

Análisis histórico y actual de las soluciones dadas a las crisis de las sociedades concesionarias de autopistas de peaje



Historical and current analysis of the solutions given to the crises in the spanish toll road companies

Joaquín Prior Perna

*Miembro del Comité de Financiación
Asociación Técnica de Carreteras*

Resumen

Las concesionarias de autopistas de peaje españolas han pasado, a lo largo de los últimos cincuenta años, por momentos de dificultad. La mayor parte de ellas han superado las crisis y se han fortalecido con ellas, gracias a lo cual han obtenido posteriormente buenos resultados y han sido la base para que los grandes grupos españoles se hayan expandido por muchos países y sean actualmente líderes en el mercado mundial del sector.

Este trabajo describe las relaciones entre los factores que condicionan los resultados de una concesionaria, las circunstancias de las crisis habidas, las causas que las han provocado y la forma en la que han sido resueltas.

Actualmente nos encontramos en España con una crisis generalizada en muchos sectores de la economía. En el Sector de autopistas de peaje también, especialmente en las empresas jóvenes en las que se dan los principales elementos que las desencadenan, caídas de tráfico, dificultades de financiación, etc.

Especial referencia se hace a las nacionalizaciones de Audasa, Aucalsa y Audenasa y a la creación de la Empresa Nacional de Autopistas (Enausa), en 1984, (el autor de este trabajo fue el primer Director General de Enausa), a las medidas adoptadas para el saneamiento de esas sociedades, y su posterior privatización, realizando el correspondiente balance de la operación, tanto en sus aspectos estrictamente económicos como teniendo en cuenta otras consideraciones. Esto es interesante cuando, como ahora, se plantean nuevas nacionalizaciones.

Analizar las causas de las crisis y ver las soluciones adoptadas anteriormente es muy interesante ahora para vislumbrar las medidas que convendría adoptar para reequilibrar las concesiones con dificultades, potenciar las saneadas y tomar las medidas que puedan racionalizar y homogeneizar la red de alta capacidad española.

PALABRAS CLAVES: Autopistas, peaje, soluciones, historia crisis, nacionalizaciones y privatizaciones, homogeneización, expansión internacional.

Abstract

The Spanish Toll Road concessionaires have experienced periods of hardship during the last 50 years. Most of them have overcome those crises and have strengthened, obtaining subsequent good financial results and creating the basis for the expansion of the big Spanish Groups into the global market in which they have become world leaders in this sector.

This report describes the factors which influence the results obtained by the toll road companies, the circumstances surrounding past crises, the causes of those crises and the measures implemented in order to solve them.

Currently Spain is submerged in a crisis which spreads across a large number of economic sectors. The toll road sector is not an exception; this crisis is particularly acute among young companies in which factors such as plummeting traffic volumes and difficulties with financing further contribute to the problem.

This article pays special attention to the nationalizations of Audasa, Aucalsa y Audenasa and to the establishment of the "Empresa Nacional de Autopistas" (Enausa), in 1984, (the author was its first Managing Director); to the measures taken to restructure these companies, and their posterior privatization. This report also carries out a review of these processes taking into account economic factors as well as more general considerations; these analyses are relevant at this point in time when new nationalizations are being considered.

Analyzing the causes of past crises and the solutions adopted to solve them in the past is interesting in order to help to formulate measures to rebalance the concessionaires with difficulties, to strengthen the viable ones, and to guide the design of future measures which lead to the rationalization and homogenization of the Spanish high-capacity roads network.

KEY WORDS: Motorway, toll road companies, solutions, historic crisis, nationalizations and privatizations, homogenization, international expansion.

1. Introducción

Prácticamente todas las sociedades concesionarias han pasado por momentos difíciles, incluso las que actualmente son empresas muy saneadas y rentables. La mayor parte de las mismas han superado las crisis, pero algunas no, produciéndose nacionalizaciones y rescates cuya problemática estudiaremos.

En las páginas siguientes se pretende analizar las crisis, sus causas, efectos y las soluciones dadas a las mismas, para estudiar las posibilidades de aplicación a la situación actual.

El objetivo de este trabajo es principalmente histórico y por tanto limitado, sin perjuicio de pretender obtener conclusiones que puedan ser de utilidad actualmente.

Igualmente pretende explicar, de manera sencilla y simplificada, las principales características teóricas de los contratos de concesión de autopistas de peaje para facilitar la comprensión de los acontecimientos ocurridos.

Todo lo que se expone a continuación pretende reflejar los problemas que han tenido las concesionarias y las soluciones dadas. Podríamos decir que es la parte menos brillante de la historia del sistema concesional español. Por eso no tenemos que olvidar la parte más positiva como ha sido la contribución, muy importante, al desarrollo de las infraestructuras españolas, al progreso económico del país, y que la experiencia adquirida, principalmente en las sociedades

que superaron las crisis, ha sido la base para sus posteriores buenos resultados y para la expansión internacional de los grandes Grupos españoles, que hoy son líderes en el mercado mundial de esta actividad.

1.1. Principales factores que condicionan la rentabilidad de las concesiones

Las crisis en el sector de concesiones de autopistas de peaje se han producido como consecuencia del deterioro de las expectativas de rentabilidad de las sociedades. Por ello, es interesante analizar los factores que condicionan esas expectativas.

Como es bien conocido los principales factores que determinan la rentabilidad de una concesión son:

- Inversión inicial, en construcción, expropiaciones, equipos de tráfico, peaje y gestión.
- Tráfico inicial y su variación a lo largo del tiempo.
- Tarifas iniciales y sistema de revisión.
- Gastos financieros, tipos de interés.
- Gastos de explotación.
- Plazo de concesión.
- Sistema contable.
- Porcentaje de capital exigido

Entre todos estos factores pueden establecerse relaciones. Los gráficos que las reflejan representan las relaciones entre dos de esos factores, suponiendo que todos los demás permanecen constantes. En las páginas siguientes nos referiremos a los tres primeros factores, por

ser los más importantes y los que más influyen en la rentabilidad de una concesión. El resto está también analizado en el libro *Las Autopistas de Peaje en España*.

Las inversiones iniciales en las autopistas de peaje son, siempre, muy elevadas. Estas inversiones son acometidas con recursos propios del concesionario, normalmente entre un 10% y un 30% del total, y con recursos ajenos el resto. Por tanto, la inversión condiciona el capital aportado y el endeudamiento, y éste el coste financiero.

Entre los componentes principales de la inversión merecen destacarse el coste de construcción, el coste de las expropiaciones, el coste de los equipos e instalaciones, los intereses intercalarios durante el periodo de construcción y los gastos generales y de gestión durante ese tiempo.

La importancia relativa de cada componente depende, evidentemente, de las características de cada proyecto y pueden variar bastante.

Simplificando, y para dar una idea orientativa, podríamos decir que la inversión total puede oscilar, para una autopista de dos más dos carriles, entre 3,5 millones de euros/km y 25 millones de euros/km. De este total, en un caso tipo, aproximadamente, un 10 % podrían ser costes de expropiación, un 80 % coste de construcción, un 5 % intereses intercalarios, un 3 % instalaciones y equipos y un 2 % gastos generales y de gestión.

En la figura 1 se refleja la sensibilidad de la Tasa de Rentabilidad del Capital, a

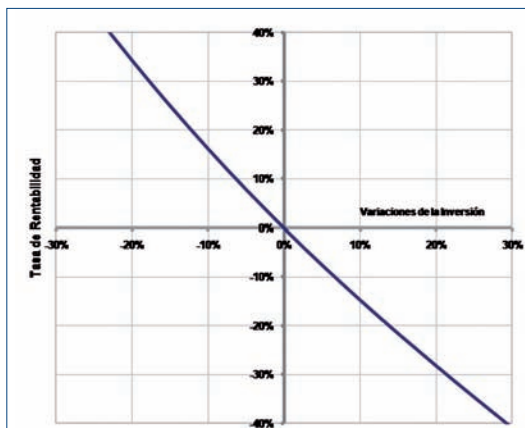


Figura 1. Relación de la inversión inicial con la rentabilidad de la concesión.

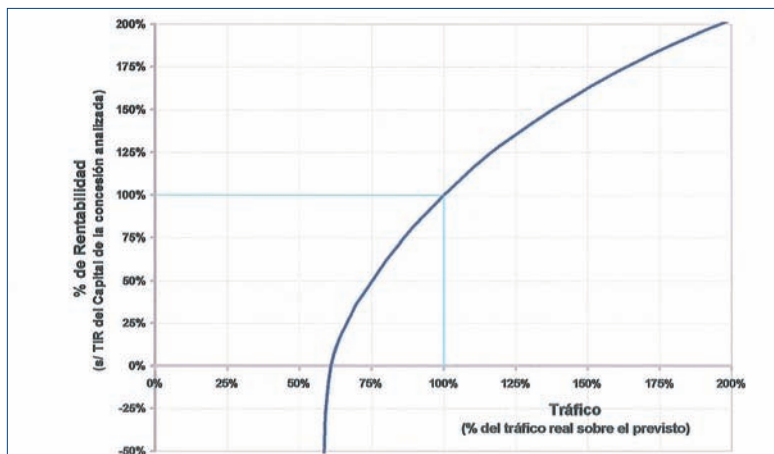


Figura 2. Relación entre la Rentabilidad y el Tráfico.

las variaciones de la inversión total. Así vemos que, por ejemplo, un incremento de la inversión prevista en un 20 % supone una reducción de la tasa de rentabilidad, aproximadamente, del 30 %. En cambio, una reducción del 20 % de dicho coste mejora sustancialmente la rentabilidad de la concesión.

El coste de construcción es el más importante de los componentes de la inversión y por tanto a él es especialmente aplicable todo lo dicho sobre los efectos de sus desviaciones en la rentabilidad de la concesión.

Los incrementos de la inversión comprometen la rentabilidad de la concesión y, por tanto, es muy importante proyectos de calidad pero de costo moderado y una realización de las obras a precios lo más bajo posible. Desviaciones del coste de la construcción, por imposiciones de la Administración u otras razones, hacen peligrar gravemente el futuro de las concesiones, si no tienen compensación adecuada.

En las autopistas de peaje españolas las expropiaciones son gestionadas conjuntamente por la Administración y las sociedades concesionarias y pagadas íntegramente por éstas últimas; quedando los terrenos expropiados en propiedad de la Administración concedente. En definitiva, el coste de las expropiaciones forma parte, en su totalidad, de la inversión de la concesionaria, por tanto las desviaciones por este concepto puede también comprometer el futuro de las concesiones, como veremos detalladamente más adelante.

El Tráfico es otro facto determinante para la viabilidad de una concesión. La previsión del tráfico que tendrá una autopista de peaje es de muy difícil realización. La Administración concedente realiza sus estudios de tráfico, que normalmente aporta, formando parte de la documentación para la licitación. Los grupos promotores hacen sus propios estudios y encargan otros a empresas especializadas. A pesar de todo eso, son frecuentes desviaciones importantes de tráfico real sobre el tráfico previsto, especialmente en los años iniciales. Los factores principales

determinantes del tráfico en una autopista de peaje son:

- Tráfico del corredor
- Situación de la carretera alternativa
- Tarifas
- Nivel de servicio
- La percepción subjetiva de los usuarios. El desarrollo de la zona, etc.

En la figura 2 se aprecia la relación y el efecto que producen en la rentabilidad de la concesión, las desviaciones del tráfico en un caso concreto y considerando que todos los demás factores permanecen constantes. Se parte del supuesto de que la relación entre el tráfico real y el previsto se mantiene durante todo el plazo concesional.

Las desviaciones negativas repercuten más que proporcionalmente en la rentabilidad. Así se comprueba que desviaciones importantes del tráfico previsto conducen a la inviabilidad de la concesión, si las desviaciones se mantienen a lo largo de la vida de la concesión. Puede suceder, y es bastante habitual, que esta falta de tráfico se produzca en los primeros años y se vaya recuperando en los años siguientes y, finalmente, incluso supere los tráficos previstos. En este caso, es claro que la desviación inicial tiene menos importancia.

Veamos ahora cómo influye el coste financiero en la rentabilidad de una concesión. Dados los importantes volúmenes de inversión, y por tanto de endeudamiento que precisan las sociedades con-

cesionarias de autopistas de peaje, los gastos financieros son el elemento de coste más importante en los primeros años, y están directamente relacionados con los tipos de interés existentes en el mercado. Para obtener el coste financiero de cada sociedad, hay que añadir los diferenciales a los valores del Euribor las comisiones aplicadas en cada préstamo el coste derivado de coberturas de tipos, etc.

Como se aprecia en la figura 3, incrementos importantes del coste financiero reducen fuertemente la rentabilidad o conducen a la inviabilidad de la concesión si se mantienen durante mucho tiempo.

1.2. Evolución temporal de los resultados y de la deuda de una concesionaria tipo

Las concesiones de autopistas de peaje tienen una serie de características que la diferencian de las concesiones del resto de los sectores. En primer lugar, la construcción de la autopista exige una fuerte inversión, la aportación de de Fondos Propios y el correspondiente endeudamiento. A continuación, durante un período relativamente largo los tráficos e ingresos son reducidos y los gastos financieros muy elevados, por lo que se producen pérdidas importantes. Esa "travesía del desierto" puede durar entre 10 y 15 años, Pasados los cuales, finalmente, se van produciendo

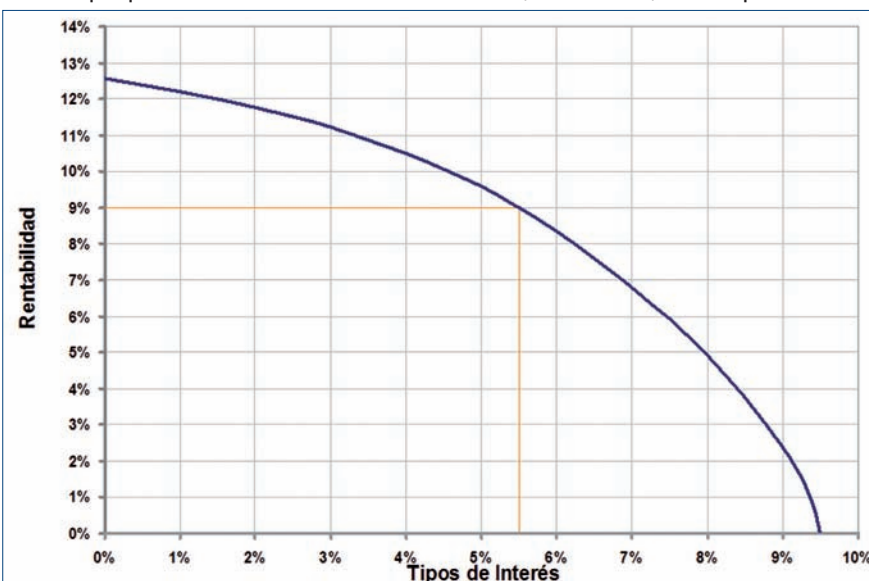


Figura 3. Sensibilidad a los tipos de intereses.

beneficios crecientes hasta el final de la concesión. Esta característica se ha visto acentuada por el hecho de que muchas de las sociedades concesionarias tenían como objetivo social la construcción y explotación de una sola concesión. En otros sectores, también con períodos de maduración largos, al existir dentro de la

misma sociedad diferentes concesiones con inicios escalonados a lo largo del tiempo, no han tenido esas características tan acentuadas, como consecuencia de las compensaciones establecidas entre ellas.

Al objeto de reflejar esa situación en un caso real se incluye la figura 4 repre-

sentativa de la evolución de una concesión. En la misma se indica la cuantía de las inversiones iniciales en la autopista, las pérdidas de los primeros ejercicios y la retribución aproximada obtenida por los accionistas en los últimos años. Igualmente se adjunta la figura 5 con la evolución de la deuda y de los resultados de una concesionaria tipo.

2. Las causas de las crisis en las autopistas de peaje españolas a lo largo del tiempo

Desde la primera concesión de autopistas de peaje en España han ido sucediendo diferentes momentos de crisis que han afectado, prácticamente, a todas las concesionarias.

Las crisis aparecen cuando se producen importantes desviaciones entre la realidad y las previsiones en los factores que determinan la rentabilidad; es decir, principalmente cuando los tráficos son inferiores a los previstos, los costes de la inversión se disparan, y los costes financieros se elevan o resulta muy difícil la refinanciación de los préstamos.

Las causas de las crisis pueden dividirse en tres grandes grupos, las que produce las propias características de la concesión, las originadas por la evolución económica general, las que son consecuencia de la planificación histórica y de las deficiencias regulatorias.

2.1. Causas intrínsecas. "La travesía del desierto"

Una parte de esas difíciles situaciones han sido y son, consecuencia de las propias características del negocio concesional. Del gráfico expuesto en el punto anterior se desprende que el periodo de maduración de una concesión es largo. Los primeros 10 o 15 años se producen pérdidas importantes, una verdadera "travesía del desierto" durante la cual la debilidad es manifiesta. Si en ese periodo se producen además otras circunstancias difíciles, la situación puede ser y generalmente ha sido, en ese periodo, delicada para las sociedades concesionarias.

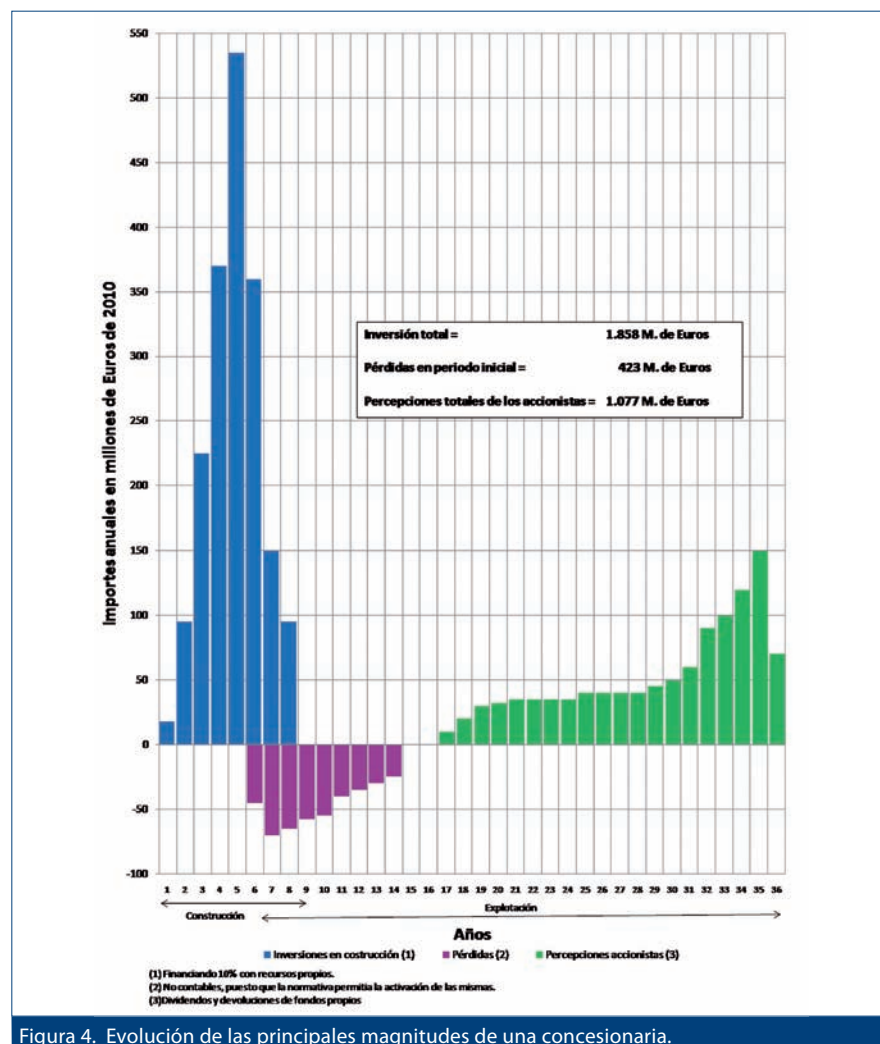


Figura 4. Evolución de las principales magnitudes de una concesionaria.

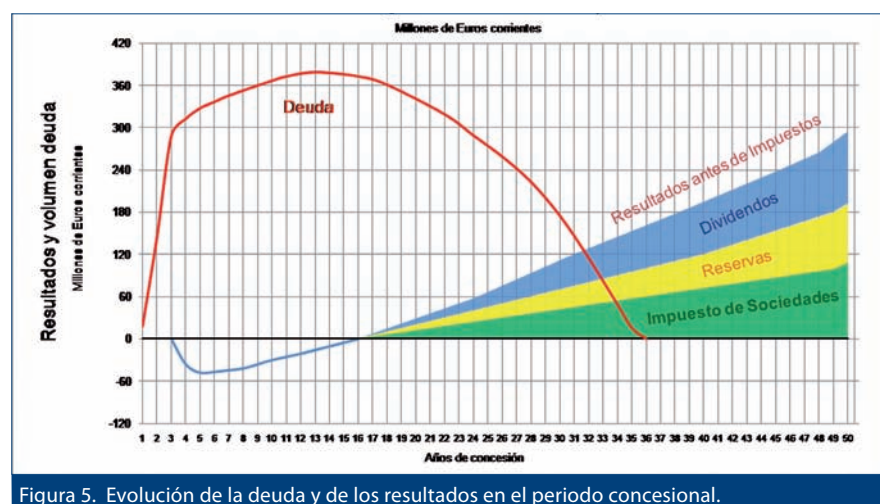
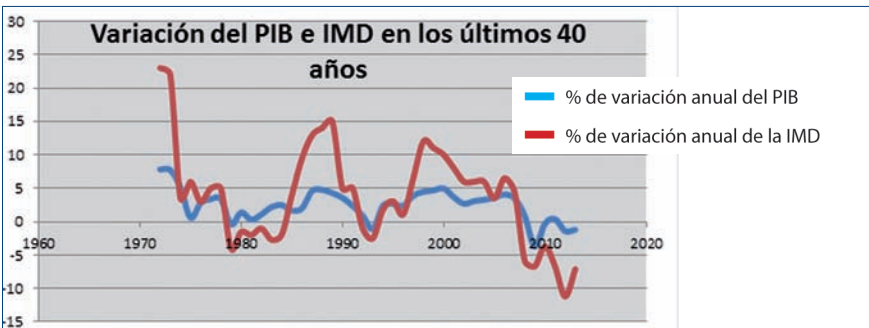


Figura 5. Evolución de la deuda y de los resultados en el periodo concesional.



Figura 6. Autema-Acesa.



Años	% sobre el año anterior		Años	% sobre el año anterior	
	Variación PIB	Incrementos de tráfico		Variación PIB	Incrementos de tráfico
1972	7,8	23	1993	-1,-	-2,5
1973	7,7	22	1994	2,4	1,8
1974	5,2	3,6	1995	2,7	3,1
1975	0,6	6	1996	2,4	1,1
1976	2,8	3	1997	3,9	6,5
1977	3,4	5	1998	4,5	12
1978	3,4	5	1999	4,7	11
1979	-0,4	-4	2000	5	10
1980	1,4	-1,5	2001	3,7	8
1981	0,3	-2	2002	2,7	6
1982	1,1	-1	2003	3,1	6
1983	2,2	-2,7	2004	3,3	6
1984	2,5	-2	2005	3,6	3,5
1985	1,7	3,9	2006	4,1	6,5
1986	2	9,4	2007	3,5	4,5
1987	4,6	12,9	2008	0,9	-5,8
1988	4,8	14	2009	-3,7	-6,7
1989	4,3	15	2010	-0,3	-3,7
1990	3,6	5	2011	0,4	-6,7
1991	2,4	5,1	2012	-1,4	-11,2
1992	0,9	-1	2013 (9 meses)	-1,2	-7,1

Figura 7. Variación PIB e IMD, periodo 1972 - 2013.

Incluso las sociedades concesionarias hoy más solidas y solventes han tenido esos periodos. Por citar algún ejemplo, que hoy puede parecer sorprendente, no hay más que recordar la situación de ACESA en los años 70 y principios de los 80 y su paso por el Fondo de Garantía de Depósitos. Lo mismo puede decirse en estos años de IBERPISTAS, EUROPISTAS, AUMAR, etc.

2.2. Efectos de las crisis económicas

Las diferentes crisis económicas generales han repercutido muy negativamente en los tráficos y por tanto en los ingresos de las sociedades concesionarias, como se refleja en la figura 7.

En el periodo 1972-2013 se han producido las siguientes variaciones del PIB en España y de los tráficos en el sector de autopistas de peaje españolas, medidos en incrementos anuales sobre el año anterior (figura 7).

La figura 7 indica la evolución del PIB y de los tráficos en las autopistas de peaje, desde 1972 a 2013, es decir, aproximadamente, en los últimos 40 años. Las variaciones del tráfico son las de la Intensidad Media Diaria (IMD).

Vemos pues, que las variaciones positivas y negativas del PIB han afectado fuertemente a los incrementos de los tráficos, que han sido negativos en los años 1979-1984, 1991-1992 y especialmente en 2008-2013. En cambio ha habido otros periodos con crecimientos próximos o superiores al 10 %, que comentaremos más adelante. En general las variaciones del tráfico han tenido oscilaciones superiores a las del PIB, amplificando sus movimientos, tanto en sentido positivo como negativo. Incluso en este último caso, con incrementos muy pequeños del PIB, los tráficos han bajado.

Con incrementos del PIB inferiores aproximadamente al 2 % los tráficos han decrecido. Es decir que, históricamente, han sido necesarios aumentos del PIB superiores al 2 % para que crecieran los tráficos. En cualquier caso esta conclusión es posible que no sea exactamente aplicable a la realidad actual y futura.

2.3. Defectos de Planificación Histórica e Insuficiente regulación de riesgos

Otro aspecto fundamental en la explicación de las crisis han sido los defectos de planificación y regulación del sector que ha producido la heterogeneidad de la red, la construcción y mejora de vías alternativas a las autopistas y la insuficiente regulación de los riesgos.

La red de alta capacidad existente, formada por autopistas de peaje, autopistas de peaje en sombra, pago por disponibilidad, y autovías, presenta una importante diversidad en diferentes aspectos, pero la más importante se refiere al pago o no por los usuarios.

Para el conjunto de la Red, el motivo más importante de heterogeneidad es el que se deriva de la forma en que se financian las diferentes vías. Mientras las autopistas de peaje son financiadas indirectamente por los usuarios a través del peaje, las autovías son financiadas por todos los contribuyentes, sean o no usuarios de la autopista. Lo mismo sucede con el peaje en sombra. La elección entre vías libres y de peaje ha sido consecuencia de circunstancias históricas y no corresponde a criterios claramente determinados; esta distribución se deriva de los criterios políticos del momento histórico en que fueron planeadas, y no es fruto de un sistema racionalmente planificado.

Como consecuencia de la heterogeneidad se ha producido un agravio comparativo que ha sido causa de contención en las comunidades autónomas donde predomina el peaje y en algunas zonas servidas por vías de pago.

La construcción y mejora de vías alternativas a las autopistas de peaje ha tenido su máxima expresión negativa en la aplicación del principio de la necesidad de existencia de una vía alternativa gratuita de similares características, planteamiento que no tiene precedentes en el mundo y que produce una mala asignación de los recursos escasos.

Este principio, que ha sido defendido y aplicado por algunos políticos y por Gobiernos de diferentes ideologías, es el principal causante de las grandes

desviaciones de tráfico, entre las previsiones y la realidad, en las autopistas de peaje españolas, aunque también ha sido muy negativa la continuada mejora de los itinerarios alternativos, que se ha producido en casi todos los corredores. Incluso el PEIT 2005-2020, en el capítulo 5.2.1, apartado b) dice literalmente:

“La concesión de autopistas de peaje estará supeditada en primer lugar al cumplimiento de los objetivos de cohesión territorial y funcionalidad establecidos en el PEIT, y en segundo lugar a que exista una vía de gran capacidad, libre de peaje que por su trazado, diseño y estado de conservación constituya una alternativa real a la autopista de peaje”

La realización de importantes inversiones en las vías alternativas gratuitas produce una ineficiente aplicación de los recursos escasos y evidentemente coloca a las autopistas de peaje en una situación insostenible, en corredores poco saturados. Es evidente, que el usuario optará mayoritariamente por el uso de la vía gratuita, si las condiciones son similares en características y tráfico. Afortunadamente parece que últimamente se está empezando a reconsiderar este punto y en el PITVI ya no figura esta nefasta condición.

Otro aspecto importante es la insuficiente regulación de riesgos. Como es conocido, el contrato de concesión de una autopista de peaje es un acuerdo entre la Administración concedente y una sociedad concesionaria, en el que ésta se compromete a construir, explotar y mantener una autopista en determinadas condiciones, a cambio del derecho a percibir unos peajes de los usuarios, y en algunos casos diversas compensaciones de aquella Administración concedente.

La asunción del riesgo de construcción y explotación de la autopista por la sociedad concesionaria forma parte del concepto de concesión y así debe ser, al menos en una parte sustancial, si no se quiere desvirtuar su identidad. No obstante lo anterior, ese principio básico exige algunas matizaciones. Es evidente que la sociedad concesionaria debe asumir riesgos, pero ¿todos los riesgos?.

Las concesiones se desenvuelven en un marco legal regulado por las Administraciones Públicas concedentes y pueden estar muy influidas por otras actuaciones de esas administraciones, fuera del ámbito de los propios contratos concesionales. Por esta razón es preciso distinguir entre los riesgos puramente concesionales y los derivados de otras actuaciones, directas o indirectas de aquellas Administraciones.

En la exposición de motivos de la Ley 13/2003, reguladora del contrato de concesión de obra pública, se indica, que uno de los rasgos que caracteriza el contrato de concesión es la asunción del riesgo de construcción y explotación, pero se añade a continuación que “Evidentemente, en un contrato de larga duración por naturaleza, la asunción del riesgo, ante la imposibilidad de predecir con un margen razonable de error el futuro, no puede transformar el contrato en un negocio aleatorio por lo que en coherencia se impone moderar adecuadamente los límites del riesgo, si se quieren atraer la participación del capital y la iniciativa privada en inversiones cuyo volumen exige el esfuerzo compartido de los sectores públicos y privado. Debe destacarse, sin embargo, que la asunción de riesgo en “proporción sustancial” por el concesionario resulta determinante para que el contrato de concesión merezca tal calificación”.

La Ley 30/2007 de Contratos del Sector Público se pronuncia en términos parecidos. Igualmente el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, de 14 de Noviembre de 2011, R.D. Legislativo 3/2011 regula este aspecto en el art. 258.

La regulación actual de los riesgos viene condicionada por los criterios europeos de Contabilidad Pública. EUROSTAT exige, para que un contrato pueda considerarse privado y no sea preciso registrarlo en la Contabilidad Pública, que el privado soporte el riesgo de construcción y también la mayoría del riesgo de demanda o del de disponibilidad. Por tanto esos criterios deben considerarse y merecen un estudio individualizado y detallado, que no se realiza en este trabajo.

Como ejemplo de esa insuficiente regulación citaremos el reciente de las expropiaciones en las Radiales de Madrid y otras concesiones.

De acuerdo con la normativa vigente, el proceso de determinación de justiprecio pasa por el mutuo acuerdo con los expropiados, o bien por las actuaciones del Jurado Provincial de Expropiaciones que fija los valores concretos. En caso de que las partes estén en desacuerdo con los valores fijados por los Jurados, pueden recurrirlos ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, pudiendo continuar, en su caso, hasta el Tribunal Supremo. En principio, el riesgo de que las expropiaciones se desvíen de lo previsto es de la sociedad concesionaria. Es decir, si se ha producido una elevación natural de los precios de los terrenos o cualquier otra circunstancia normal, que pudiera haber sido prevista por el concesionario, debe ser asumida.

Otra cosa diferente es que se produzcan cambios en la normativa legal, o en los criterios seguidos hasta entonces por los Tribunales, u otras circunstancias imprevisibles que cambie las reglas del juego generalmente aceptadas hasta ese momento. Los costes adicionales en estos casos, deben ser asumidos por la Administración, o compensados, restableciendo a la sociedad concesionaria el equilibrio económico-financiero.

Este sería, por ejemplo, el caso de que se produjera un cambio de la calificación de los terrenos, pasando de rústicos a urbanos, después de haber sido licitada la concesión.

Igualmente, un cambio en la legislación o en los criterios jurisprudenciales de expropiaciones, producido después de la adjudicación de la concesión debería ser compensado por la Administración.

Ese debiera ser el caso de las expropiaciones de las autopistas radiales de Madrid y otras, donde el Jurado provincial de Expropiaciones y los Tribunales, están manteniendo un criterio insólito que supone incrementos astronómicos de los costes de las mismas. Considera el Jurado que los terrenos rústicos por los que va a discurrir la autopista van

a ser destinados a sistemas generales viarios y les aplica los valores de suelo urbanizable totalmente irreales. Este es evidentemente un cambio de criterio que no puede ser previsto, por lo que es imprescindible el restablecimiento del equilibrio, ya que, de ninguna manera, el disparatado incremento de coste puede ser soportado por las concesionarias.

3. Las diferentes soluciones dadas a las crisis

En los últimos cincuenta años las soluciones dadas a las crisis del sector de autopistas han sido numerosas y variadas. En muchos casos se ha restablecido el equilibrio económico-financiero con modificaciones concesionales. En otros pocos se ha procedido a la nacionalización de las sociedades. En otros, también escasos, se ha acordado la extinción de las concesiones por mutuo acuerdo o al rescate de las mismas. También se han utilizado las fusiones con otras sociedades unidas a cambios en los términos de las concesiones.

En los próximos puntos analizaremos todas esas actuaciones con la finalidad de estudiar las similitudes con la situación actual y las posibilidades de su utilización en la crisis actual.

3.1. Los reequilibrios y las modificaciones concesionales

Las modificaciones concesionales consisten en la realización de cambios en la normativa reguladora de la concesión actuando en cualquiera de los factores que determinan la rentabilidad de una concesión. Los factores más habitualmente utilizados en las modificaciones concesionales son el plazo de concesión, las tarifas, y las inversiones, pero hay muchos más factores que también se usan como son el tráfico, el sistema de revisión de tarifas, etc. Cuando se produce un cambio imprevisible en uno de estos factores en una concesión, al menos hay que cambiar otro si queremos restablecer el equilibrio concesional, para que la concesión vuelva a tener

las expectativas de rentabilidad que tenía antes de que se deterioraran.

En España ha habido muchas modificaciones concesionales. Unas veces se ha realizado el reequilibrio concesional para vencer dificultades en la sociedad. En otros casos han servido para compensar la gratuidad de algunos tramos, para la reducción de tarifas o para la construcción de nuevos tramos de autopista o la ampliación de existentes, etc., es decir para corregir previamente el desequilibrio que, de otra forma, producirían esas actuaciones.

La posibilidad del restablecimiento del equilibrio concesional está incluida en la Ley de concesiones de 2003 e igualmente el T.R. de Ley de Contratos del Sector Público, R.D. Legislativo 3/2011, cuyo artículo 258 regula este aspecto.

“Artículo 258. Mantenimiento del equilibrio económico del contrato.

1. El contrato de concesión de obras públicas deberá mantener su equilibrio económico en los términos que fueron considerados para su adjudicación, teniendo en cuenta el interés general y el interés del concesionario, de conformidad con lo dispuesto en el apartado siguiente.
2. La Administración deberá restablecer el equilibrio económico del contrato, en beneficio de la parte que corresponda, en los siguientes supuestos:
 - a) Cuando la Administración modifique, por razones de interés público, las condiciones de explotación de la obra.
 - b) Cuando causas de fuerza mayor o actuaciones de la Administración determinaran de forma directa la ruptura sustancial de la economía de la concesión. A estos efectos, se entenderá por causa de fuerza mayor las enumeradas en el artículo 214.
 - c) Cuando se produzcan los supuestos que se establezcan en el propio contrato para su revisión, de acuerdo con lo previsto en el apartado 4º de la letra c), y en la letra d) del artículo 115.1.



Figura 8. Puente de Rande sobre Ría de Vigo.

3. En los supuestos previstos en el apartado anterior, el restablecimiento del equilibrio económico del contrato se realizará mediante la adopción de las medidas que en cada caso procedan. Estas medidas podrán consistir en la modificación de las tarifas establecidas por la utilización de la obra, la reducción del plazo concesional, y, en general, en cualquier modificación de las cláusulas de contenido económico incluidas en el contrato. Asimismo, en los casos previstos en el apartado 2.b), y siempre que la retribución del concesionario proviniera en más de un 50 por ciento de tarifas abonadas por los usuarios, podrá prorrogarse el plazo de la concesión por un periodo que no exceda de un 10 por ciento de su duración inicial. En el supuesto de fuerza mayor previsto en el apartado 2.b), la Administración concedente asegurará los rendimientos mínimos acordados en el contrato siempre que aquella no impidiera por completo la realización de las obras o la continuidad de su explotación."

Las dificultades pasadas por las concesionarias españolas han tenido diferentes orígenes, como de ha indicado anteriormente. Las soluciones a las grandes dificultades han venido casi siempre de las modificaciones concesionales. Por ello nos referimos a muchas de las producidas en los últimos cincuenta años; pero no sólo a las que han pretendido restablecer el equilibrio económico-financiero de las concesiones en dificultades,

sino también a otras modificaciones que se han producido con otras finalidades, como la realización de inversiones o reducción de tarifas, y cuya compensación ha exigido igualmente el reequilibrio.

A continuación analizamos cada uno de los tipos principales de modificaciones concesionales.

a) Prórrogas de las concesiones

El plazo de concesión es importante para determinar la rentabilidad de la misma. Los plazos iniciales, fijados en los Decretos de adjudicación, varían de forma importante: En las autopistas españolas que están actualmente en explotación van de los 20 y los 65 años. A lo largo del tiempo los plazos máximos se han ido incrementando. Es evidente que un alargamiento del plazo mejora las perspectivas, especialmente cuando el final de la concesión está cerca. Los años muy alejados pierden potencial, al actualizarlos al momento presente, pero en cualquier caso los años adicionales producen un efecto favorable. Su única limitación es que su repercusión es a largo plazo, por lo que en muchos casos es necesario combinarlo con otras soluciones.

En las 20 concesiones adjudicadas antes de 1990, se han producido 42 ampliaciones del plazo de concesión entre los años 1977 y 2011. Entre las concesiones recientes se ha ampliado el plazo de la R-2. Esta modificación se ha producido en 2010, junto con otras medidas tarifarias. Por otra parte las ampliaciones

de plazo han sido habituales en las autopistas europeas, especialmente en Francia, Italia y Portugal.

b) Modificaciones de tarifas

Podemos subdividir las modificaciones en dos tipos: las modificaciones de las tarifas bases y las del sistema de revisión.

Las alteraciones de las tarifas contempladas en los Decretos de concesión han sido muy numerosas y han tenido como finalidad en algunos casos restablecer el equilibrio económico-financiero alterado, en otros facilitar la construcción o ampliación de nuevos tramos de autopistas, y frecuentemente han tenido como objeto reducir las tarifas, para incentivar el uso de las autopistas.

La utilización del incremento de tarifas para la realización de nuevas inversiones es adecuada cuando la concesionaria se encuentra en puntos de curva tarifas-ingresos en la que el incremento de las tarifas repercute, casi proporcionalmente, en los ingresos, como es muy frecuente. Recientemente se viene utilizando este procedimiento y probablemente se intensifique su uso en el futuro próximo.

Mención especial merecen las modificaciones de tarifas en los recientes Reales Decretos que modifican los Términos de las Concesiones de las Autopistas Radiales de Madrid. Nos referiremos en primer lugar a uno de ellos, el RD 1770/2010, de 23 de diciembre relativo a la R-3 y R-5, en el mismo se establecen incrementos únicos para el año 2011 del 18 % aplicable a las tarifas valle, e incrementos anuales escalonados hasta el final de la concesión del 1,95 % anual acumulativo desde 2011 a 2045. En el caso de la R-2, RD 1610/2010, se amplía el plazo concesional en 14 años y se establecen incrementos anuales acumulativos del 1,95 % para el plazo ampliado hasta el año 2039. Todo ello para restablecer el equilibrio económico alterado como consecuencia de las mayores inversiones y de los elevadísimos costes adicionales no previstos de las expropiaciones.

c) Garantías de tráfico o ingresos.

Las previsiones de tráfico en las nuevas concesiones son calculadas por las Administraciones concedentes y también por los licitantes. La experiencia histórica dice que la realidad de los primeros años es casi siempre inferior o muy inferior, como hemos indicado antes, debido a la heterogeneidad del sistema en lo que se refiere al pago por los usuarios y la filosofía de las carreteras alternativas de las mismas características técnicas, etc. Es decir, que muchos de los factores que condicionan el tráfico no dependen del concesionario.

Por esas razones es conveniente que el riesgo de tráfico asumido tenga un límite, de forma que, por ejemplo, si los tráficos son inferiores a un 70 % - 80 % de lo previsto, la diferencia sea objeto de compensación por la Administración concedente. Esto tendría que llevar como contrapartida la cesión a la Administración de los ingresos netos que superen en un determinado porcentaje a los previstos si el tráfico es superior al previsto.

Un sistema de estas características es el aprobado por la Ley 43/2010 de 3 de diciembre que establece la Cuenta de Compensación en las autopistas de peaje de concesión reciente y que tienen tráficos muy inferiores a los previstos.

Estas Sociedades concesionarias consignarán anualmente, hasta el año 2018, en la cuenta de compensación, la diferencia entre los ingresos de peaje que hubiera tenido si el tráfico hubiera sido el 80 % del previsto en el Plan Económico Financiero (P.E.F.) presentado con la oferta y los ingresos de peaje reales, con algunos límites.

Estas cantidades consignadas anualmente en la cuenta le serán abonadas por la Administración concedente cuando en el futuro los ingresos superen a los previstos en el PEF consignará en la cuenta con signo negativo el 50 % del exceso de ingresos y lo abonará al Tesoro.

Pasados esos años, el saldo de la cuenta devengará hasta su cancelación un tipo de interés regulado por la citada Ley. Dichos devengos se capitalizarán junto

con el principal de la cuenta de compensación. La ley de Autopistas 8/1972, en su art. 13º establecía que podrían concederse anticipos reintegrables en los supuestos de que los ingresos fueran insuficientes para atender los compromisos financieros adquiridos.

d) Préstamos participativos y anticipos reintegrables.

Los préstamos participativos se aplicaron por primera vez, en la reconversión industrial de 1983-88.

El Real Decreto-Ley 7/1996 y la Ley 10/1996 definen y concretan las características de los préstamos participativos, en los siguientes términos: El interés del préstamo tendrá una parte variable que dependerá de la evolución de la actividad. Los préstamos participativos se situarán después de los acreedores comunes en la prelación de créditos, teniendo el carácter de subordinados. Tienen la consideración de patrimonio contable a efectos de la reducción de capital y liquidación de sociedades.

La Ley de Concesiones de 2003 contempla en el art. 247 la posibilidad de otorgar préstamos participativos, lo mismo que los art. 253, 254, 256 y 265 de la Ley de Contratos del Sector Público de 2011, R.D. Legislativo 3/2011.

Los anticipos reintegrables son cantidades que la Administración concedente aporta al concesionario y que éste debe devolver cuando se den determinadas condiciones o plazos.

Ambos instrumentos han sido

utilizados en numerosas ocasiones, como, por ejemplo, en las siguientes:

El anticipo reintegrable recibido por Europistas concesionaria de la Autopista Bilbao-Behobia,

El préstamo participativo de aproximadamente 100 millones de euros concedido a Autopista del Sol, S.A. con la concesión Estepona-Rio Guadiaro, Real Decreto 1099/1999. La retribución se estableció en el 50 % de los ingresos consecuencia de los tráficos que superaron unos niveles determinados.

El préstamo participativo, incluido en la adjudicación de la autopista Alicante-Cartagena, Real Decreto 1808/1998, por importe de 12.808 millones de pesetas. La remuneración se establece de la siguiente forma $0,30 \cdot 0,05 \cdot \text{ingresos de peaje}$. Ahora bien, sólo se realizará cuando la concesión tenga resultado neto positivo y tráfico (IMD equivalente real) sea superior a la contemplada en el Plan económico-financiero aprobado.

El préstamo participativo concedido en la adjudicación de la circunvalación de Alicante, Real Decreto 282/2004, por importe de 101 millones de euros y cuya retribución se establece en la mayor de las cifras siguientes, el 1,75 % del préstamo solicitado o el 35 % de los ingresos de peaje correspondientes a los tráficos que superen el escenario de tráfico considerado.

Igualmente se han concedido anticipos reintegrables a Audasa (118 M€), Aucalsa (51,7 M€), Acesa (21 M€) y préstamos participativos a Acega (60 M€) y Aulesa (21 M€).



Figura 9. AP-1.

La Ley de Presupuestos de 2010, en la disposición adicional cuadragésima primera, se refiere al reequilibrio económico-financiero de las concesiones de autopistas de peaje. En ella se contempla, para 14 concesiones, las afectadas por los cambios de criterio en la valoración de las expropiaciones, la concesión de préstamos participativos por sobre coste de las expropiaciones, fijando los requisitos para acceder a los mismos. Igualmente establece las condiciones en plazos y remuneración de los préstamos. Esta última será la mayor de las dos cantidades siguientes: 1,75 % del saldo vivo el primer año y una cantidad obtenida con una fórmula ligada a los ingresos de peaje. Para compensar el coste financiero derivado del préstamo participativo el Ministerio de Fomento propondrá al Gobierno modificar las concesiones, acordando modificaciones de plazo concesional o de tarifas. Establece, también, la posibilidad de otras fórmulas cuando esas medidas resultan insuficientes para el restablecimiento del equilibrio económico-financiero. Por otra parte, la citada Ley de Presupuestos para el año 2010 establece también el reequilibrio económico-financiero de las concesiones de autopistas de primera generación.

Además de las medidas de reequilibrio citadas en los párrafos anteriores, se han aplicado otros tipos de apoyos, tales como el Aval del Estado, el Seguro de Cambio, subvenciones a la inversión y a la explotación cuyo detalle puede verse en el libro repetidamente citado, Las Autopistas de Peaje en España.

3.2. Las nacionalizaciones de Audasa, Aucalsa y Audenasa y la Creación de la Empresa Nacional de Autopistas.

La nacionalización de Audasa, Aucalsa y Audenasa y la creación de la Empresa Nacional de Autopistas, S.A. (ENAUASA), fueron hechos relevantes en la historia del Sector de autopistas en España.

La crisis económica generada a partir de 1.974, como consecuencia del incremento del precio de los crudos petrolíferos, afectó a numerosos sectores económicos, entre los que cabe incluir de forma destacada al sector de autopistas.

Entre las causas, que motivaron aquella situación, merecen citarse la elevación general de los costos de construcción por encima de la inflación. El incremento del coste del dinero en los mercados internacionales. El estancamiento y reducción del tráfico provocado por la situación de crisis de las economías nacionales, ya que previsiones de incrementos anuales del 10 % realizadas a comienzos de los años 70 se transformaron en tasas cercanas al 0 %, e incluso negativas, en el comienzo de la década de los 80. También la realización de autopistas en las que la intensidad del tráfico previsible era dudosa para garantizar una viabilidad económica, sin el apoyo necesario, en esos casos.

En nuestro país el impacto de la crisis provocó una gran desviación entre las previsiones económicas y los resultados reales de las concesionarias (en algunos casos estas previsiones resultaron optimistas). En el caso de tres de ellas (Autopistas del Atlántico, C.E.S.A., Autopista Concesionaria Astur-Leonesa, S.A. y Autopistas de Navarra, S.A.) precisó la intervención del Estado y su paso al control público para salvaguardar los intereses generales del país. En efecto ante la alta posibilidad de que tanto AUDASA como AUCALSA no pudieron hacer frente a sus obligaciones financieras contraídas, principalmente, con entidades prestamistas extranjeras, el Gobierno acordó con los accionistas de aquellas sociedades la compra de las acciones representativas del capital social de ambas, y para ello, aprobó el Real Decreto Ley 6/1983, de 23 de noviembre, que autorizó la compra de dichas acciones.

El precio de la compra de la totalidad de las acciones de AUDASA fue de 4.000 millones de pesetas (capital efectivamente desembolsado hasta entonces). Este precio se pagaría en el

año 2013 (año de finalización del plazo concesional en aquel momento), en pesetas corrientes de ese año.

El precio de la compra de la totalidad de las acciones de AUCALSA fue de 6.582 millones de pesetas (capital efectivamente desembolsado hasta entonces). Este precio se pagaría en el año 2021 (año de finalización del plazo concesional en aquel momento) en pesetas corrientes de ese año.

En ambos casos, el pago aplazado del precio de venta no devengaría ningún tipo de interés, ni se pagaría a los accionistas de aquellas sociedades ninguna otra compensación.

Con respecto a AUDENASA, concesionaria de la Autopista de Navarra, que discurría entre la autopista del Ebro e Irurzun (Navarra), en el mes de mayo de 1984, se aprobó el Real Decreto Ley 5/1984, de 9 de mayo, que autorizó la compra del 50 % de las acciones representativas del capital de aquella sociedad. La Diputación Foral de Navarra, por su parte, acordó la compra del restante 50 %, de las acciones de la sociedad. El precio de compra a pagar los accionistas de AUDENASA se fijó en 5.010 millones de pesetas, a pagar el año 2014 (año en que finalizaba la concesión, en aquel momento), en pesetas corrientes y sin que el pago aplazado del precio devengara ningún tipo de interés, ni de compensación.

Autopistas del Atlántico C.E., S.A., (AUDASA) contaba con 86 km de autopista en explotación y 5 km en construcción, estando los 133 km restantes de la Concesión no iniciados y con el plan de las obras en suspenso. La entidad se hallaba al borde de la suspensión de pagos, con imposibilidad de refinanciar los vencimientos de su deuda al tener agotado el límite de aval. Hasta ese momento, los socios, Banco Hispano Americano, Bilbao, Pastor, Noroeste y las Cajas de Ahorros Gallegas, habían hecho una aportación efectiva de 4.000 millones, y habían movilizado unos recursos superiores a 66.000 millones de pesetas, fundamentalmente en préstamos exteriores. El aval del Estado había superado los 37.000 millones de

pesetas. El peligro de impago de los préstamos era evidente, por lo que la intervención del Estado era necesaria para evitar los efectos que hubiera tenido para otras empresas y para el propio Estado. De ahí que se decidiese la compra de las acciones, a pagar sin interés al final de la Concesión en el año 2.013, tal como se recogió en el Real Decreto Ley que el Congreso convalidó en el mes de diciembre de 1983.

La situación de Autopista Concesionaria Astur-Leonesa (AUCALSA), era análoga a la descrita. Se abrió al tráfico en agosto de 1983 con una doble calzada en la mitad del recorrido y una sola calzada en el resto, si bien en su mayor parte la explanación correspondiente estaba realizada.

En este caso los principales accionistas eran el Banco Hispano Americano, la Empresa Constructora Huarte y las Cajas de Ahorro de Asturias y León, habiéndose aportado un capital efectivo de 6.582 millones de pesetas. La inversión realizada en esta primera fase había ascendido a 65.000 millones de pesetas financiados en su mayor parte con préstamos. El aval del Estado había alcanzado los 39.000 millones de pesetas. En esta autopista, en el momento en que se negociaba la entrada del Estado, las circunstancias eran absolutamente desfavorables y complicadas, puesto que al riesgo inminente de suspensión de pagos se unía la imposibilidad de iniciar la explotación.

Por eso, antes de cerrar el acuerdo con los accionistas para adquirir las acciones según lo efectivamente aportado y con pago aplazado al año 2.021, se suscribió un compromiso con los socios financieros para que estos otorgaran, como así lo hicieron, créditos por importe de 9.500 millones de pesetas, sin aval y en condiciones más favorables que las del mercado en aquel momento.

Similar fue la problemática de Autopistas de Navarra S.A., su endeudamiento alcanzaba los 23.234 millones de pesetas y la concesión era claramente inviable.

La actuación del Estado en las tres Sociedades citadas se materializó en el Decreto Ley 6/1983 de 23 de Noviembre, sobre adquisición por el Estado de la totalidad de las acciones representativas del capital de Autopista Concesionaria Astur-Leonesa, S.A. y de Autopistas del Atlántico, C.E.S.A., en el que se autorizaba al Gobierno a adquirir, por compra-venta, la totalidad de las acciones representativas del capital de dichas Sociedades, mediante el pago el año final de la concesión, es decir el año 2.013 y 2.021, de las cantidades realmente aportadas por los accionistas, que en valores actuales son cantidades prácticamente simbólicas. En Enero de 1984 se materializó esta operación pasando las acciones a la Dirección General del Patrimonio.

El Decreto Ley 5/1984 de 9 de Mayo, autorizó la adquisición por el Estado de las acciones representativas del 50 % del capital de Autopistas de Navarra, S.A. y al mismo tiempo estableció una aportación financiera anual de 600 millones de pesetas, cantidad equivalente a la aportación del otro socio, el Gobierno Foral de Navarra. El Estado se comprometía, asimismo, a garantizar la financiación de la parte de pérdidas no cubierta con dicha aportación de capital, así como a compensar el equivalente al importe de los intereses de dicha financiación en partes iguales con la Diputación.

La compra por la Dirección General del Patrimonio, en representación del Estado, del 50 % de las acciones de la Sociedad se realizó el 5 de julio de 1984.

Para gestionar esas sociedades nacionalizadas y otras finalidades el Real Decreto 302/1984, de 25 de enero, autorizó la creación de la Sociedad Estatal, Empresa Nacional de Autopistas, S.A. (ENASA). En la exposición de motivos de este Decreto se justifica la creación de esta Sociedad Estatal porque con ella contará el Gobierno con un Ente apropiado para desarrollar y coordinar, en el aspecto gestor, la política que en cada momento determine en este sector, pareciendo lógico que tal actuación pública del gobierno se instrumente utilizando la técnica de la creación de una Sociedad Estatal, pues con ella se logra armonizar las exigencias de interés general y la necesaria agilidad.

En cumplimiento de dicha autorización se otorgó la escritura de constitución de la Empresa Nacional de Autopistas el 21 de Marzo de 1984. La Dirección General del Patrimonio del Estado aportó como contraprestación a las suscripciones de las ampliaciones de capital de ENASA la totalidad de las acciones de AUCALSA y de AUCALSA y el 50 % de las acciones de AUDENASA.

Además de coordinar en el aspecto gestor la política que en cada momento determine el Gobierno en esta esfera, se establecieron para la Empresa Nacional de Autopistas los siguientes objetivos en el ya citado Real Decreto.



Figura 10. Viaducto y túnel en Audasa.

- 1º.- La construcción, por sí o por terceros, y la explotación de autopistas de peaje u otras vías, previa autorización del Gobierno.
- 2º.- La promoción por sí o en concurrencia con otras entidades o empresas públicas o con empresas o entidades privadas, empresas cuyo objetivo sea la construcción o explotación de dichas vías.
- 3º.- La participación en el capital de sociedades que tengan tal objeto y realicen su actividad como concesionarias del Estado u otro Ente público, o en virtud de otro sistema de gestión indirecta.
- 4º.- Las demás actividades que sean complementarias de las derivadas anteriormente.

Es decir que, inicialmente, con la creación de Enausa, se pretendía, además de sanear las tres sociedades nacionalizadas, utilizarla como elemento gestor del Gobierno para unos objetivos más amplios de reestructuración del Sector.

La principal concesionaria de autopistas de peaje española, Acesa, podríamos decir que había pasado también al Sector Público, aunque fuera provisionalmente, ya que sus accionistas eran el Fondo de Garantía de Depósitos (57,8 %) e Inversora Mercantil e Industrial (Seat-INI, el 5 %). El FGD se había quedado con Acesa en 1982 al intervenir Bankunion y adjudicarlo al Banco Hispano Americano, pero sin las acciones que tenía de Acesa, dado que parece que no le interesaron. Desde Enausa se planteó la conveniencia de adquirir esas acciones de Acesa para estructurar un grupo que controlara la mayoría del Sector y permitiera, por una parte, realizar una política global y por otra parte reducir o anular las aportaciones del Estado que la nacionalización de Audasa, Aucalsa y Audenasa obligaban hacer. A pesar de la crisis de ese momento, era bastante evidente que las perspectivas futuras de Acesa serían brillantes y su adquisición muy interesante para Enausa. Por otra parte, en aquellos años, las concesionarias de autopistas eran mayoritariamente públicas en los países vecinos, Fran-

cia, Italia y Portugal. No obstante, por diversas circunstancias la compra de las acciones de Acesa finalmente, después de muchas alternativas, no fue autorizada, con lo cual se cerró un capítulo que, probablemente, hubiera cambiado el futuro del Sector. Lo mismo ocurrió con otras empresas del Sector que Enausa tuvo la posibilidad de adquirir en esos años a bajo precio.

La Empresa Nacional de Autopistas debía seguir en sus actuaciones las directrices que en las materias relacionadas con sus fines propios establecieran el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, sin perjuicio de las competencias que correspondían a la Dirección General de Patrimonio.

La situación de las concesionarias nacionalizadas era como se ha indicado, muy grave. A pesar de las mejoras, las pérdidas de 1984 fueron de 13.385 millones de Pts, en 1985 de 13.005 millones y de 11.000 millones en 1986. Esta situación solo podía ser superada con aportaciones importantes de los presupuestos de las Administraciones Públicas. Así lo entendió la Administración, el Ministro de Obras Públicas, indicaba en su intervención ante el Congreso, el 8 de marzo de 1984, "es indudable que durante un periodo bastante dilatado de tiempo sería preciso apostar, bien como capital, bien bajo otra modalidad, una considerable masa de recursos para esas entidades, con el fin de lograr primero la estabilización de su

nivel de endeudamiento y después eliminar paulatinamente la deuda".

En esa línea se fueron aprobando sucesivos Créditos Extraordinarios, a partir de 1985, para cubrir los déficit de explotación en Audasa y Aucalsa y 1.200 millones de pesetas en Audenasa (50 % Estado y 50 % Diputación Foral). La previsión, en 1986, era que las pérdidas se fueran reduciendo progresivamente hasta anularse en el año 2000. La realidad mejoró las previsiones ya que se consiguió el equilibrio en 1999, después de haber realizado aportaciones de 953 millones de euros en pesetas corrientes, desde 1984. Más adelante analizaremos con detalle las aportaciones y el resultado de la privatización.

En los años siguientes la Empresa Nacional tomó numerosas medidas tendentes a reestructurar y renegociar la deuda, a reducir costes para mejorar resultados, a finalizar la construcción de las autopistas, a la mejora de las condiciones concesionales con ampliación de plazos y reestructuración de tarifas y a tomar participaciones en nuevas concesiones, etc.

El proceso de privatización de la Empresa Nacional se inicia en mayo de 2001 con el traspaso de las acciones de Enausa, que desde su creación habían estado en la Dirección General del Patrimonio del Estado, a la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI). Previamente, el Decreto 173/2000 eliminó la condición, incluida en el



Figura 11. Aucalsa. Pantano Barrios de Luna.

Decreto de Creación de Enausa, de que sus acciones debían ser de propiedad exclusivamente estatal. En noviembre de 2002 SEPI aprobó la privatización del 100 % del capital de la Empresa Nacional, seleccionando a BBVA como Asesor del Proceso y a Price Waterhouse Coopers como colaborador independiente.

Un total de 13 grupos manifestaron su interés en participar en el proceso, a los que se remitió el cuaderno de ventas en febrero de 2003. En el mismo figuraba como compromisos la permanencia del Grupo comprador como socio mayoritario, el mantenimiento de los Fondos Propios, la continuidad de la sede social en España, la conservación de las condiciones laborales y la plantilla fija. Todo ello, por un periodo de cinco años. La SEPI fijó su precio mínimo de 1.100 millones de euros. Finalmente, se constituyeron cinco Grupos ofertantes que debían presentar las ofertas el 2 de mayo. Cuatro grupos presentaron ofertas, si bien una desistió.

Las tres ofertas consideradas fueron de los grupos siguientes:

- Sacyr (50 %), SCH (20 %), Caixanova (10 %), Corporación Caixa Galicia (10 %), Foreal (5 %), y monte de Piedad y Caja de Ahorros de Huelva y Sevilla (5 %).
- Ferrovial (45 %), Europistas (30 %), Caja Madrid (20 %), Unicaja (5 %).
- FCC y Acciona.

El 28 de mayo de 2003 SEPI adjudicó la Empresa Nacional de Autopistas al Grupo liderado por SACYR por 1.586 millones de euros, un 44 % por encima del precio mínimo exigido. Formalizada la adquisición por ese Grupo, la Empresa Nacional de Autopistas pasó

a llamarse ENA INFRAESTRUCTURAS, S.A. integrándose posteriormente en Itínere Infraestructuras, S.A.

Vamos a analizar el resultado económico que tuvo para el Estado el proceso de Nacionalización y posterior privatización, comparando las aportaciones realizadas para el saneamiento de las empresas participadas por Enausa y lo obtenido con las privatizaciones, todo ello, sin perjuicio de que el objetivo de creación de Enausa se cumplió en lo que se refiere a dicho saneamiento.

Las aportaciones con cargo a los Presupuestos de la Administraciones Públicas en el periodo 1984-2003 fueron las que se detallan en la tabla 2, medidas en euros equivalentes corrientes de cada año.

Además de esas cantidades, esas sociedades percibieron anticipos reintegrables y subvenciones a la inversión, etc., como compensación por la realización de inversiones o reducciones de tarifas, pero entendemos que esas cantidades no son consecuencia del carácter público de esas empresas.

Si comparamos los 1.030 M € aportados o pendientes de aportar con los 1.585 M € obtenidos con la privatización, vemos que en euros corrientes la cantidad obtenida es un 53 % superior. Si la comparación la hiciéramos en euros constantes, la cifra percibida sería parecida, ligeramente inferior, aunque no se han considerado el resto de las ayudas recibidas, como han sido los anticipos reintegrables sin interés, las subvenciones a la inversión, autorizaciones de financiación en condiciones especiales y, sobre todo, si tuviéramos en cuenta las prórrogas de concesión

autorizadas en los años anteriores a la privatización. Sin embargo, muchas de esas ayudas no fueron consecuencia del carácter público de la Empresa Nacional. No obstante lo anterior, este balance económico, para ser totalmente correcto, tendría que incluir los efectos negativos que habría tenido para los presupuestos públicos la casi segura suspensión de pagos de las sociedades Audasa, Aucalsa y Audenasa, de no haberse producido su nacionalización. El coste para el Estado y Gobierno de Navarra hubiera sido importante y el desprestigio también en los mercados financieros internacionales.

Las actuaciones del Estado en esas sociedades fue muy favorable para todas las restantes concesionarias del sector, facilitando su financiación, ya que la banca internacional mejoró notablemente su percepción del riesgo de las mismas, ante la decidida intervención de los poderes públicos.

Teniendo en cuenta todos los factores podríamos decir que el proceso de intervención en aquellas sociedades, la creación de ENAUSA y su posterior privatización ha sido positivo, cumpliéndose plenamente el objetivo inicial en lo que se refiere al saneamiento de las sociedades nacionalizadas.

3.3. Los rescates de concesiones y extinciones por mutuo acuerdo

El artículo 32 de la ley 8/1972, de construcción, conservación y explotación de autopistas en régimen de concesión, (Ley de Autopistas) establecía como causas de extinción de las concesiones de autopistas el rescate del servicio por parte de la Administración, y el mutuo acuerdo entre la Administración y el concesionario. Estas mismas causas están recogidas en el artículo 245 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, del Contrato del Sector Público (LCSP), como causas de resolución del contrato de concesión de obras públicas. Igualmente el art. 269 del D.D. Legislativo 3/2011, Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, dispone "... Se entien-

Tabla 2. Aportaciones con cargo a los Presupuestos de la Administraciones Públicas en el periodo 1984-2003

- Aportaciones de capital social a ENAUSA	4.22,4 M.€
- Aportaciones de capital social a Audenasa	40,1 M.€
- Subvenciones explotación Audasa	151,1 M.€
- Subvenciones explotación Aucalsa	277,3 M.€
- Subvenciones explotación Audenasa	60,8 M.€
Total aportaciones periodo 1984-2003	951,7 M.€
Capital a pagar entre 2013 y 2021	78,6 M.€
Total aportaciones	1.030,3 M.€

de por rescate la declaración unilateral del órgano contratante, discrecionalmente adoptada, por la que se de por terminada la concesión, no obstante, la buena gestión de su titular". En términos similares se define el rescate de la concesión de una autopista de peaje en la cláusula 111 del Pliego de cláusulas generales para la construcción, conservación y explotación de autopistas en régimen de concesión aprobado por el Decreto 215/73, de 25 de enero. El art. 271 de dicha Ley regula "los efectos" de la resolución del contrato de concesión de obra pública y, principalmente, las cantidades que la Administración debe abonar al concesionario en los distintos supuestos de resolución de la concesión. También se regula este punto en la cláusula 107 del Pliego de Cláusulas Generales citado anteriormente.

Entendido el rescate de la concesión, tal y como se define en las disposiciones indicadas, en nuestro país sólo se ha producido un caso de rescate de concesión de una carretera de peaje. Este caso único fue el rescate del "Puente sobre la Bahía de Cádiz".

Las resoluciones por mutuo acuerdo se han aplicado en dos casos, en la Autopista Vasco Montañesa en 1981 y en Túneles de Artxanda recientemente, de los que nos ocuparemos a continuación.

Distinguiremos entre actuaciones que se han realizado con continuidad del peaje y las que han supuesto la desaparición del mismo. El tema de la continuidad o no del peaje es relevante en este caso, ya que indica claramente la existencia, en el segundo caso, de una decisión política y no solamente la necesidad de dar una solución a una concesión que ha resultado económicamente inviable. Las razones que han producido esas decisiones las vemos con detalle en los puntos siguientes. Estas decisiones han contado con el acuerdo del concesionario en el caso de Vasco Montañesa y tuvieron un carácter unilateral en el rescate del puente sobre la Bahía de Cádiz.



Figura 12. Túneles de Artxanda. Peaje.

3.3.1. Finalización anticipada de Concesiones con continuidad del peaje, por Mutuo acuerdo. Túneles de Artxanda.

El túnel o los túneles de Artxanda era un proyecto que, desde hace muchos años, se consideraba muy importante para la ampliación de la red viaria de Bilbao. Y así ya en los años 1920 se presentaron mociones para su construcción y en 1936 el Gobierno Vasco inició la construcción con la excavación de una galería en la zona de Ugasko.

Siempre se consideró básico para conectar la ciudad con el Valle de Asúa y desde allí con la margen derecha de la Ría, con el Aeropuerto de Sondica, con la zona norte y este de Vizcaya y con la autopista AP8 hacia San Sebastián.

En 1997 La Diputación Foral convocó el concurso para la construcción del Túnel. Fue adjudicado el 28 de Julio de 1998 al Grupo formado por Cintra (30 %), Europistas (20 %), BBK (20 %), las constructoras Bycam (6 %), Balzola (6 %), Yarritu (6 %) , Moyua (6 %) y Mondragón Inversiones (6 %).

La sociedad Túneles de Artxanda, Concesionaria de la diputación Foral de Bizkaia, S.A. se constituyó en Noviembre de 1998.

El sistema viario de los Túneles de Artxanda está formado por 3 túneles que forman un triángulo. Dos de ellos unen el Valle de Asúa (norte del túnel) con Bilbao, en los barrios de La Salve y Ugasko. El tercero es transversal entre estos dos últimos barrios y está libre de peaje.

Los túneles se abrieron al tráfico en Diciembre de 2002, con una inversión de 95 millones de Euros y la Sociedad tenía, en ese momento, un capital social de 27 millones de Euros.

Durante los primeros años de explotación no se cumplieron las expectativas de tráfico y las dificultades económicas fueron en aumento.

Se pretendió corregir esta situación con los Decretos Forales 221/2006 de 19 de diciembre y 241/2006 de 26 de diciembre, modificando las cláusulas relativas al sistema de revisión de tarifas y de la participación de la D.F.B. en los ingresos de la concesión. Además se aprobó la modificación puntual de las tarifas así como el nuevo plan económico financiero. Con este decreto se pretendió restablecer el equilibrio económico financieros de la sociedad que estaba alterado como consecuencia del incumplimiento de las previsiones de tráfico y la mejora de las carreteras alternativas, pero la Administración mantuvo posturas muy duras con el concesionario, por lo que estas medidas fueron escasas y tenían un efecto a largo plazo, por lo que resultaron insuficientes.

En esta situación llegó la crisis en 2007 y se iniciaron las negociaciones para revertir la concesión. En el mes de octubre del año 2010, la Diputación Foral de Bizkaia y la sociedad titular de la concesión firmaron un convenio por el que acordaron la extinción de la concesión por mutuo acuerdo.

En nuestra opinión la Diputación no hizo los esfuerzos suficientes para

restablecer el equilibrio económico financiero que había sido alterado por diversas circunstancias, especialmente la crisis de los últimos años y el correspondiente efecto en los crecimientos de tráfico. Igualmente afectaron las importantes actuaciones realizadas en los itinerarios alternativos a los túneles. Todo ello hizo inoperantes las modificaciones concesionales anteriores. La sociedad concesionaria aceptó esta solución, por la difícil situación en que se encontraba respecto a la refinanciación de su deuda, dadas las circunstancias económicas del país y de la propia sociedad.

Transitoriamente, la antigua sociedad concesionaria siguió encargándose de la operación de los túneles lo que implica el cobro del peaje y mantenimiento de la vía, ingresando los peajes en la Diputación Foral de Bizkaia y percibiendo unas cantidades por la operación y mantenimiento, hasta que se ha convocado un nuevo concurso para la operación y mantenimiento.

De acuerdo con el Convenio aprobado el 28 de Octubre de 2010 la Diputación Foral debe satisfacer a la concesionaria una indemnización de 62.566.505 € en concepto de Responsabilidad Patrimonial de la Administración. De dicha cantidad la Diputación retiene el saldo vivo de la deuda de Túneles de Artxanda, que abonará directamente a las entidades financieras o podrá acordar con ellas la asunción de la deuda. El importe de la deuda era de 61 millones de Euros aproximadamente. Es decir que los accionistas han recuperado una parte pequeña del capital aportado.

3.3.2. Extinción de la Concesión por mutuo acuerdo, con desaparición del peaje. Vasco Montañesa C.E.S.A.

La finalización anticipada de concesiones con desaparición del peaje se ha producido en muy pocas ocasiones. Las dos que se citan a continuación han sido fruto de decisiones de la Administración Concedente, basadas en las prerrogativas de la ley de Autopistas,

el Pliego de Clausulas generales y Las sucesivas Leyes de Contratos del Sector Público, hayan sido o no con acuerdo del Concesionario.

El concurso para la adjudicación de la Autopista de peaje Bilbao Santander fue convocado el 21 de Junio de 1975.

La concesión fue adjudicada el 23 de Enero de 1976, Decreto 773/1976, a la proposición presentada por D. Luis Vericat Núñez, que representaba a un grupo de Bancos, Banco de Bilbao y Santander, y Cajas de Ahorro de la zona. El Estado Español participó también con un 20 %, tal como permitían las bases del concurso.

Para entender bien lo que más adelante se expone es preciso hacer varias matizaciones sobre las características de la autopista y el entorno socio-político de la zona atravesada. En primer lugar, el trazado de la autopista no comprendía solo el recorrido Bilbao-Santander, sino que se iniciaba más al Este, en Erletches donde enlazaba con la autopista Behobia-Bilbao, seguía por el Tchorrieri, por Lezama, Zamudio, Derio, Sondika, Asúa, Erandio, enlazando a través del Puente de Rontegui las márgenes derecha e izquierda de La Ría. Pero además incluía ramales de unión hacia Leioa, Getxo, Sopelana y Plencia-Gorliz. Es decir antes de iniciar el recorrido hacia Santander era preciso construir muchos kilómetros de autopista semiurbana en los alrededores de Bilbao.

Pasado el Puente de Rontegui el proyecto de autopista continuaba, por Baracaldo, Sestao etc., hacia Santander donde también había un ramal importante en dirección Torrelavega.

La inversión prevista para los tramos y ramales anteriores al puente era de 13.424 millones de pesetas y para el tramo Rontegui-Santander de 19.051 millones de pesetas, es decir un total de 32.475 millones de pesetas.

El plazo de concesión era de 40 años. El porcentaje de capital social del 20 %, siendo obligatorio suscribir 3.700 millones de pesetas de capital en el momento de constituir la sociedad y desembolsar el 50 % en el plazo de 18 meses.

Las obras se iniciaron con la construcción del Puente de Rontegui en 1977 y allí se quedaron. El puente de Rontegui tiene 640 metros de longitud, ocho carriles y una altura de 41 metros sobre la Ría en Pleamar. Se construyó tan elevado porque a poca distancia Ría arriba, estaban los astilleros Euskalduna, que construían barcos de gran tonelaje, que una vez botados tenían que pasar bajo el Puente. Pero poco tiempo después la reconversión industrial terminó con esos astilleros (actualmente zona urbana y de ocio de Bilbao). Es decir que la elevada altura de la plataforma del puente resultó innecesaria y además condicionó los accesos que necesariamente debían ser largos y complicados, afectando a zonas urbanas complejas. El Puente estaba construido pero sin enlaces con la red viaria. Así estuvo bastante tiempo.

Al mismo tiempo los ayuntamientos correspondientes, salidos de las elecciones recientes, se opusieron a los enlaces y al mismo peaje. Algo parecido sucedió en otros municipios próximos a Bilbao, pero además los grupos terroristas se posicionaron en contra del proyecto en muchos puntos. Todo esto retrasaba continuamente el proyecto e impidió que se iniciara la construcción de otros tramos. Eso años fueron muy difíciles en el País Vasco. A esto se unieron las dificultades económicas propias de la crisis del final de los años 70, que hicieron la financiación muy difícil y las expectativas de tráfico cayeron de manera importante. Con esto, unido a lo anterior, la Sociedad Concesionaria se encontró en situación límite.

Es decir en este caso por razones políticas, principalmente, y también por razones económicas se llegó a una situación insostenible. Por eso el Real D. 1988/1981, de 24 de julio declaró extinguida, por mutuo acuerdo, la concesión administrativa Bilbao-Santander de la Autopista de Cantábrico y se aprobó el correspondiente convenio entre el Estado y la sociedad Vasco Montañesa C.E.S.A. El citado convenio establecía que el Estado abonaría a la sociedad una indemnización de 1.650 millones



Figura 13. Puente de Rontegui.



Figura 14. Puente de Rontegui y la Ría.

de pesetas, de los cuales 350 millones se pagarían en dos meses y debían ser utilizados para amortizar un préstamo de 8,9 millones de dólares; otros 1.040 millones de pesetas se abonarían en el plazo de doce meses y 260 millones al presentar el saldo de liquidación correspondiente a cada uno de los socios.

La inversión acumulada antes de la extinción era de aproximadamente 2.100 millones de pts. Y el capital desembolsado de 1.850 millones de pts. Las deudas de la sociedad con bancos y proveedores se aproximaban a los 700 millones de pts y tenían imposiciones a plazo de 425 millones. Si a los 1.650 millones recibidos le sumamos los 425 M de tesorería y le restamos los 700 M de deuda resulta que la recuperación neta fue de 1.375 M, que comparados con los 1.850 M desembolsado es un 74 % en pts. corrientes. Si la comparación la hacemos en pts constantes los 1.375 M recuperados se transforman, aproximadamente, en 650 M de pts. En esos años las variaciones del IPC eran del orden del 15 % anual.

Es decir que los accionistas perdieron aproximadamente un 65 % del capital desembolsado, si lo medimos en pts. constantes.

3.3.3. Rescate de concesiones con desaparición del peaje. El Puente sobre la Bahía de Cádiz.

La concesión del Puente sobre la Bahía de Cádiz tenía unas características especiales puesto que fue otorgado por el Estado a un Ayuntamiento, el de Cádiz, por Decreto 1595/1964, de 21 de Mayo. La concesión tenía un plazo de

50 años. Este Puente fue bautizado posteriormente como Puente José León de Carranza en recuerdo del alcalde de Cádiz promotor de esa obra. El proyecto del Puente fue realizado por Intecsa y tenía un presupuesto de 230 millones de pesetas. La construcción se adjudicó a la empresa Dragados y Construcciones. El Puente se puso en servicio el 3 de Noviembre de 1969.

El puente permitía reducir en 17 kilómetros el recorrido para llegar a Cádiz que antes había que hacer por la carretera circunvalando la Bahía. Para unir las dos orillas hubo que salvar una distancia de 3,4 kilómetros sobre el mar. El Puente propiamente dicho mide 1.400 metros. La estructura del Puente está constituida por 27 pilas de 5 pilotes cada una. Sobre los cabeceros de hormigón se apoyan 174 vigas que forman el tablero. Para permitir el paso de buques el Puente dispone, además, de un tramo móvil con dos semitramos levadizos, que dejan una abertura de 90 metros. El coste final de las obras, incluida las obras complementarias, superó los 600 millones de pesetas, que si unimos los intereses intercalarios y los gastos de gestión supusieron más del triple de lo presupuestado.

El Ayuntamiento de Cádiz obtuvo un primer préstamo del Banco de Crédito Local de 400 millones de pesetas el 23 de Julio de 1967 a pagar en 30 años al 5,25 %. Posteriormente, en 1971, fue necesario un nuevo préstamo del citado Banco de 135 millones de pesetas, con lo que el Ayuntamiento agotó sus posibilidades crediticias. Ante la imposibilidad de obtener nueva financiación y no poder recibir y pagar la totalidad

de la obra ejecutada el Ayuntamiento cedió la gestión de la concesión a Bética de Autopistas, sociedad que acababa de resultar adjudicataria de la concesión de la Autopista Sevilla-Cádiz y que pertenecía al Grupo de empresas de Banco Central, lo mismo que Dragados.

El convenio entre el Ayuntamiento y Bética de Autopistas, por el que se cedió a esta última la administración y explotación de la concesión fue aprobado por el MOPU el 31 de Octubre de 1969. En el mismo se establecía que Bética adelantaría la cantidad adeudada a la constructora, cosa que hizo en los meses siguientes, y que fue devuelta parcialmente, más tarde, por el Ayuntamiento. Bética percibiría por la administración y explotación del Puente un porcentaje de los ingresos, que iría decreciendo a lo largo del tiempo y que finalmente sería del 30 %. Los beneficios obtenidos por la explotación serían compartidos por Bética y el Ayuntamiento.

En los años siguientes se producen numerosos problemas al no autorizarse o retrasarse las revisiones de tarifas previstas (posteriormente en 1989 el Tribunal Supremo condenó al Ayuntamiento por la negativa a la subidas de tarifas).

El conflicto con el Ayuntamiento siguió y este último solicitó repetidamente el rescate de la concesión, porque consideraba que el cobro del Peaje en dicha obra era un factor limitativo de la expansión de la ciudad y de la comarca de la Bahía de Cádiz. El Gobierno acordó en 1979 que se formase una comisión entre el Ayuntamiento, Bética de Autopista y representantes del Ministerio para estudiar una propuesta

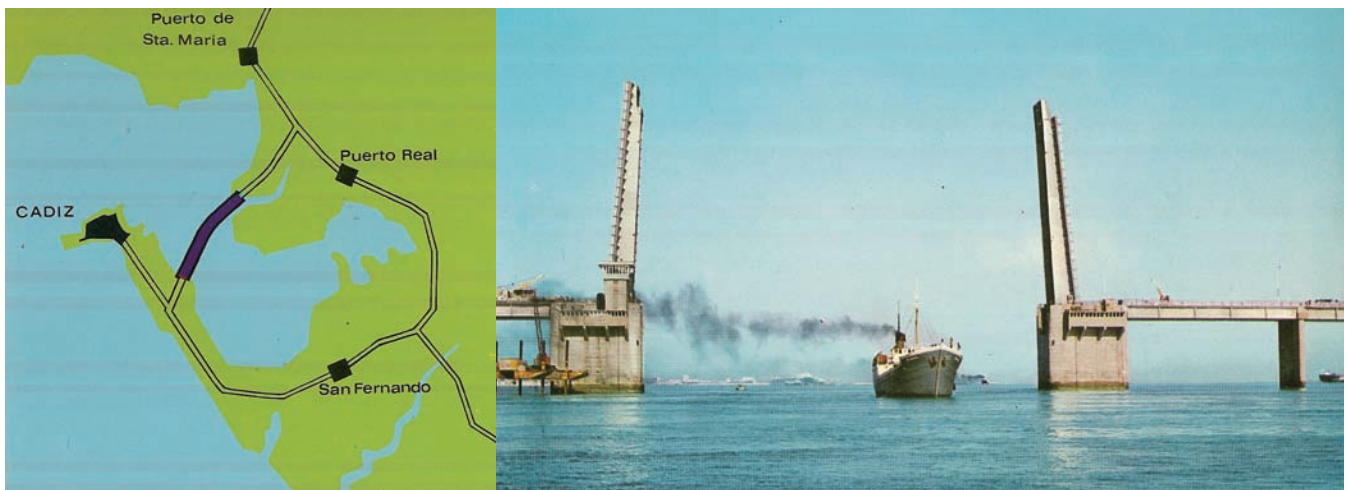


Figura 13. Puente de la Bahía de Cádiz.

definitiva sobre la problemática planteada, congelando mientras tanto las tarifas. Las deliberaciones de la comisión quedaron interrumpidas al plantear el Ayuntamiento un expediente sobre la nulidad de su contrato con Bética y elevar una consulta vinculante al Consejo de Estado, que declaró el contrato válido de pleno derecho. En 1980 se presentó en el Congreso de Diputados una proposición no de ley para el rescate de la concesión del Ayuntamiento por el Estado, que fue aprobada en Abril de 1981. Se acordó el rescate de la concesión, subrogándose el Estado en todos los derechos y obligaciones del Ayuntamiento, y manteniendo congeladas las tarifas del puente.

Pero el 1 de Mayo de 1982 las cosas fueron más lejos pues se produjo el rescate de la concesión y la suspensión del peaje. El Real D. 826/82, de 30 de Abril así lo aprobó. No obstante Bética siguió

manteniendo y operando las instalaciones del Puente pero sin cobro de peaje y con la correspondiente indemnización del Estado.

Son de destacar en este caso dos aspectos fundamentales. Por una parte la incoherencia, frecuentemente repetida, de solicitar su supresión una vez la vía está en funcionamiento olvidando que las inversiones realizadas requieren un largo periodo de maduración y que el peaje cumple otras finalidades adicionales a la simple financiación de la inversión inicial. Por ejemplo, puede contribuir a evitar la saturación de las vías y financiar nuevas inversiones. Ahora bien la heterogeneidad del sistema español con vías de peaje y otras similares gratuitas, favorece y estimula el agravio comparativo. Otro aspecto, especialmente aplicable a este caso, es la influencia de las razones políticas y electorales de los partidos que favorecen

este tipo de decisiones. Por ejemplo, en este caso quien impulsó definitivamente el rescate fue el gobierno de UCD cuyo presidente en Cádiz era D. José Antonio García Díez, quien también era Vicepresidente del Gobierno Español. Esa decisión tomada en periodo electoral no les favoreció, como se esperaba o por lo menos no lo hizo suficientemente, porque la UCD no ganó las elecciones en la Provincia de Cádiz.

3.4. Las fusiones e integraciones para solucionar problemas de viabilidad económica

La fusión de sociedades concesionarias con dificultades económicas con otras que están en situación más favorable se ha utilizado repetidamente a lo largo del tiempo, especialmente en los casos de accionistas comunes. Normalmente estas fusiones han ido acompañadas de modificaciones concesionales (ampliaciones de plazos y cambios tarifarios en una u otra sociedad) para restablecer el equilibrio de la sociedad absorbente y evitar así que resulte perjudicada con la fusión.

De entre esas fusiones destacaremos las siguientes:

- La absorción de Bética Autopistas por AUMAR en 1986. La situación de Bética era compleja y con la fusión se igualó su plazo concesional con el de AUMAR.
- La absorción de Autopistas de Cataluña y Aragón S.A. por ACESA en 1984 para solucionar los problemas



Figura 16. Acesa.

de la primera. Esta fusión fue acompañada de modificaciones concesionales en otras concesiones de ACESA.

Además de esas fusiones se han producido otras muy importantes cuya finalidad principal no ha sido resolver problemas económicos de alguna concesión, sino que han servido para producir las sinergias deseadas por las propias sociedades y que han sido aprobadas por la Administración. El detalle de las mismas puede verse en el libro Las Autopistas de Peaje en España.

Normalmente las concesiones han mantenido la personalidad individualizada de cada una de ellas con las fusiones de sociedades. No fue así con la integración de Canales y Túneles S.A. en Iberpistas, caso en el que se extinguió la concesión del túnel.

4. Finalización de concesiones por finalización del plazo concesional. La autopista bilbao-behobia

La finalización de una concesión por transcurso de su plazo concesional se ha producido una sola vez fue el 6 de Junio del 2003 cuando finalizó la concesión de la autopista Bilbao-Behobia. La concesión de la autopista Bilbao-Behobia fue adjudicada el 6 de Junio de 1968 con un plazo de concesión de 35 años a Europistas Concesionaria Española S.A.

Europistas Concesionaria Española, S.A. se constituyó el 21 de mayo de 1968. Su finalidad inicial era la promoción, construcción y explotación de autopistas en régimen de concesión administrativa. Las acciones fueron suscritas el 50 % por Ferrovial, S.A., representada por D. Rafael del Pino y Moreno; el 25 % por la Compañía D'Enterprises C.F.E., S.A., sociedad belga representada por D. Álvaro Milans del Bosch y Huelin; el restante 25 % por la sociedad inglesa John Laing Construction Limited, representada por Brian Muir Sanderon. Previamente, el 10 de junio de 1967 el Estado Español había convocado concurso para la construcción, conservación y

explotación de la autopista Bilbao-Behobia. El 14 de mayo de 1968 se adjudicó dicha concesión a la proposición presentada por las tres personas citadas que actuaban en representación de las tres sociedades indicadas. El promotor del Grupo fue, evidentemente, Rafael del Pino y Moreno.

La concesión de la autopista Bilbao-Behobia tenía 108 Km, entre Bilbao y la frontera francesa en Guipúzcoa. Ha sido la vía básica de vertebración del País Vasco y atraviesa una difícil orografía ya que es perpendicular a los diferentes valles que en Vizcaya y Guipúzcoa están orientados al mar y que están densamente poblados. La difícil construcción duró 7 años, con notables obras de ingeniería para la época.

La autopista se puso en servicio por tramos. En 1971 se inició la explotación de los tramos Basauri-Amorebieta y Amorebieta-Durango. En 1972 el tramo Durango-Ermua. En 1973 los tramos entre Ermua y Zumaya. En 1974 Zumaya-Zarauz-San Sebastián. En 1975 el tramo San Sebastián-Irún y finalmente en 1976 Irún-Behobia, donde se construyó el puente internacional. Para canalizar el intenso tráfico de esta zona costera del País Vasco la Autopista dispone de 20 enlaces. Para minimizar el nº de paradas se disponía de siete estaciones de peaje abierto y ocho de peaje cerrado.

Inicialmente esa concesión originó a Europistas importantes pérdidas hasta 1982, es decir durante los 14 primeros años. A partir de ese momento fue produciendo resultados moderadamente positivos, si bien mejoraron notablemente en los últimos años, lo que permitió retribuir a los accionistas, con dividendos y devoluciones de capital, con una rentabilidad razonable a lo largo de la concesión.

Esa concesión mantuvo su plazo inicial y nunca fue prorrogada. Es la única concesión antigua que ha mantenido el mismo plazo inicial, a pesar de las múltiples negociaciones que se produjeron en sus últimos años. En numerosas ocasiones se planteó la ampliación del plazo a cambio de importantes

reducciones de tarifas o la realización de inversiones en la propia autopista y fuera de ella, o también combinaciones de las dos cosas. En varios momentos estuvo muy próxima la conclusión de acuerdos en ese sentido, pero la complejidad y diversidad de las Administraciones implicadas no permitió el acuerdo conjunto. Cuando algunas estuvieron conformes otras se opusieron y en otros momentos se invirtieron las posiciones. Las Administraciones implicadas fueron la Administración Central, el Gobierno Vasco y de forma decisiva las Diputaciones Forales de Vizcaya y Guipúzcoa.

Después de Junio del 2003 las únicas Administraciones competentes sobre la autopista AP-8, entre Bilbao y la frontera francesa, fueron las correspondientes a los Territorios Históricos de Bizkaia y Gipuzkoa, donde se produjo un continuo debate sobre la continuidad o no del peaje. El resultado fue que finalmente, las Juntas Generales de cada uno de los Territorios decidieron mantener el peaje, con algunas características especiales; por ejemplo no se llamo peaje, sino canon, aunque de hecho es un peaje ya que se cobra en función de los kilómetros recorridos. Otra de las especificidades del sistema aprobado, probablemente como consecuencia de la complejidad política y de los deseos de los empresarios locales, es que no fue posible una gestión única de toda la autopista. Cada una de las Diputaciones creó su propia sociedad pública, Interbiak en Vizcaya y Bidegi en Guipúzcoa. Estas sociedades convocaron concursos para la operación y mantenimiento de la autopista con características diferentes en cada uno de los Territorios y que finalmente también fueron adjudicados a empresas diferentes. El tramo de Bizkaia fue adjudicado a la sociedad Autopista de Bizkaia S.A. participada en un 70 % por Europistas. En Guipúzcoa Bidegi adjudicó la operación de la autopista a la sociedad Bidelan. Los activos revertibles de la antigua concesión, así como el correspondiente personal de Europistas fue objeto de subrogación.

5. La crisis actual

5.1. Características de la crisis actual

Como es bien conocido, en el momento actual, un grupo importante de Sociedades concesionarias, casi todas las concedidas en los últimos 15 años, se encuentran con importantes dificultades económicas y bastantes se encuentran en Concurso de Acreedores.

En esas sociedades se dan casi todas y cada una de las causas que originan las crisis, tal como las hemos detallado anteriormente, destacando las siguientes:

- Tráficos muy inferiores a los previstos, consecuencia de las mejoras producidas en las carreteras alternativas y de la crisis económica sin precedentes producida desde el 2007, con descensos de los tráfico desconocidos hasta ahora, de casi un 35 % y que los han llevado a niveles del año 2000.
- Desviaciones muy importantes de las inversiones previstas, al aumentar fuertemente las de construcción y las expropiaciones. Las primeras, principalmente, por las obras adicionales impuestas y las segundas por los fallos de los Jurados y Tribunales, que suponen el pago de precios de los terrenos a unos precios exageradamente por encima de los reales del mercado, multiplicando por 20 los previstos, haciendo inviables muchas concesiones.
- Dificultades enormes para refinar los préstamos, especialmente con las entidades financieras internacionales pero también con la banca española. Esto a pesar que los diferenciales se han elevado desde 50-70 puntos básicos a 300 o más.

La deuda del conjunto de esas sociedades es del orden de 3.500 millones de euros y las expropiaciones pendientes se estiman en más de 1000 millones de euros.

5.2. Soluciones aplicadas desde el 2009 hasta ahora

Del conjunto de las circunstancias expuestas se deduce la gravedad de la crisis actual. Las Administraciones concedentes han tomado diversas medidas, ya detalladas en las páginas anteriores, para paliar las dificultades y restablecer el equilibrio económico-financiero. Así la Ley de Presupuestos del 2010, Ley 16/2009, autorizó una serie de medidas para compensar el sobre coste de las expropiaciones, las obras adicionales no previstas y restablecer el equilibrio económico-financiero en 14 concesionarias. Con base a esta disposición se concedieron préstamos participativos y se modificaron, en algunos casos, las tarifas y plazos concesionales como sucedió, por ejemplo, con las R-2, R-3 y R-5. La Ley 43/2010 estableció las Cuentas de Compensación para moderar los efectos de las caídas de tráfico, consignando anualmente en dicha Cuenta el importe de los ingresos que corresponderían a tráfico inferiores al 80 % de los previstos.

Ambas medidas han sido muy positivas, pero las dificultades presupuestarias para dotar adecuadamente las partidas compensatorias, la continuidad de las caídas de los tráfico y las dificultades, a veces casi insalvables, para la refinanciación de los préstamos han conducido a bastantes concesionarias al Concurso de Acreedores.

En el caso de Túneles de Artxanda se ha resuelto, por mutuo acuerdo, la extinción de la concesión en los términos descritos anteriormente.

5.3. Soluciones planteadas actualmente

Las soluciones que se pueden plantear son parecidas a las que hemos detallado en páginas anteriores y que se han utilizado en otras crisis.

En primer lugar las modificaciones concesionales con alargamientos de plazos y cambios tarifarios. Se han utilizado recientemente, por ejemplo, en algunas radiales de Madrid, pero estas

son soluciones de largo plazo y son menos válidas cuando quedan muchos años de concesión. Las concesionarias con problemas necesitan soluciones a muy corto plazo. De todas formas pueden ser efectivas en algunos casos, solo o en combinación con otras.

Las fusiones con sociedades saneadas podrían aportar soluciones, pero la problemática del agravio comparativo entre Comunidades autónomas las dificulta mucho.

El tema analizado de los anticipos reintegrables y cuentas de compensación está muy bien, pero las dificultades presupuestarias de la Administración los limita mucho.

Por tanto, ante esta situación, que no mejora, todo parece indicar que vamos hacia procesos de nacionalización similares a los producidos en el pasado y que hemos descrito detalladamente y así lo han manifestado las autoridades competentes. Se habla de la posibilidad de nacionalización de 9 o 10 sociedades concesionarias.

Los principales interesados en este proceso son, además de la Administración Concedente, los accionistas de las sociedades, los constructores (que también son accionistas en muchos casos) y los Bancos. Los primeros por razones evidentes, los segundos por las deudas de construcción, una parte de la cual está reconocida y por su condición de accionistas, y los bancos, porque, naturalmente, quieren cobrar sus préstamos.

Parece que se ofrece a los accionistas una participación del 20 % en el capital de las Sociedades nacionalizadas. A los constructores el pago al contado del orden del 50 % de las cantidades que les adeudan las concesionarias o bien el pago integro, pero aplazado a fechas muy lejanas. A los bancos se les pide alargar el vencimiento de los préstamos, escalonar los tipos de interés a lo largo del tiempo y también financiar a largo plazo los más de 1000 millones de euros de expropiaciones pendientes.

Es delicado valorar, en este momento, el proceso, porque se está

discutiendo, pero parece evidente que las principales dificultades para llegar a un acuerdo surgen al valorar la Responsabilidad Patrimonial de la Administración, al fijar el % que tendría los accionistas actuales en las sociedades nacionalizadas y en el reconocimiento de todas las deudas con los constructores. En caso de no llegar a un acuerdo parece inevitable la liquidación de las sociedades que están en concurso de acreedores, situación que, en mi opinión, sería perjudicial para todas las partes y especialmente para el prestigio del sistema concesional español.

También es problemática la configuración de las sociedades, donde existe, frecuentemente, una sociedad vehículo que tiene el 100 % de la concesionaria. Ese planteamiento se generalizó cuando valoraba mucho en los concursos la financiación con recursos propios. Así resultó que la concesionaria tenía el 100 % de recursos propios y toda la deuda se encuentra en la sociedad vehículo, que naturalmente tiene todas las garantías de la concesionaria.

Una actuación que podría solucionar, en buena parte, los problemas actuales sería la aplicación del pago por uso en las autovías, tal como se está haciendo en diferentes países europeos, siguiendo la orientación de las Directivas europeas. Parece que todos las Administraciones se lo plantean pero ninguna se atreve a aplicarlo, cuando, probablemente, eso se producirá inevitablemente, más pronto o más tarde.

5.4. Similitudes y diferencias de la crisis actual con las anteriores

Vamos a analizar a continuación las similitudes y diferencias con las crisis anteriores que han producido rescates y nacionalizaciones.

Con respecto a las nacionalizaciones de AUDASA, Aucalsa y Audenasa en 1983 y la creación de la Empresa Nacional de Autopistas en 1984, las causas de las crisis son muy parecidas, aunque aquellas sociedades no habían iniciado la explotación total de sus autopistas y las actuales llevan ya bastantes años en funcionamiento. Por otra parte la magnitud de la crisis económica actual es probablemente mayor y la barbaridad de las expropiaciones actuales no tiene comparación.

Una diferencia muy importante con respecto a la situación actual es que, esas tres sociedades, tenían volúmenes muy elevados de préstamo avalados por el Estado. 37.000 millones de pts. Audasa, 39.000 millones de pts. Aucalsa, etc. Es decir que el Estado hubiera estado directamente afectado por el impago de los préstamos.

Pero quizá lo que más nos interesa en este momento es ver cómo se instrumentó la nacionalización. En el caso de AUDASA, los accionistas, bancos y cajas, habían aportado efectivamente 4.000 millones de pesetas y movilizados 66.000 millones de pesetas de préstamos. El acuerdo consistió en la compra de las acciones con pago diferido del nominal el año 2013, que entonces era el

final de la concesión. Es decir que en pesetas de Diciembre de 1983 el pago era de aproximadamente 1.200 millones de pesetas, por tanto percibirán un 30 % de las cantidades efectivamente aportadas. Los bancos recuperaron sus préstamos, pero mejoraron las condiciones en sucesivas renegociaciones.

En el caso de Aucalsa la aportación había sido de 6.582 millones. Se acordó el pago diferido de esa cantidad el año 2021, entonces año final de la concesión. Si suponemos una variación anual de IPC del 2 % para los próximos años ese pago, equivale en pesetas de 1983 a 1.700 millones de pesetas, aproximadamente, es decir que percibirán un 16 % de lo efectivamente aportado. Esas compensaciones tiene que pagarlas el Estado puesto que esa obligación no se transfirió a las concesionarias nacionalizadas y posteriormente privatizadas. Los Bancos tuvieron que dar una financiación adicional de 9.000 millones de pts. En condiciones mejores que las de mercado.

Parecido es el caso de Audenasa.

Después de la nacionalización el Estado, a través de ENAUSA, hizo aportaciones y concedió subvenciones por un importe equivalente a 951,7 millones de Euros en el periodo 1984-2003, que unidos a los 78,3 millones de Euros de pago aplazado de capital, alcanzan los 1.030 millones de Euros. En 2002 se aprobó la privatización de la Empresa Nacional obteniendo el estado 1.586 millones de Euros. Si transformamos esas cifras en Euros constantes de un año determinado las dos serían parecidas.



Figura 17. AP8. Amorebieta.



Figura 18. Vialidad invernal en AP1.



Figura 19. Terrassa variante.

Por tanto en este caso el proceso de nacionalización se realizó de mutuo acuerdo aunque con importantes pérdidas para los accionistas, pero en definitiva se salvaron las sociedades, se terminaron las autopistas y se evitó el descrédito que hubiera supuesto para el Estado el impago de los préstamos, la mayor parte exteriores.

Otro caso reciente es de Túneles de Artxanda S.A. concesionaria de la Diputación Foral de Vizcaya en el que se han dado las circunstancias y dificultades actuales. En este caso, detallado anteriormente, se ha producido la extinción de la concesión por mutuo acuerdo en Octubre del 2010 con continuidad del peaje. El convenio aprobado la Diputación indemniza a la concesionaria con 62,5 millones de Euros, en concepto de Responsabilidad Patrimonial de la Administración, pero con la obligación de pagar a los Bancos 61 millones de Euros de deuda, importe que abonará directamente la Diputación a los Bancos o podrá acordar con los mismos su asunción. Es decir que los accionistas, que desembolsaron 31 millones de Euros de capital, han recuperado una parte pequeña del mismo. La diferencia principal es que en este caso se ha extinguido la concesión aunque ha continuado el peaje.

En el caso de autopista Bilbao-Santander, concedida a Vasco Montañesa C.E.S.A., solamente se construyó el Puente de Rontegui que no llegó a entrar en funcionamiento. La extinción por mutuo acuerdo de la concesión se debió a una

mezcla de razones económicas y políticas. La indemnización acordada fue de 1.650 millones de pesetas, En el momento previo a la extinción los socios habían desembolsado un capital de 1.850 millones de pesetas, la deuda de la sociedad ascendía a 700 millones de pesetas y disponía de unas inversiones financieras a plazo de 425 millones de pesetas. Si a los 1.650 millones recibidos le sumamos los 425 M de tesorería y le restamos los 700 M de deuda resulta que la recuperación neta fue de 1.375 M, que comparados con los 1.850 M desembolsado es un 74 % en pts corrientes. Si la comparación la hacemos en pts. Constantes los 1.375 M recuperados se transforman, aproximadamente, en 650 M de pts. En esos años las variaciones del IPC eran del orden del 15 % anual. Es decir que los accionistas perdieron aproximadamente un 65 % del capital desembolsado, si lo medimos en pts. Constantes.

El recate del Puente de Cádiz no se puede comparar por ser un caso atípico. El rescate y la suspensión posterior del peaje obedecieron a razones totalmente políticas. La concesionaria era el Ayuntamiento de Cádiz y la administración y gestión se cedió a Bética de Autopistas. Con el rescate el Estado se subrogó en las obligaciones del Ayuntamiento y tuvo que indemnizar a Bética de Autopistas.

En cualquier caso la crisis actual tiene muchos aspectos muy parecidos a las que se han producido anteriormente, pero también hay importantes

diferencias, derivadas principalmente del entorno económico y político actual. Un ejemplo de esto último son las limitaciones que impone Eurostat, al considerar algunas modificaciones como ayudas y por tanto déficit del Estado, hecho que dificulta algunas soluciones.

6. Bibliografía

- [1] Las Autopistas de peaje en España. José M^a Morera Bosch-Joaquín Prior Perna. Aseta.
- [2] El Peaje en la Unión Europea y en España. Joaquín Prior Perna-UIIMP-Aseta.
- [3] Hacia un modelo armonizado de Autopistas de peaje en Europa. Salvador Alemany. Asecap.
- [4] Coste del rescate de las Autopistas españolas. Joaquín Prior Perna. UIIMP, Aseta.
- [5] Modelos de financiación de Infraestructuras en Europa. Alfonso González Finat. Comis. E.
- [6] Los riesgos en las concesiones de Autopistas. Joaquín Prior Perna. UIIMP-Aseta.
- [7] La homogeneización de la Red de Alta capacidad. Salvador Alemany. UIIMP-Aseta.
- [8] La continuidad del peaje al finalizar la concesión. Joaquín prior Perna. UIIMP-Aseta.
- [9] Propuesta de un nuevo plan homogéneo de A.de P. Joaquín Prior Perna. UIIMP-Aseta.
- [10] La reforma contable y su incidencia en S.C.de Aut. de Peaje. Ana Martínez Pita. UIIMP-Aseta.
- [11] Las tarifas en las Autopistas de peaje. Joaquín Prior Perna. UIIMP-Aseta.
- [12] Las prórrogas de las concesiones. Joaquín Prior Perna-UIIMP-Aseta.
- [13] Efectos del peaje en los presupuestos Públicos. Joaquín Prior Perna. UIIMP-Aseta.
- [14] Evolución Histórica de los sistemas de revisión de tarifas. Joaquín Prior Perna-Asecap 2005.
- [15] Concesiones de baja rentabilidad, participación privada. Joaquín Prior Perna-Asecap 2006. ❖