación con la exposición al tráfico.

Este resultado adquiere un valor añadido por producirse en corredores de exposición superior a la media.

La relevancia de esta evidencia para la decisión de diciembre de 2026 es directa. Sustituir el esquema vigente por contratos de emergencia o por contratos ordinarios de menor intensidad de conservación supondría poner en riesgo una mejora de la seguridad vial construida durante casi dos décadas en corredores estratégicos de alta intensidad de tráfico. En términos de política pública, el coste de una transición deficiente debe medirse, además de en euros, en accidentes con víctimas y en vidas humanas.

5.5 Autopistas revertidas al Estado: deterioro y lecciones para la reversión

LLas autopistas de peaje revertidas al Estado en los últimos años constituyen un precedente directamente relevante para la reversión de las autovías de primera generación.

Las propias comunicaciones oficiales describen la magnitud del deterioro. En la Radial 3, en servicio desde 2004, el Ministerio indicó que, tras veinte años con tareas puntuales de conservación, el firme había llegado al final de su vida útil y presentaba fisuración, por lo que adjudicó su rehabilitación completa en un tramo de unos treinta kilómetros por algo más de 10 millones de euros. En la Radial 5, en servicio desde febrero de 2004, se señaló asimismo la necesidad de una rehabilitación profunda. En la AP-41, entre Madrid y Toledo, la actuación en curso ha sido calificada como la de mayor entidad desde su puesta en servicio en 2006.

Un patrón análogo se observa en la AP-4 (Sevilla-Cádiz), cuyo peaje fue liberado y cuyo tráfico ha aumentado de forma continuada. El Ministerio presentó en 2023 un programa de

actuaciones de en torno a 270 millones de euros, que incluye 50 millones de euros para la rehabilitación del firme entre Dos Hermanas y Puerto Real, y el Observatorio de Infraestructuras de la Cámara de Comercio de Sevilla y GAESCO ha denunciado públicamente el deterioro acelerado del firme, sometido, según dicha entidad, a cargas para las que no estaba calculado.

De estos casos pueden extraerse dos lecciones aplicables a la reversión de diciembre de 2026:

- La conservación posterior debe estar contratada, dotada y operativa antes del cese de la concesión, de modo que no se produzca un periodo de conservación limitada a actuaciones puntuales.
- La recuperación de un firme que ha agotado su vida útil exige rehabilitaciones integrales de coste muy superior al de la conservación preventiva continuada, como ya se señaló en el apartado 2.4.

La reversión de infraestructuras no constituye, por sí misma, un problema. El riesgo aparece cuando la Administración asume el activo sin disponer de un contrato de conservación de capacidad y financiación equivalentes. Reproducir esa secuencia en 993 kilómetros de autovías que, según la información sectorial, presentan hoy un nivel de calidad muy superior al del resto de la red de autovías equivaldría a trasladar a este patrimonio un deterioro evitable.

6. Nuevo pliego, recurso de ACEX y contratos de emergencia

6.1 La controversia del pliego

En julio de 2026 Transportes puso en marcha seis expedientes que agrupaban 29 contratos, con un presupuesto autorizado de 1.006 millones de euros y alcance sobre 3.670 kilómetros, incluidos 2.261 kilómetros de autovías. El nuevo diseño redujo la ponderación técnica tradicional y configuró 60 puntos vinculados a elementos económicos, con 40 puntos para prestaciones adicionales objetivables. Transportes justificó el cambio como una forma de reducir subjetividad y riesgos de corrupción.

ACEX recurrió los pliegos ante el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales. La asociación sostiene que los criterios no garantizan una verdadera relación calidad-precio y que el modelo opera como una subasta encubierta: si todos los licitadores deben maximizar las prestaciones adicionales para no perder 40 puntos, la diferencia efectiva termina concentrándose en el precio. También se plantearon objeciones sobre competencia y subrogación.

El problema de fondo es de diseño. La objetividad es necesaria, pero objetivar no significa reducir la calidad a cantidades adicionales. Un buen pliego debe evaluar metodología, organización, experiencia de equipos, conocimiento del activo, capacidad de respuesta, innovación útil, seguridad, sostenibilidad y precio, con fórmulas que no incentiven promesas desproporcionadas ni bajas incompatibles con el servicio.

Riesgo del diseño	Consecuencia posible	Corrección propuesta
Precio con peso decisivo	Bajas agresivas y menor margen para medios, prevención e innovación	Umbrales de calidad, coste realista, control de ofertas anormales y peso efectivo del desempeño.
Mejoras cuantitativas automáticas	Ofertas homogéneas al máximo y diferenciación final por precio	Criterios ligados a resultados verificables y utilidad técnica.
Transición apresurada	Pérdida de conocimiento, datos o capacidad de respuesta	Plan de movilización, subrogación clara e inventario de activos y medios.
Contratos fragmentados o cortos	Visión reactiva y menor incentivo preventivo	Duración y alcance compatibles con ciclo de vida y niveles de servicio.

6.2 Suspensión y calendario crítico

El recurso derivó en la suspensión del procedimiento. La fecha es especialmente delicada porque las concesiones de primera generación concluyen en diciembre de 2026. La información publicada y las comunicaciones sectoriales señalan que Transportes prevé

acudir a contratos de emergencia para asegurar la continuidad en los tramos que revierten, mientras utiliza prórrogas permitidas en otros contratos ordinarios.

La emergencia puede ser imprescindible si no existe otra cobertura contractual a tiempo. Sin embargo, debe reconocerse que la situación no nace de un fenómeno imprevisible sobrevenido en la infraestructura: el vencimiento de los contratos era conocido desde su adjudicación. La coincidencia con un cambio de pliegos controvertido y recurrido evidencia un nuevo fallo de planificación de la transición, de un Ministerio que actualmente tiene agotada su capacidad de gestión y que requiere una gran transformación.

6.3 Por qué la emergencia es una mala solución estructural

Un contrato de emergencia está diseñado para responder con rapidez a una necesidad inmediata. Esa rapidez limita el tiempo para competencia, estudio del activo, diseño técnico, organización de medios, innovación, transición de personal y compromisos de inversión. Puede mantener operativa la carretera durante un periodo, pero no reproduce las ventajas de un contrato estable con responsabilidades, indicadores y horizonte suficiente.

Confiar casi mil kilómetros de corredores de alta capacidad a contratos de emergencia introduce cinco riesgos principales:

1. Cobertura mínima orientada a continuidad, sin programa suficiente de reposición y modernización.
2. Menor tensión competitiva y menor capacidad para comparar soluciones completas.
3. Fragmentación de responsabilidades durante una reversión técnicamente compleja.
4. Incertidumbre para trabajadores, instalaciones, maquinaria, datos y cadenas de suministro.
5. Riesgo de prolongar la excepcionalidad y retrasar la solución estructural.

> La crítica no debe dirigirse a los equipos que ejecuten la emergencia. El problema es político y de planificación: haber llegado al vencimiento de contratos conocidos sin una solución ordinaria firme para preservar los niveles de servicio.

La solución propuesta es separar dos planos. Primero, formalizar una continuidad transitoria de los actuales contratos de concesión a través de una prórroga, manteniendo las mismas obligaciones que tan buen fruto están dando. Segundo, tramitar con urgencia un modelo estable específico para estos corredores y sus adyacentes para que no se vuelva a producir esta disparidad entre el mantenimiento de unos tramos y otros, valorando la continuidad o renovación de esquemas de largo plazo y comparándolos con contratos ordinarios mediante un análisis de valor por dinero.

7. Carretera y ferrocarril: una misma obligación de resiliencia

La situación de la carretera no puede analizarse de forma aislada de los problemas de fiabilidad y conservación ferroviaria. Ambos modos sostienen la movilidad cotidiana, la logística, el turismo y la cohesión territorial. Cuando uno falla, el otro absorbe desplazamientos y mercancías; cuando ambos muestran fragilidad, el sistema pierde redundancia.

La política pública debe abandonar la competencia retórica entre modos y adoptar una estrategia de gestión patrimonial para infraestructuras críticas. Eso implica inventarios, inspecciones, mantenimiento preventivo, reposición programada, información pública de desempeño y financiación estable. También exige coordinar obras para evitar que cierres ferroviarios y grandes actuaciones viarias coincidan sin alternativas adecuadas.

La colaboración público-privada puede desempeñar funciones distintas en cada modo, pero debe responder a los mismos principios: valor por dinero, transferencia real de riesgos, indicadores de calidad, transparencia y protección del interés público. La prioridad no es elegir una etiqueta, sino recuperar fiabilidad y capacidad de servicio.

8. Recomendaciones y hoja de ruta

1. Aprobar un Plan Nacional de Urgencia para Conservación y Modernización 2027-2036, con objetivos, indicadores y memoria económica plurianual.
2. Publicar en el primer año un diagnóstico homogéneo por corredor y activo, con prioridades de seguridad, estado y resiliencia.
3. Destinar un programa de choque a firmes, estructuras, drenaje, señalización, sistemas de contención y túneles con riesgo elevado.
4. Resolver la transición de primera generación mediante una solución estable específica, evitando la firma de los contratos de emergencia y prorrogando los actuales contratos para no perder calidad en los únicos tramos que actualmente están bien conservados.
5. Rediseñar el pliego recurrido para garantizar competencia y una relación calidad-precio real, con criterios técnicos verificables y control de bajas en aquellos tramos en los que se opte por esta modalidad.
6. Comparar contratación convencional y CPP mediante valor por dinero, especialmente en corredores que requieran rehabilitación inicial intensa.
7. Impulsar proyectos territoriales integrados, tomando el plan aragonés como experiencia a evaluar y no como plantilla automática.
8. Crear un observatorio independiente de estado y desempeño de la red con datos abiertos y metodología estable.
9. Coordinar programas de carretera y ferrocarril para reforzar redundancia logística y movilidad durante obras e incidencias.
10. Rendir cuentas anualmente ante las Cortes sobre estado patrimonial, inversión ejecutada, indicadores y evolución del déficit.
11. Publicar, por corredor y contrato, la serie de accidentes con víctimas, de víctimas mortales y de los índices de peligrosidad y mortalidad de los tramos de primera generación, comparándola con la de autovías de características similares, y utilizarla como criterio de decisión en la transición de diciembre de 2026.
12. Exigir, la contratación previa de su conservación posterior, de modo que no se reproduzca el deterioro observado en las autopistas revertidas al Estado.
13. Como solución más confortable, la prórroga de los contratos de concesión actuales, así como un nuevo Plan concesional para los corredores más importantes del país.

Propuesta de gobernanza

Órgano o función	Responsabilidad principal
Ministerio y administraciones titulares	Prioridades, financiación, contratación y rendición de cuentas.
Unidad técnica independiente	Metodología de diagnóstico, auditoría y comparación de resultados.
Mesa sectorial	Contraste con ACEX, SEOPAN, ANCI, ingeniería, trabajadores y usuarios.
Observatorio público	Datos de estado, disponibilidad, seguridad, inversión y cumplimiento.
Control parlamentario	Seguimiento anual de metas, compromisos plurianuales y contingencias.

9. Conclusiones

Primera. España no se enfrenta a una suma de incidencias locales, sino a un problema de gestión patrimonial. El deterioro acumulado y el envejecimiento de activos requieren una política extraordinaria, sostenida y verificable.

Segunda. La prioridad debe ser recuperar seguridad, funcionalidad y resiliencia. Firmes, estructuras, drenaje, taludes, túneles, señalización y sistemas de contención deben ordenarse por riesgo y coste de no actuar, no por reparto territorial lineal.

Tercera. La colaboración público-privada puede acelerar inversiones transformadoras y asegurar mantenimiento de ciclo de vida, siempre que demuestre valor por dinero, competencia, transparencia y transferencia real de riesgos. No es una solución universal ni un sustituto retórico del presupuesto público.

Cuarta. Las autovías de primera generación proporcionan una prueba relevante de gestión integrada y orientada a indicadores. Antes de abandonar el modelo, debe compararse su desempeño con alternativas ordinarias mediante datos homogéneos y una evaluación independiente.

Quinta. El nuevo pliego de conservación ha generado una controversia legítima sobre el peso real de la calidad frente al precio. La objetividad de la contratación es necesaria, pero no debe conducir a una subasta de un servicio crítico ni a prestaciones adicionales que todos prometen al máximo y que dejan el precio como diferenciador efectivo.

Sexta. Llegar al vencimiento en diciembre de 2026 con licitaciones suspendidas y recurrir a contratos de emergencia revela una transición inadecuadamente planificada. La emergencia puede evitar un vacío inmediato, pero es una mala arquitectura de gestión para corredores estratégicos, siendo mucho más lógico prorrogar los actuales contratos a la vista de su buen funcionamiento.

Séptima. La solución debe ser inmediata y estructural a la vez: contratos transitorios limitados y auditables, junto con la tramitación acelerada de un modelo estable que preserve niveles de servicio, personal, datos, medios e inversión.

Octava. Carretera y ferrocarril comparten el mismo reto: conservar mejor, anticiparse al fallo y ofrecer alternativas fiables. La resiliencia del sistema de transporte debe tratarse como prioridad de Estado.

Novena. La información disponible indica una reducción muy significativa de los índices de peligrosidad y de mortalidad en las autovías de primera generación, es decir, de los accidentes con víctimas y de las víctimas mortales por unidad de tráfico, en corredores con una intensidad de tráfico y una proporción de pesados superiores a la media. Este resultado, constituye un argumento de primer orden para preservar el modelo de gestión por indicadores y la continuidad de sus obligaciones durante la transición.

Décima. El deterioro documentado en las autopistas revertidas al Estado —firmes que han alcanzado el final de su vida útil, programas de rehabilitación de varios centenares de millones de euros y denuncias públicas sobre el estado, como por ejemplo de la AP-4— demuestra que una reversión sin conservación e inversiones previamente contratada genera costes superiores a los de una conservación continuada. Esa secuencia debe evitarse en los 993 kilómetros que revierten en diciembre de 2026 siendo la prórroga de los contratos concesionales una solución para el mantenimiento de los máximos estándares técnicos de dichos tramos de Autovías.

> España no puede normalizar que sus grandes redes se gestionen de crisis en crisis. La conservación exige anticipación, continuidad y responsabilidad medible.

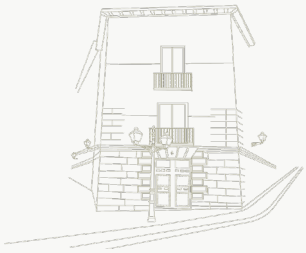
SOBRE INSTITUTO COORDENADAS DE GOBERNANZA Y ECONOMÍA APLICADA

Instituto de pensamiento e investigación de la interacción entre gobernanza y economía aplicada para avanzar en constructivo y en decisivo sobre el trinomio: bienestar social, progreso económico y sostenibilidad ambiental; en pleno entorno evolutivo sin precedentes desde finales del Siglo XVIII y principios del XIX con la revolución industrial. Fiel a sus principios fundacionales de independencia, apartidismo y pluralidad, el Instituto lidera proactivamente la fusión entre la esencia y la innovación de la liberalización económica, como mejor modelo de afrontar los retos presentes y futuros de país, de Europa y del mundo.

Para más información: www.institutocoordenadas.com

CONTACTO GABINETE DE PRENSA:
Teléfono: (+34) 661 000 231
Email: prensa@institutocoordenadas.com

SEDE CENTRAL
Palacio Colón
Segovia 6
28005, Madrid
Teléfono: (+34) 91 435 17 65
Fax: (+34) 91 575 89 77
E-mail: contacto@institutocoordenadas.com



NOTA DE INTERÉS: La información de este comunicado de prensa es un resumen de interés público proveniente de informes y estudios de análisis e investigación; de grupos y sesiones de trabajo de expertos y/o producción de artículos científicos del Instituto Coordenadas de Gobernanza y Economía Aplicada. Los documentos originales y completos son de uso interno y de titularidad exclusiva del Instituto Coordenadas de Gobernanza y Economía Aplicada.