

El pago por uso: Dos visiones



Recientemente se ha lanzado una propuesta de pago por el uso de las Autovías y Autopistas gestionadas directamente por el Estado español. Como consecuencia, en la sociedad se ha encendido un debate entre los promotores y los que se sienten afectados. Tradicionalmente el mundo técnico se ha mantenido al margen de ese tipo de debates o ha optado por una determinada postura, de forma aparentemente unánime. En esta ocasión RUTAS quiere hacerse eco de lo que ocurre en la sociedad, y recoger opiniones que, desde dentro del sector, reflejen las discrepancias que se han acallado en otras ocasiones. El formato se asemeja al de dos tribunas, donde las opiniones, aunque no desarrolladas como en un artículo, se basan en datos y experiencias que pretenden ser objetivas. RUTAS, como revista de divulgación de la técnica y de las experiencias, quiere así, y desde una cierta neutralidad, acercarse a una realidad compleja, diversa y contradictoria.

De lo general a lo concreto

Enrique Soler Salcedo

Comité CT3 Financiación de Carreteras

Miembro de la Junta Directiva en representación de los socios individuales

TPF Getinsa Euroestudios

En el pasado número 186 de esta revista (primer trimestre de 2021) se publicó el artículo "Propuesta de nuevo modelo de financiación de carreteras: De un modelo agotado a una alternativa sostenible" firmado por catorce de los miembros del Comité de Financiación de la ATC, entre los cuales me encuentro.

Este documento es el resultado de un amplio debate de varios meses que, dada la importancia económica y social de lo tratado, corresponden solo a las ideas que se pudieron consensuar. Hay que resaltar el abanico amplio de profesionales del sector provenientes de distintos ámbitos como son Administración del Estado, Administración de CCAA, empresa pública, Universidad, consultores, empresas de ingeniería, empresas constructoras, empresas de conservación y empresas concesionarias.

Por supuesto no están todos los que son, pero si son todos los que están y es por eso que lo único que se pretendía era colaborar en el debate, que en el momento de la publicación del artículo solo se intuía que se podía producir en el corto-medio plazo. Sin embargo, la realidad de lo sucedido en los primeros días del mes de mayo con la presentación por parte del Gobierno de España a la Comisión Europea del Programa de Estabilidad y el Plan Nacional de Reformas, lo ha puesto en el centro de la diana de los telediarios, tertulias radiofónicas e incluso discusiones familiares en las sobremesas una vez que ha sido posible volver a reunirse en casa con los no convivientes.

En estas líneas quiero compartir con todos los lectores de Rutas algo más de lo presentado en esa nota de

consenso y que corresponde exclusivamente a mi idea de lo que debería ser el desarrollo del llamado pago por uso de las carreteras en España. Como anécdota decir que el título que le puse a esas primeras notas en el mes de noviembre de 2020 fue "reflexiones sobre una utopía cercana", sin intuir entonces cuan de cercana era.

Para ello, presento tres ideas y tres propuestas en las siguientes líneas. Por supuesto, como he hecho a lo largo de mi vida, no voy a contar nada nuevo, ninguna idea fantástica que nadie haya tenido antes. Por el contrario, siempre he dicho, y los que me conocen pueden confirmarlo, que yo nunca he inventado nada pero que me encanta aprender de los que saben, ver cómo lo hacen y, con los matices y las condiciones de contorno que correspondan, repetir esas experiencias en otros entornos. Eso he hecho y espero seguir haciendo tanto en lo profesional como en lo personal.

Por eso, estas ideas solo quieren añadir "leña al fuego" del debate, en el buen sentido, para que intentemos entre todos, porque os pido por favor que colaboréis activamente en este debate, no dejar fuera ninguno de los elementos fundamentales que comprenden este puzzle y que me temo no llegan a ser analizados por la mayoría de las personas que opinan del tema, sin que, por supuesto sea algo malintencionado, sino más bien desconocimiento e ignorancia, que como ya sabemos suele ser muy audaz.

Y digo esto, porque viendo las primeras noticias y enfoques que, los antes citados telediarios y tertulianos, le están dando al tema, me temo que solo se intenta llamar

la atención, crear polémica política, resaltar todos los elementos negativos y no analizar la realidad, las necesidades y los medios de que disponemos para cuadrar el círculo de las necesidades que tiene el sector de las carreteras en España.

Siempre es fácil hacer ruido, prometer el Edén, y hablar de derechos, pero trabajar, aportar soluciones realistas, asequibles y realizables y sobre todo hablar de deberes, no siempre tiene el retorno inmediato en votos, oyentes o lectores que muchos de los que opinan del tema necesitan y es lo que buscan.

La mayoría de los servicios que recibimos/utilizamos en nuestra sociedad se tarifican por uso de una u otra forma. Lo habitual es un fijo por disponibilidad y un variable por uso/consumo. Esto ha sido así desde prácticamente su implantación, porque ha sido necesaria la creación de nuevas infraestructuras que no existían para su uso y disfrute que, además en algún caso han sido inventadas recientemente “en términos de temporal histórico”, (agua, luz, saneamiento y depuración, telefonía, internet, ferrocarril, aviación)

Sin embargo, con el transporte por carretera no es así. En mi opinión esto surge porque desde el origen de la humanidad existía una libertad de movimiento NO asociada inicialmente al uso de ninguna infraestructura. El hombre se movía con plena libertad y los caminos se generaban por el propio uso prácticamente hasta la llegada de las calzadas romanas 400 aC.

Es necesario que la sociedad entienda que las carreteras “cuestan”, NO SON GRATIS, y el tema que tratamos es cómo se pagan, si por todos, presupuestos, o por los que las usan.

La primera idea fundamental a conocer y recordar por todos es que el sector de la carretera efectivamente soporta varios impuestos, no se trata de dar cifras aquí que se pueden encontrar en numerosos estudios, pero que estos impuestos no revierten en la carretera. Esta idea “nunca se cita” por parte de los que estos días hablan del tema. La carretera no deja de ser “la excusa” para recaudar, pero no es la beneficiaria.

No se trata de hablar del esfuerzo fiscal de los españoles o de la presión fiscal que soportamos. Esto sin duda es un debate también muy importante y fundamental, pero es otro debate en el que no me importa entrar, pero en otro artículo y cuando cambiemos de tema.

Sí que me lleva a centrar la primera propuesta, estamos hablando no de un impuesto sino de una tasa finalista, es decir recaudar para un fin concreto, no un ingreso fiscal a caja única como son el impuesto al combustible

fósil, el impuesto de matriculación, el impuesto de circulación o incluso el IVA y el impuesto de sociedades asociados a negocios del entorno de la carretera. Por cierto, es importante señalar que la recaudación por combustibles fósiles debería sufrir en los próximos años una importante caída por la presencia de otros combustibles y la eficiencia de los nuevos vehículos que aún lo usan, lo que sin duda incide en la necesidad de plantearse un nuevo modelo de financiación por parte del Estado.

Segunda idea, la carretera no solo requiere conservación. Estos últimos días se da a entender que nuestras carreteras ya están terminadas y solo requieren un ligero mantenimiento. Esto lamentablemente es falso. Aunque disponemos de una red de carreteras “envidiable” para muchos países, ni está finalizada, ni nunca lo estará. Es necesario una permanente adecuación de la carrera a las necesidades de la movilidad de la sociedad, ampliaciones, terceros carriles, duplicaciones, variantes, mejora, accesos, nuevos enlaces, por citar algunos, así como a las nuevas tecnologías y avances en seguridad vial, coches autónomos, auto recarga, comunicaciones vehículo-infraestructura, etc...

Por lo tanto, como en cualquier plan económico que pretenda ser sostenible de cualquier sector, la tasa a recaudar debe estar en consonancia con lo que se necesita gastar e invertir en un periodo más bien amplio de tiempo, 10-15 años, por ejemplo.

Por supuesto, tampoco podemos olvidar que la carretera tiene también un uso social (de este aspecto hablé en mi exposición en el XXVI Congreso Mundial de la Carretera en Abu Dabi EAU en octubre de 2019) y, como tal, hay una parte de los gastos necesarios para su mantenimiento que debe ser considerado GASTO SOCIAL, al nivel de la sanidad, educación, pensiones,... porque forma parte intrínseca de los conceptos de la educación, de la sanidad y de las pensiones en sí mismas. No hay hospitales sin carreteras/calles para llegar a ellos, no hay colegios o universidades sin carreteras/calles para llegar a ellos, no hay residencias, centros de día, viajes de pensionistas sin carreteras, etc, y por eso, para el cálculo de los ingresos se puede contar con una aportación de los presupuestos que correspondan a ese concepto social.

Por lo tanto, se deben estudiar y planificar las actuaciones en un periodo de explotación y, en base a los estudios de tráfico, definir el importe de la tasa a recaudar. Finalizado ese periodo o cuando se vea que es necesario una modificación, actualizar dicha tasa. Aquí no se trata de recaudar por recaudar, por el contrario, al ser una tasa finalista se trata de hacer sostenible económicamente el sistema de movilidad y transporte por carretera.

Por presentar una clasificación de los diferentes gastos de la carretera, yo los suelo clasificar en tres grupos:

- Muy Grandes Inversiones Puntuales (MGIP), Nuevas obras, ampliaciones, actualizaciones, expropiaciones
- Grandes Inversiones Periódicas No Anuales (GIPNA), Rehabilitaciones, sustituciones, reformas
- Gastos Anuales en Mantenimiento y Explotación (GAME) Limpieza, Siega, Bacheo, Vigilancia, Gestión Administrativa

La segunda propuesta que planteo es que es necesario tener un plan económico financiero de las carreteras del país, donde se definan las necesidades de gastos, el tráfico previsto y los ingresos a obtener y por supuesto con un beneficio “cero” calcular la tarifa a recaudar.

La tercera idea y última que quiero presentar es que el objetivo final debe ser implementar el sistema en todas las carreteras, caminos y calles de España, independientemente de la titularidad de las mismas.

Esto, que dicho así, puede sonar casi a locura en una nación constitucionalmente descentralizada, pretende sin embargo garantizar dos premisas también muy importantes socialmente hablando.

Una, que todos somos iguales ante la ley (aunque a veces no lo parezca) y la segunda, que se premie la buena gestión del gasto por parte de los titulares de cada una de las vías.

Voy a intentar desarrollar esta tercera propuesta. En primer lugar, parto de que tecnológicamente no tenemos límite alguno (ahora o en el futuro inmediato) para localizar al vehículo/usuario de la carretera. Por lo tanto, en todo momento se conoce si se está usando una vía local, provincial, autonómica o estatal (se puede ampliar la clasificación lo que se necesite).

En todo lo comentado hasta ahora, solo he planteado una forma distinta de obtener los ingresos, pero no he planteado ningún cambio en la gestión de los gastos. Es decir, todo lo dicho, no modifica en absoluto la situación actual (real) que del uso de esos fondos hacen dichas Administraciones titulares de carreteras. Ya que esta opción de “ingresos” mantiene intacta la situación actual de cómo se enfocan los gastos.

Con esos ingresos, las distintas Administraciones titulares de carreteras, que mantienen sus obligaciones de dar el servicio de construir, mantener y explotar sus carreteras, podrán buscar la maximización de sus recursos analizando las opciones de licitar contratos de diseño, construcción, conservación, explotación, diseño y cons-

trucción, concesión en el sentido amplio con riesgo de financiación y demanda, concesión sin financiación y con riesgo de demanda o no, etc.

Por lo tanto, en el plan económico planteado en la segunda propuesta, la tasa no tiene que ser única ni la misma para todas las vías del país. Perfectamente se puede personalizar para cada una de las Administraciones titulares de las carreteras, llegando incluso a ser diferentes entre dos Administraciones similares, permitiendo que se beneficien los usuarios de un mejor uso de los recursos si una Administración es más eficiente que otra a la hora de gestionar los gastos.

También este sistema posibilitaría el uso de bonos por distancias o tiempos que permitiera a los usuarios habituales o cíclicos diferenciarse de los puntuales, de forma similar a como se usan en otros medios de transporte.

También permite, si fuera el caso, el hacerlo compatible con alguna de las figuras impositivas actuales que soporta el vehículo/usuario como es el impuesto de circulación, ya que permitiría circular por las vías municipales correspondientes, pero no así por las de otros municipios.

Bien, hasta aquí mis aportaciones al debate inicial. Ahora espero recibir las vuestras para lo cual pongo a vuestra disposición mi correo-e esoler@ciccp.es, aunque sin duda la Asociación Técnica de la Carretera y esta revista estarán encantadas de recibir vuestras aportaciones y opiniones.

Nuevos dogmas

Óscar Gutiérrez-Bolívar Álvarez

Vicepresidente Ejecutivo de la Revista Rutas

Dirección General de Carreteras, MITMA (España)

Desde hace un tiempo estamos sometidos a los argumentarios de distintos grupos o estamentos que consiguen que se acepten como verdades incontrovertibles postulados con escasas explicaciones: solo se aceptan, cuando no, se imponen. Las paredes de lo políticamente correcto confinan tanto, que pueden provocar reacciones verdaderamente explosivas. Las carreteras no están al margen de estas corrientes. Palabras como movilidad, resiliencia, descarbonización u otras son ciertamente evocadoras, pero con frecuencia se utilizan como arietes contra un supuesto pasado en la gestión de las carreteras. Da la impresión de que, hasta el presente, un ansia constructiva desmedida primaba sobre cualquier otra ambición por parte del entorno de la carretera. La consideración esencial de la infraestructura como un servicio, su implicación económica, social y ambiental, parece que eran absolutamente ajenas a los técnicos. Tanto es así, que se están tejiendo una serie de urdimbres tan etéreas sobre el futuro de la movilidad, que eluden cualquier referencia al medio material y conceptual que las sustenta: la carretera. Se puede entender que en determinados momentos sea conveniente centrar la atención en unos objetivos escogidos. No debía ser a costa de ignorar la labor abnegada de tantas personas, y ya, por mera imposibilidad ontológica, la materialidad misma del medio principal que soporta la movilidad. Esta sombra se ha originado en una Europa que no se acaba de dotar de una estructura sólida y se limita a lanzar consignas elaboradas por su burocracia. Se trata de un ataque ciertamente furibundo a las carreteras. Aunque a la larga esas amenazas desaparecerán por imposibilidad material, por el momento están venciendo. Ciertamente, y con el impulso de esas mismas instituciones europeas se acometieron en el pasado

obras de dudosa necesidad y rentabilidad. Parece que ahora hay que desplazarse al extremo contrario demonizando a las carreteras. Habrá que recomendar un cierto equilibrio y contención a esos hacedores enfebrecidos de paradigmas.

Simultáneamente ha surgido en España, y con un cariz similar, el tornado del pago por uso. El problema, no es que se haya hecho desde ámbitos políticos o de grupos interesados. Lo preocupante es cuando los técnicos asumen esos argumentarios, bajo mi punto de vista, sin explicaciones suficientes que los respalden. En primer lugar, parece que se limitaría a las autopistas-vías del Estado. Se aduce, entre otras razones, que se encuentran en mal estado. La realidad es que hasta ahora, y salvo en contados tramos, las Carreteras del Estado se encuentra en condiciones aceptables. Así lo atestiguan las auscultaciones de regularidad y las inspecciones de imágenes, que se suponen que son datos objetivos. Es comprensible que las empresas del sector necesiten realizar obras. Se trata de un sector estratégico al que habría que buscarle una salida digna. Pero también creo que no debería necesitar pintar un panorama más sombrío del que es.

La realidad es que las inversiones en conservación y construcción de la pasada década, junto con la caída del tráfico, han evitado que se disparara el deterioro de la red. Además, las autovías con peaje en sombra han mantenido un altísimo nivel en una parte de la red.

Por otro lado, se pretende hacer una distinción entre contribuyente y usuario. Hay servicios del Estado que no son usados por todos los ciudadanos. Probablemente la ópera, que además está subvencionada, deba pagarse, en parte, por los pocos que pueden permitírselo. Pero se

da la circunstancia de que las carreteras, las calles, las autopistas y los caminos son usadas por absolutamente por todos los ciudadanos. No solo de forma directa, sino también indirecta, pues todos los bienes y servicios esenciales necesitan a las vías. Ni que decir, que la sanidad, y la educación necesitan de ese servicio. El pago por ese uso sería equivalente a un impuesto que repercutiría en todos. Los artificios contables entre déficit y deudas públicas y privadas acaban recayendo sobre todos los ciudadanos. Afirmar que el pago de la conservación por vía presupuestaria está agotado, no parece tener más fundamento que el de seguir una consigna. También lo podrían estar la seguridad u otros servicios. En el pasado hubo portazgos, pontazgos, pero el estado moderno asumió que el transporte suponía un servicio esencial, lo que supuso un avance notable. No obstante, hay que reconocer que las concesiones jugaron un papel, en ocasiones beneficioso, pues además de facilitar fondos, pudieron aportar mejoras introducidas por actores externos a las administraciones.

Conviene recordar que el pago por el uso de carreteras existentes surgió en países del centro de Europa que empezaron a ver cómo sus redes soportaban un intenso tráfico pesado, que podía atravesar todo el país sin dejar un céntimo, pero deteriorándolas de forma alarmante. En nuestro país podría justificarse en algún territorio foral en el que no reciben ningún retorno por los vehículos que los atraviesan por carreteras de su exclusiva competencia.

Recaudar fondos solo en las autovías crearía inequidades, disfunciones, accidentes, migraciones tanto de tráfico como de nuevas necesidades de conservación.

Por otra parte, el cobro ¿irá directamente al gestor de las carreteras, o como en situaciones similares irá a parar al Tesoro? De cualquier forma, parece que el Estado se estuviera haciendo trampas al solitario. Resultaría que como el propio Estado no se dota de los recursos suficientes, habría que crear una tasa, supuestamente finalista, para eludir la voracidad de Hacienda. En vez de modificar leyes, se crean otras para soslayar las existentes. ¿No sería más conveniente un pacto legislativo por el que se llegara a un compromiso de dotar de forma suficiente a los servicios que presta el Estado por medio de las carreteras? Países como Nueva Zelanda y el Reino Unido han incorporado a su legislación la necesidad de establecer una Gestión del Patrimonio que garantice una inversión suficiente. En la contabilidad de esos países y en la de Estados Unidos se tiene una detallada valoración del patrimonio viario, considerando su valor de reposición, y la depreciación mediante la evaluación del estado actual.

Sería necesario comunicar de forma eficaz a los ciudadanos la necesidad de preservar el patrimonio viario.

Sin él, no solo no hay ni educación, ni sanidad, ni tan siquiera actividad económica alguna. Los políticos y los ingenieros pueden encontrarse en una sociedad civil que sea consciente de la importancia de preservar un patrimonio que tanto ha costado.

Aunque, todo ello no impide que se prepare un futuro en que se pueda regular la oferta y la demanda por medio de incentivos o desincentivos, de forma que se evite la congestión, o la necesidad de ampliar las redes, con su correspondiente incidencia ambiental. La digitalización, la conducción autónoma, la inteligencia artificial, el big-data y el block-chain facilitarán esa gestión.

No parece que sea el momento de imponer un pago que se circunscribiría a una parte de las carreteras, ni de cargar más al transporte y por ende a toda la población. La movilidad por carretera ya es una fuente ingente de obtención de recursos para el Estado.

Son momentos para defender las carreteras con razones técnicas. La técnica, bien entendida, sobrepasa el ámbito de los materiales y debe abarcar la repercusión económica, social y ambiental. Todo lo que se pueda medir y demostrar debería caer bajo su influjo. Es el momento de que se aporten razones de peso al debate. Que se pongan de manifiesto diagnósticos y soluciones con sus ventajas, y sin eludir los inconvenientes. Se tiene larga y cercanas experiencias en los dictámenes de “expertos” y de sus resultados. Es hora de admitir que las sociedades son adultas, que pueden convivir con la incertidumbre y que saben que las soluciones infalibles no existen.

Se podría concluir insistiendo en que la carretera presta un servicio esencial del que nadie puede prescindir. Además, ya es, hoy en día, una fuente descomunal de ingresos para la nación. Es hora de desempolvar el viejo lema de PIARC, que lo dice todo, proclamándolo a los cuatro vientos: «Via Vita». ❖