

Propuesta de nuevo modelo de financiación de carreteras: De un modelo agotado a una alternativa sostenible

Conclusiones del Comité de Financiación de la ATC

Introducción y puesta en contexto de la cuestión

Las redes de carreteras constituyen en España, al igual que en casi todos los países, el soporte principal e imprescindible para la prestación del servicio esencial que la movilidad de personas y mercancías por vías terrestres representa para el resto de los sectores, la economía en general y la vida social y personal de la práctica totalidad de la población.

El presente de los países con economías y sociedades más avanzadas está ligado a una movilidad y una logística bien organizadas; y el mundo futuro que ya empieza a vislumbrarse a medida que se va controlando y venciendo la pandemia global COVID-19 no puede concebirse sin unas redes de carreteras que seguirán teniendo un papel protagonista en la movilidad y que, coordinadamente con los otros modos de transporte, habrán de crear un aún mayor valor público.

Estos tiempos están marcados indeleblemente por la pandemia y sus consecuencias de gran alcance —las cuales aún están por terminar de desarrollarse completamente— en la vida de las personas y de la sociedad entera y, por supuesto, en el sector de la carretera y la movilidad, pero no cabe duda de que el nuevo tiempo que llegará precisará no sólo el adecuado mantenimiento de los elementos físicos que componen las redes de carreteras sino también una visión más amplia de su misión, la revisión y mayor desarrollo de los servicios que prestan y de los niveles de éstos, así como la incorporación de las nuevas y evolutivas tecnologías y sus variados dispositivos, adaptándose a los nuevos vehículos, sistemas y servicios de transporte que ya se están desarrollando en muchos países e incluso comenzando a desplegarse, así

como centrarse más en las necesidades de todo tipo de sus muy diversos usuarios.

Además, al objetivo de una movilidad fluida, cómoda, confiable y segura se añade ahora que tal servicio ha de prestarse de manera sostenible, aplicando los principios de la “economía circular”, con respeto al medio ambiente y a la diversidad biológica, reduciendo ruidos y emisiones, favoreciendo la descarbonización, y potenciando la protección a los usuarios más vulnerables.

En el caso de España las redes de carretera no sólo constituyen, por su valor patrimonial cercano a los 500.000 millones de euros, uno de los principales, si es que no el mayor, de los activos públicos, sino que es el modo principal de movilidad interior por vías terrestres pues por ellas se desplazan del orden de 250.000 millones de vehículos-kilómetro, y cerca de 300.000 millones de toneladas-kilómetro, lo que representa un 92,5 % de total de los viajeros y un 95 % de las mercancías.

Dicho patrimonio está compuesto por 165.624 km de carreteras, de las que 26.403 km corresponden a la red estatal, 71.313 km a las redes autonómicas y 67.908 km a las de Diputaciones Provinciales y Cabildos insulares. Y si este patrimonio se observa desde el punto de vista del tipo de carreteras, 17.228 km son vías de gran capacidad —de las cuales en 2018 un total de 2.957 km eran autopistas de peaje, 12.626 km autovías o autopistas libre de peaje y los restantes 1.645 km, carreteras multicarril— por las que, pese a representar tan sólo un 10,40 % de la longitud total, circula por ellas un 62 % del tráfico y siendo de destacar que la paulatinamente decreciente longitud de autopistas de peaje representa cerca del 1,5 % del total de las redes. En cuanto a las carreteras convencionales suman 148.396 km y por ellas circula un 38 % del tráfico.

Tan ingentes activos y crecientes necesidades requieren una permanente inspección y auscultación, mantenimiento y, con el paso del tiempo, rehabilitaciones y adaptaciones, además de constante incorporación de nuevos elementos y tecnologías para ir adaptando a las crecientemente exigentes normativas y a los objetivos sociales. Y a ello se añade la necesidad de seguir construyendo algunas nuevas carreteras para ir completando las redes, variantes de población, mejoras de accesos a grandes ciudades, así como variadas mejoras funcionales locales.

Sin embargo, pese a todo lo expuesto, este Comité Técnico de Financiación de Carreteras constata que, año tras año, el modelo convencional de obtención de fondos para la financiación y gestión de las redes de carreteras en España, basado principalmente en la disponibilidad de recursos procedentes de los Presupuestos Públicos —el denominado “pago por el contribuyente”—, está agotado y las primeras consecuencias son un creciente, y cada vez más evidente, “déficit de conservación” y el retraso en la ejecución de obras de construcción planificadas desde hace años.

A ello se está sumando, por un lado, que debido a que están venciendo los plazos de concesión de antiguas autopistas de peaje, su conservación pasa a quedar a cargo de los deficitarios presupuestos públicos y, por otro, que tras la temporal fase de ralentización mundial que la pandemia ha conllevado, todo indica que seguirá una acelerada tendencia a la consecución de los objetivos globales, lo que supondrá una tensión añadida a la financiación de las redes de carreteras.

Dicha tensión añadida no podrá solventarse por vías presupuestarias pues no parece plausible pensar en incrementos impositivos ni en disminuir la doble imposición que, en la práctica, representa el hecho de que a los costes presupuestarios que conllevan las carreteras se añada que los grandes superávits fiscales que genera este modo de transporte no le son destinados, aun cuando ello represente un cierto agravio comparativo frente a los modos de transporte en los que los ingresos sí le son revertidos.

Esta situación no es exclusiva de España, sino que forma parte del acelerado y creciente proceso mundial de revisión y reconsideración de las casi siempre acuciantes cuestiones concernientes a la obtención de fondos y financiación de las carreteras. En este contexto, la Asociación Técnica de Carreteras (ATC), consciente de que cada país ha de encontrar su propio camino, ha encomendado a este Comité Técnico, denominado CT3 “Financiación de Carreteras”, una labor de estudio y propuesta.

Por ello, el Comité, en su condición de foro de encuentro y colaboración neutral, independiente y objetiva, formado por expertos procedentes de los diversos ámbitos de la amplia comunidad de la carretera, y tras debates internos durante varios meses, ofrece aquí al sector de la carretera, así como a la sociedad española en general y en especial a los dirigentes políticos, un primer producto de su labor consistente en diez puntos iniciales sobre los que hay gran consenso en el seno del Comité, acerca de la obtención de fondos para la financiación de las redes de carreteras, en relación con el “pago por uso”.

Nuestro objetivo no es otro que el emitir una opinión, lo más informada, debatida, contrastada y consensuada posible, como expertos en la materia, al objeto de que pueda servir como instrumento a los decisores, y como orientación y aportación de elementos de reflexión al conjunto de la sociedad para facilitar un debate general ordenado y productivo ante el incierto futuro para el cual hemos de estar preparados. Con este primer documento se atiende la urgencia de la cuestión para aprovechar la oportunidad del momento de cambio que vivimos. Todo ello mientras se sigue trabajando en un documento más amplio y en posibles alternativas para su desarrollo.

A juicio de este Comité Técnico de “Financiación de Carreteras”, de la ATC (Asociación Técnica de Carreteras) urge establecer un nuevo modelo basado en “el pago por el usuario” y no en el “pago por el contribuyente” a fin de garantizar un presupuesto adecuado, estable y sostenible para la gestión de carreteras, principalmente su conservación. El nuevo modelo debe superar agravios comparativos, disfuncionalidades y perjuicios graves, desproporcionados o innecesarios a algunos sectores, comunidades o perfiles de usuarios. Asimismo, el nuevo modelo debe servir para promover la racionalidad en el uso de la carretera, el respeto medioambiental, la adecuada movilidad en condiciones seguras, así como la eficiencia en el transporte de personas y en la logística de mercancías.

Puntos iniciales de amplio consenso en el Comité

1. El modelo convencional de financiación y gestión de carreteras en España basado principalmente en la disponibilidad de recursos a través de los Presupuestos Públicos, es decir, en el “pago por el contribuyente” está agotado. Actualmente existe un enorme y creciente déficit de conservación, no es posible acometer actuaciones ya programadas, hay que enfrentarse a rigidez procedimental para aten-

- der ágilmente nuevas necesidades, surgen agravios comparativos entre regiones, etc.
2. La legislación vigente en España hace inviable que los ingresos fiscales generados actualmente por los vehículos automóviles reviertan directamente en la conservación de carreteras y que se dedique el presupuesto necesario para la conservación, mantenimiento y explotación de carreteras, sobre todo en tiempos de crisis, al tener dichos ingresos un carácter no finalista.
 3. El “pago por uso” resolvería esas ineficiencias y supondría una fuente adecuada y estable de recursos tal y como ocurre en muchos otros países de Europa.
 4. La tarificación de tal “pago por uso” debería establecerse, al menos, con los siguientes objetivos:
 - Garantizar los recursos para mantener las redes de carreteras en buen estado.
 - Garantizar los recursos para modernizar las redes y adecuarlas a las nuevas tecnologías.
 - Fomentar políticas medioambientales (descarbonización, calidad del aire, contaminación acústica, protección de la biodiversidad, etc.) y aplicar en lo posible el principio de “quien contamina paga”.
 - Fomentar políticas de gestión de la movilidad y eficiencia de las comunicaciones.
 - Fomentar el transporte público cuando esta sea la opción más eficiente.
 5. La modalidad de pago por uso en función de la distancia recorrida es más equitativa y permite aplicar políticas efectivas de gestión de la demanda de tráfico en comparación con los modelos de pago por tiempo (tradicionalmente conocidos como “viñetas”).
 6. La tarificación debe aplicarse en entornos interurbanos a todos los vehículos, modulando la tarifa a aplicar en función de sus características y especificaciones, y atendiendo a los principios establecidos por los paquetes de Directivas Europeas en la materia, Directivas 1999/62/CE, 2006/38/EC y 2011/76/UE, tales como tipos de vehículos, cargas que pueden transmitir al firme, eficacia medioambiental, etc.
 7. En la medida en que sea tecnológicamente posible y viable, la tarificación se deberá aplicar a las carreteras de gran capacidad sin perjuicio de que pueda aplicarse a carreteras convencionales con la finalidad de evitar derivaciones de tráfico a estas últimas teniendo en cuenta además factores socioeconómicos y medioambientales.
 8. Es deseable y necesario que el sistema tecnológico que se aplique permita la compatibilidad e interoperabilidad en todo el territorio español con independencia de la titularidad de las carreteras.
 9. El nuevo modelo de gestión y financiación de las infraestructuras viarias en España ha de desarrollarse de una manera eficiente mediante la colaboración entre el sector público y el privado debiendo encontrarse una solución que perdure en el tiempo.
 10. Este Comité considera que la situación actual de deterioro del patrimonio viario en España obliga a abordar urgentemente el problema de la obtención de fondos y la financiación de las carreteras para evitar que su insuficiencia y escasez haga cada vez más costosa la recuperación de los parámetros de calidad y seguridad necesarios en las redes de carreteras. En ese sentido se propone la implantación, sin demora, de un sistema de tarificación del uso de carreteras, aun cuando fuese provisional hasta que se puedan alcanzar los requisitos señalados en este documento.

Marzo de 2021

José Manuel Blanco Segarra (MITMA, DGC, Extremadura)

Juan Miguel Cabezudo Copa (Grupo Sarrión)

Bruno de la Fuente Bitaine (SEOPAN)

Adolfo Güell Cancela (MITMA, DGC, Castilla y León Occ.)

Joan Guzman Calso (Abertis)

Carlos Hernández Carrilero (Consultor independiente)

Mariló Jiménez Mateos (MITMA, DGC, Unidad de Apoyo)

Carlos Martínez García-Loygorri (CYOPSA - SISOCIA)

Carlos Millán Urra (Comunidad de Madrid, DGC)

Gonzalo Ortiz Lorenzo (SEITTSA)

Pablo Pérez de Villar Cruz (MITMA, DGC, SDG de Conservación)

José Puelles Gallo (Itínere)

Enrique Soler Salcedo (TPF Getinsa Euroestudios)

José Manuel Vassallo Magro (UPM, Catedrático de Transportes)