

Algunas reflexiones sobre el modelo de financiación de las carreteras españolas: oportunidad del cambio

22/03/2021

En los últimos años estamos asistiendo a una progresiva eliminación de los peajes por el uso de ciertas redes de transporte, vinculada a la extinción de las concesiones existentes en distintas vías de alta capacidad. En este sentido, es por todos conocida la decisión del ejecutivo estatal de no licitar de nuevo las concesiones que vencen entre 2018 y 2021, medida que afecta a unos 1.000 kilómetros de autopistas sujetas a peaje¹.

Esta decisión, por supuesto, ha sido bien recibida tanto por el sector de los transportes por carretera, que aligera una partida relevante de sus costes, como por parte de la ciudadanía, que percibe los peajes como una suerte de “repago” arbitrario. Sin embargo, la supresión del cobro por tránsito de vehículos no es neutra en términos presupuestarios. Así, al prescindirse de un concesionario al que se encomienda la explotación de la vía, la Administración titular deviene responsable del directo mantenimiento y conservación, para lo que se requerirán cuantías de fondos públicos nada desdeñables².

Estos fondos ya no se abonarán por los usuarios, sino que tendrán que provenir de otras partidas presupuestarias. Ello obliga, ante unos fondos públicos escasos y ante la necesidad de cumplir con los objetivos de endeudamiento y déficit públicos, a un aumento de ingresos por vía fiscal o a reducir los importes previstos para otras partidas de gasto o inversión. Medidas, ambas, de difícil encaje político, máxime en un contexto económico recesivo, donde las necesidades sociales a cubrir son crecientes y la recaudación fiscal desciende de forma notable.

Por otra parte, la eliminación de peajes tampoco es neutra en términos de empleo y supone, por sí misma, una caída en la recaudación fiscal. Así, las eliminaciones de peajes derivan directamente en despidos del personal vinculado a los mismos y suponen que los municipios por los que transcurren dichas vías vean afectadas sus cuentas de ingresos, pues no deben olvidarse las relevantes sumas que los concesionarios deben abonar, en concepto de Impuesto sobre Bienes Inmuebles, por los tramos existentes en cada término municipal. Merma que también afecta a otras figuras impositivas, como el Impuesto sobre el Valor Añadido que pagan los usuarios, devengado al tipo general, o el Impuesto de Sociedades, que grava los beneficios de las empresas concesionarias.

En cualquier caso, la eliminación de los peajes y la nueva asunción de los costes de mantenimiento y conservación por el erario público, sirven para poner de manifiesto algunos problemas estructurales que afectan a nuestro modelo de financiación de carreteras. En este sentido, España cuenta con una red de carreteras que ronda los 166.000 kilómetros, sin incluir vías urbanas, agrícolas o forestales, de los que unos 17.000 kilómetros corresponden a vías de gran capacidad³. Circular por la práctica totalidad de la red es gratuito pues, teniendo en cuenta las nuevas extinciones de concesiones, únicamente unos 2.000 kilómetros continúan sometidos a peajes.

La gratuidad por la circulación está, por tanto, generalizada. Ello es muestra de una decisión de gestión en la que se ha optado por sufragar los costes de mantenimiento con cargo a los presupuestos y no con aportaciones directas de los usuarios de las vías. Esta alternativa, por otra parte totalmente válida y legítima, debe garantizar la suficiencia y estabilidad de los fondos destinados a la conservación de las carreteras.

Precisamente aquí es donde el modelo falla, pues las aportaciones presupuestarias a las carreteras, englobando inversión y conservación, van siguiendo una senda decreciente, resultando insuficientes no ya para ampliar la red, sino para mantener la misma en un nivel adecuado. Y es que, de acuerdo con datos del sector, la conservación de las vías españolas es

deficiente, acumulándose un déficit de mantenimiento que ronda los 7.500 millones de euros, con uno de cada diez kilómetros de la red aquejado de deficiencias graves⁴. Deficiencias estas que, además de afectar a la seguridad de los usuarios de las vías o a los tiempos y a la competitividad de los transportes, llevan a mayores consumos de combustible y, en consecuencia, a mayores emisiones de CO₂ y otros gases contaminantes.

En relación con estos problemas, que parecen haberse convertido en estructurales, el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana está tramitando una proposición legislativa orientada, entre otras finalidades, a *“establecer un sistema de financiación del transporte basado en criterios estables, predecibles y proporcionales, de forma que se logre un funcionamiento correcto de los distintos sistemas y se minimice la incertidumbre en la financiación anual de los costes de funcionamiento”*⁵.

Puede que esta propuesta sea una más de las que, pretendiendo reformar el sistema de financiación de las carreteras, “duermen” en algún cajón ministerial o departamental⁶. Sin embargo, dicho proyecto, junto con los que lo han precedido, pone de manifiesto la existencia de una permanente necesidad de reflexionar sobre cuál ha de ser el modelo de financiación y gestión de las infraestructuras públicas. Reflexión, esta, que debería servir para zanjar por fin un debate inacabado desde hace décadas.

Dicha reflexión, con independencia de la concreta solución que se adopte, debe alejarse de criterios electorales o cortoplacistas y tener en consideración, únicamente, cuál es la mejor forma de garantizar a largo plazo la correcta conservación de nuestra inversión en carreteras.

Las alternativas existentes, sobre las que pivotarán las deliberaciones y análisis, pueden enmarcarse, esencialmente, en torno a dos modelos de financiación alternativos, que se sustentan bien en la gratuidad para los usuarios de las vías o bien en el pago por el uso dichas infraestructuras.

Con independencia de cuál sea la alternativa escogida por los poderes públicos, las características esenciales con las que ha de cumplir el régimen de financiación de las carreteras son idénticas. Así, dicho sistema deberá ser estable y basarse en criterios predecibles, de modo que se elimine la incertidumbre y la volatilidad que actualmente existe en las partidas que anualmente se dedican a las carreteras. De igual manera, el sistema de financiación deberá asegurar la suficiencia de los fondos existentes para cubrir, como mínimo, las cantidades necesarias para garantizar que el mantenimiento y conservación de las infraestructuras se sitúan en su grado óptimo.

La exigida estabilidad de los fondos dedicados a financiar las carreteras desaconseja políticas de “plan de choque”, en las que se movilizan cuantiosos recursos económicos puntuales para paliar deficiencias derivadas de un defectuoso mantenimiento⁷. Este enfoque de carácter esencialmente reactivo, lleva a operar cuando el problema ya se ha hecho patente, lo que incrementa de forma notable el coste y las afecciones para el tráfico. Por el contrario, lo deseable es adoptar un enfoque preventivo que, mediante trabajos continuos, permite anticiparse y evitar el surgimiento de deficiencias graves, con el consiguiente ahorro presupuestario. Una buena gestión exigirá, por tanto, adoptar una visión estratégica del mantenimiento y conservación de carreteras, evitándose actuaciones cortoplacistas.

En cualquier caso, en cuanto a las modalidades que permiten alcanzar un mantenimiento y conservación estables, puede estarse a modelos de gratuidad para los usuarios, en los que la financiación necesaria proviene de los presupuestos de las Administraciones implicadas. A este respecto, existen distintos tributos que, de forma directa o indirecta, conectan con la titularidad o el uso de vehículos, y que podrían proporcionar financiación suficiente⁸. Sin embargo, ante la inexistencia de una vinculación de dichos ingresos con los gastos que han de abordarse, la suficiencia y estabilidad de la financiación quedaría supeditada a vaivenes políticos o a las necesidades de financiación de otras políticas que puedan considerarse prioritarias.

Es por ello que parece oportuno establecer modelos de pago por uso, que permiten liberar fondos públicos para atender a otras partidas de gasto, especialmente en un contexto económico como el actual, donde las necesidades sociales a cubrir son crecientes y donde acudir al endeudamiento adicional resulta poco recomendable. Estos sistemas, además, permiten alcanzar mayores niveles de estabilidad en la financiación, pues las tarifas fijadas pueden ajustarse a los costes

esperados y a un uso de las carreteras que suele experimentar pocas variaciones en el corto plazo. De igual modo, estas modalidades, permiten gravar a quien efectivamente disfruta de las vías y avanzar hacia la autofinanciación de las infraestructuras por sus usuarios.

Si se optase por implantar técnicas de pago por el uso de infraestructuras, debería asegurarse un cierto grado de uniformidad territorial en la aplicación de las mismas, de modo que se evitase una ya tradicional sensación de injusticia entre los ciudadanos de distintas zonas del país, que perciben como arbitrario que la utilización de vías de características equivalentes implique un coste en ciertos territorios y en otros sea gratuita. Esto no supondría que no pudieran establecerse distinciones en las tarifas según cuáles sean las características de las carreteras gravadas, pues los costes que se pretenden resarcir no son idénticos, pero estas diferencias no deberían basarse en quién sea la Administración titular o gestora.

Igualmente, el establecimiento de estos modelos, bien se recurra a tasas o viñetas –que permiten utilizar la infraestructura durante un periodo de tiempo determinado– o a peajes –que gravan la distancia recorrida– requiere adoptar múltiples decisiones para configurar su régimen⁹. Así, debería determinarse qué vehículos y qué vías se gravan, qué cantidades habrían de abonarse, así como, en el caso de las tasas, qué periodos de duración se someten a pago. De igual manera, se deberían definir los métodos de adquisición de títulos, de pago de las tarifas y de verificación de su correcto abono por los usuarios, así como la infraestructura tecnológica que resulte necesaria al efecto.

Para tomar estas decisiones, habría de realizarse en primer lugar un análisis de los recursos disponibles, de las soluciones tecnológicas existentes, del coste de su adquisición y mantenimiento en relación con los ingresos que podrían obtenerse y de las capacidades de comprensión y manejo de dispositivos por parte de los ciudadanos. A partir de dichos datos, y sin perjuicio de los concretos resultados del análisis, parece que lo idóneo sería seguir un enfoque progresivo e incremental, en el que se pasara de soluciones más sencillas y menos costosas a herramientas de mayor complejidad y coste.

De este modo, podría comenzarse por el establecimiento de una tasa o viñeta, que requiere de un menor despliegue de recursos de gestión y de verificación y que puede comprenderse más fácilmente por los ciudadanos. Con ello se aprovecharía la principal ventaja de la viñeta, esto es, la evitación del establecimiento de sistemas de control para conocer cuál es la distancia efectivamente recorrida por un determinado vehículo, bien sea mediante barreras físicas o bien a través de dispositivos vinculados a sistemas de telepeaje.

Una vez se hubiera implantado y perfeccionado la tasa por uso de carreteras, y se hubiera adquirido también la experiencia suficiente en la gestión, podría plantearse avanzar hacia la generalización de modelos de peaje, que gravasen el efectivo uso de las vías por los conductores y permitiesen una distribución más justa de las cargas que han de asumirse. De hecho, los peajes conectan directamente con la justificación del cobro por uso de las carreteras, vinculada al coste de conservación y a las eventuales externalidades derivadas de tal uso, así como a la concreta intensidad del mismo.

En cualquier caso, a la hora de definir el sistema que ha de seguirse, y de implementar la infraestructura tecnológica necesaria, en la actualidad existe una inigualable posibilidad de financiación, como es la propia del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, integrado en el instrumento NextGenerationEU¹⁰. Y es que, a través de los fondos consignados en dicho Mecanismo, vinculados a la digitalización de la Administración y de la economía, podrían financiarse las actuaciones de desarrollo e instalación de la red de vigilancia y gestión de los peajes o las tasas, o incluso podrían subvencionarse las adquisiciones de dispositivos electrónicos por los conductores.

Por último, como consideración adicional a tener en cuenta, debe desvincularse el régimen financiero de las carreteras, relacionado con la existencia o no de fórmulas de pago por uso, con el régimen de explotación y conservación de las mismas. Así, una vez se decida si es conveniente establecer, o no, modalidades de pago por uso, la gestión de los eventuales cobros y el mantenimiento de las vías puede encomendarse tanto al sector público como a operadores privados. En este sentido, la elección del modo de gestión deberá evitar apriorismos políticos, para decantarse por la solución que resulte más eficiente en términos económicos, técnicos y de calidad de la prestación¹¹.

=====

¹ Suma de los kilómetros correspondientes a los tramos de las autopistas AP-1, AP-2, AP-4 y AP-7 que vencen entre el 30 de noviembre de 2018 y el 31 de agosto de 2021.

² Las necesidades presupuestarias para el correcto mantenimiento de las carreteras se estiman en un mínimo del 2% anual del valor de las infraestructuras a conservar. Y ello de acuerdo, por ejemplo, con lo dispuesto en el *Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte*, de 2005, del Ministerio de Fomento, pág. 39, que parte de orientaciones fijadas por el Banco Mundial (accesible desde: <https://www.mitma.es/plan-estrategico-de-infraestructuras-y-transporte-peit>).

³ En atención a los datos sobre el Catálogo y evolución de la red de carreteras, publicados por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (accesibles desde: <https://www.mitma.gob.es/carreteras/catalogo-y-evolucion-de-la-red-de-carreteras>).

⁴ De acuerdo con los datos suministrados por *el Estudio sobre necesidades de inversión en conservación de carreteras en España 2019-2020*, de la Asociación Española de la Carretera.

⁵ Se trata del *Anteproyecto de ley de movilidad sostenible*, que recientemente concluyó su fase de audiencia pública previa (accesible desde: https://www.mitma.gob.es/recursos_mfom/audienciainfopublica/recursos/20200828_doc_consulta_borrador_oficina2.pdf).

⁶ En este sentido, además de sucesivas propuestas más o menos definidas del Ministerio de Fomento, la principal valedora de los mecanismos alternativos de financiación de las carreteras ha sido la Generalitat de Catalunya.

⁷ Postura defendida por ESTRADA FERNÁNDEZ, JOSÉ A. y SÁEZ VILLAR, J. PABLO (2016): "La explotación, mantenimiento y conservación de las carreteras", *Revista de Obras Públicas*, núm. 3574, pp. 37-54, pág. 50.

⁸ Así, por ejemplo, el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM), el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte (IEDMT) o el Impuesto Especial sobre Hidrocarburos (IEH), cuya recaudación anual conjunta ronda los 15.000 millones de euros.

⁹ Ello con respeto de las limitaciones derivadas del ordenamiento de la Unión Europea, contenidas en la Directiva 1999/62/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 1999, relativa a la aplicación de gravámenes a los vehículos pesados de transporte de mercancías por la utilización de determinadas infraestructuras, o en la Directiva 2004/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa a la interoperabilidad de los sistemas de telepeaje de las carreteras de la Comunidad.

¹⁰ Para aproximarse a estos instrumentos, y a los retos que los mismos plantean, se recomienda la consulta de la Opinión de JOSÉ MARÍA GIMENO FELIU, *Los pilares de Next Generation EU y la contratación pública*, publicada en este mismo medio el 6 de octubre de 2020, y accesible a través de: <http://www.obcp.es/opiniones/los-pilares-de-next-generation-eu-y-la-contratacion-publica>). Por su parte, en cuanto a las dificultades e insuficiencias de la adaptación de la normativa española para la canalización de los fondos, resulta de especial interés la Opinión de JOSÉ ANTONIO MORENO MOLINA, *Las insuficientes medidas de simplificación y agilización de la contratación pública recogidas en el Real Decreto Ley 36/2020*, 4 de enero de 2021, publicada en el OBCP y accesible desde: <http://www.obcp.es/opiniones/las-insuficientes-medidas-de-simplificacion-y-agilizacion-de-la-contratacion-publica>).

¹¹ En este sentido, poniendo el foco sobre el receptor del servicio y sobre la calidad del mismo, con independencia de la forma de su prestación, GIMENO FELIÚ, JOSÉ MARÍA (2017): La remunicipalización de servicios públicos locales: la necesaria depuración de conceptos y los condicionantes jurídicos desde la óptica del derecho europeo, *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 43, pp. 31-78, pág. 33.

Colaborador

Javier Esteban Ríos



Profesor Ayudante Doctor en la Universidad de Zaragoza