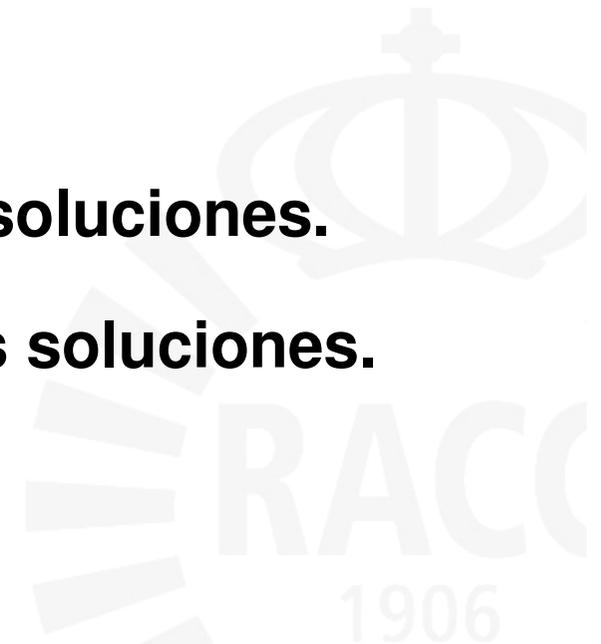


**ELEMENTOS PARA UN SISTEMA MÁS  
EQUITATIVO Y EFICIENTE DE  
FINANCIACIÓN DE LA RED DE  
CARRETERAS DE ALTA CAPACIDAD (RAC)  
EN ESPAÑA**

24 de Mayo 2012

- 1. El contexto.**
- 2. 2 problemas básicos: equidad y eficiencia.**
- 3. La importancia del orden a la hora de abordar los problemas existentes.**
- 4. El problema de equidad y posibles soluciones.**
- 5. El problema de eficiencia y posibles soluciones.**



# 1. El contexto



## **1. El contexto: 3 elementos de fondo que abren la puerta a definir un nuevo modelo de financiación de la RAC**

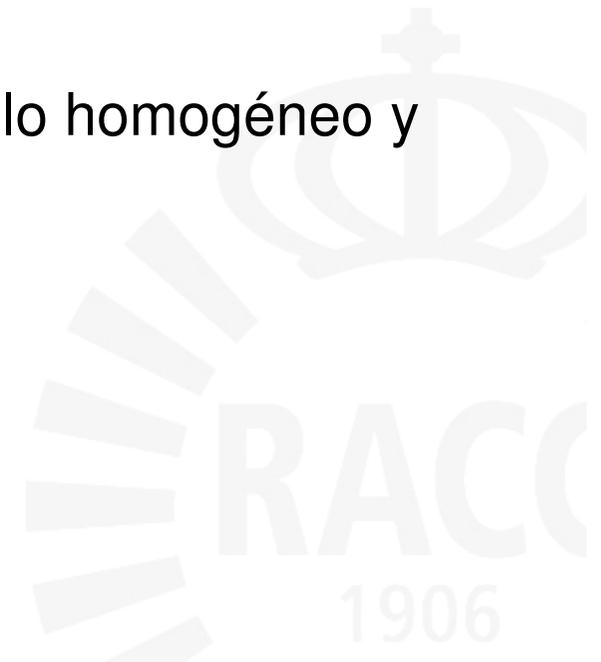
1. Gran extensión de la RAC en España en los últimos 20 años: convergencia con Europa.
2. Definición progresiva en la Unión Europea de un modelo homogéneo de financiación de la RAC (Libro Blanco del Transporte 2011, y nueva Directiva Euroviñeta 2012).
3. Debilidad en las finanzas públicas que obliga a buscar fuentes alternativas de financiación.

## **2. 2 problemas básicos: equidad y eficiencia**



## 2. La situación de partida en España en cuanto a la RAC: 2 problemas básicos

1. **Problema de equidad:** asimetría/desequilibrio en el modelo actual de financiación de la RAC.
2. **Problema de eficiencia:** falta de un modelo homogéneo y suficiente para la financiación de la RAC.



### **3. La importancia del orden a la hora de abordar los problemas existentes**



### **3. La importancia del orden a la hora de abordar los problemas existentes**

- Sólo si se resuelve el problema de equidad, será posible diseñar un sistema verdaderamente homogéneo.
- Tratar de superponer un sistema aparentemente homogéneo (como la Euroviñeta, por ejemplo) sobre una realidad asimétrica, sólo hará aumentar las distorsiones ya existentes.

**Por tanto, es imprescindible resolver en primer lugar el problema de la equidad, para empezar a hablar de cómo diseñar un modelo homogéneo y suficiente para la financiación de la RAC.**

## **4. El problema de equidad y posibles soluciones**



## 4. Problema de equidad y posibles soluciones

### La falta de equidad: disparidades regionales

- La distribución de las vías de alta capacidad entre autopistas de peaje y autovías libres presenta grandes diferencias entre comunidades autónomas después de 20 años de inversión pública sostenida.
- Las diferencias son evidentes, tanto en la red total como en la red de titularidad estatal.
  - El porcentaje de km. de pago oscila entre el 0% en ciertas comunidades, hasta el 72,1% en otras, para el conjunto de la RAC.
  - En el caso de la red de titularidad estatal, el intervalo va de 0 a 100.
- Estas diferencias no eran tan manifiestas en el año 1990, antes de la eclosión de la inversión pública.
  - La longitud de las autopistas de peaje ha pasado de 2.336 km. en 1990 a 2.991 en el año 2010.
  - La longitud de las autovías, de 2.099 a 11.271, sin tener en cuenta las vías de doble calzada.

## Veinte años de historia de inversiones en vías de alta capacidad

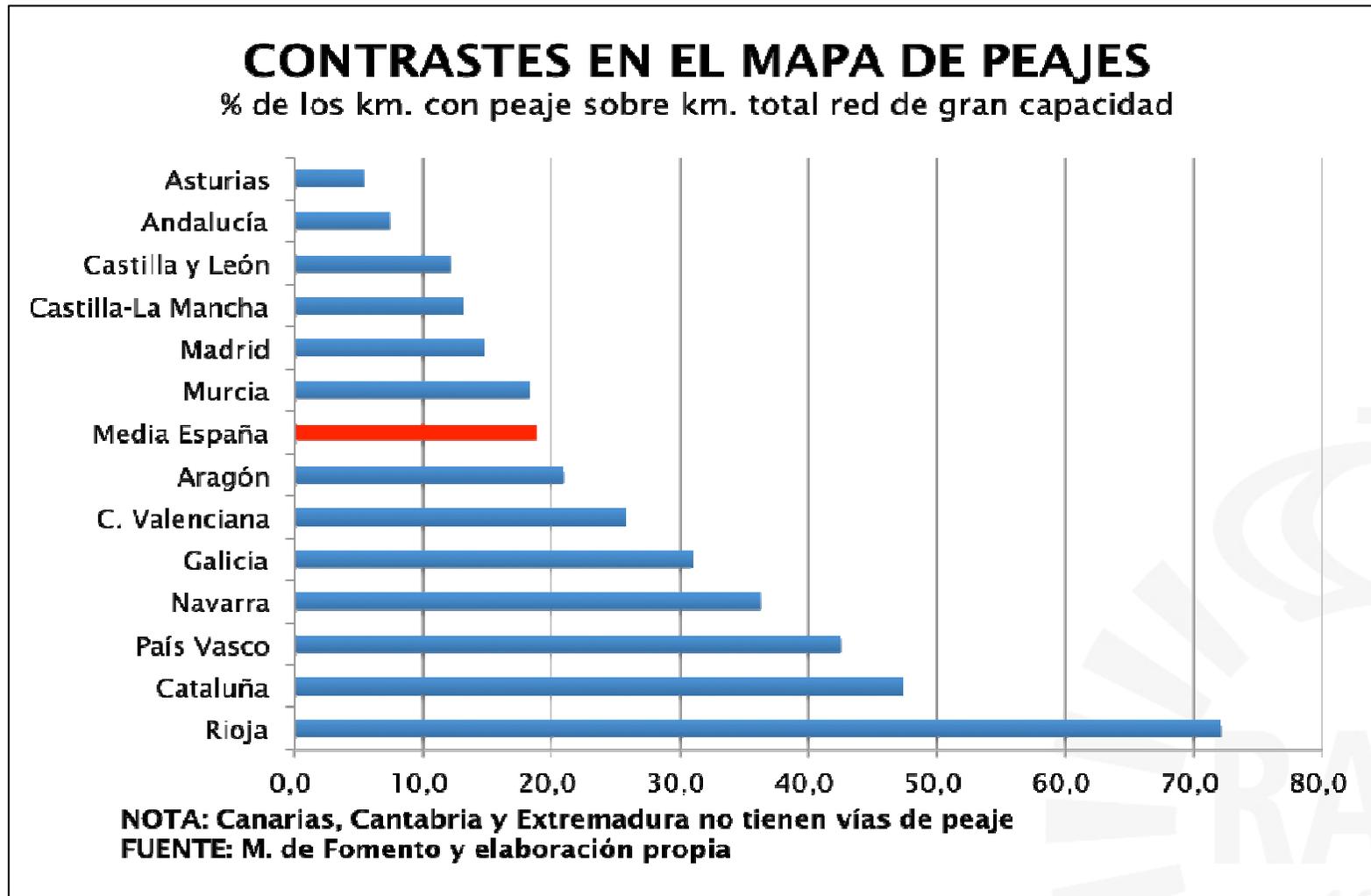
LONGITUD DISPONIBLE EN VIAS DE ALTA CAPACIDAD EN ESPAÑA  
Kilómetros en servicio en los años 1990, 2000 y 2010

	Autopistas peaje			Autovías libres (*)			Total alta capacidad		
	1990	2000	2010	1990	2000	2010	1990	2000	2010
Andalucía	176	170	197	550	1.741	2.445	726	1.911	2.642
Aragón	192	158	157	138	234	595	330	392	752
Asturias	61	22	22	19	170	386	80	192	408
I. Baleares	-	-	-	42	72	183	42	72	183
Canarias	-	-	-	198	255	308	198	255	308
Cantabria	24	-	-	18	135	220	42	135	220
Castilla-La Mancha	-	-	239	435	875	1.570	435	875	1.809
Castilla y León	207	194	280	294	1.084	2.023	501	1.278	2.303
Cataluña	573	653	632	265	774	704	838	1.427	1.336
C. Valenciana	385	287	367	176	676	1.060	561	963	1.427
Extremadura	-	-	-	17	274	745	17	274	745
Galicia	118	249	327	23	450	728	141	699	1.055
Madrid	95	17	144	377	667	830	472	684	974
Murcia	12	-	115	70	367	515	82	367	630
Navarra	152	137	138	20	86	242	172	223	380
País Vasco	223	196	254	136	299	344	359	495	598
Rioja	118	119	119	11	18	46	129	137	165
Ceuta y Melilla	-	-	-	1	-	3	1	-	3
<b>Total</b>	<b>2.336</b>	<b>2.202</b>	<b>2.991</b>	<b>2.790</b>	<b>8.241</b>	<b>12.974</b>	<b>5.126</b>	<b>10.443</b>	<b>15.965</b>

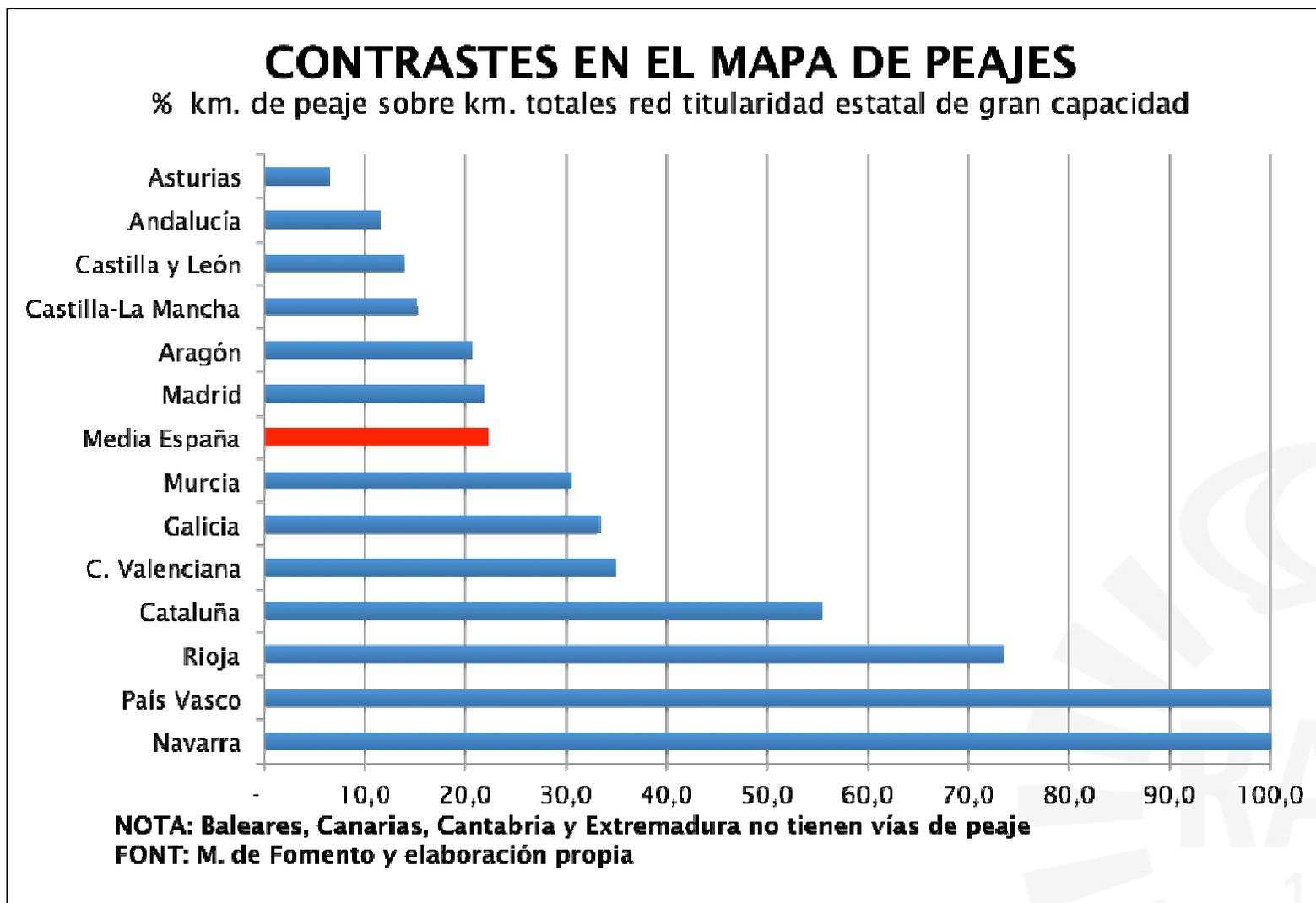
NOTA: (\*) Incluye vías de doble calzada

FUENTE: M. de Fomento y elaboración propia

**El desequilibrio en infraestructuras de pago y gratuitas.  
Red total de alta capacidad**



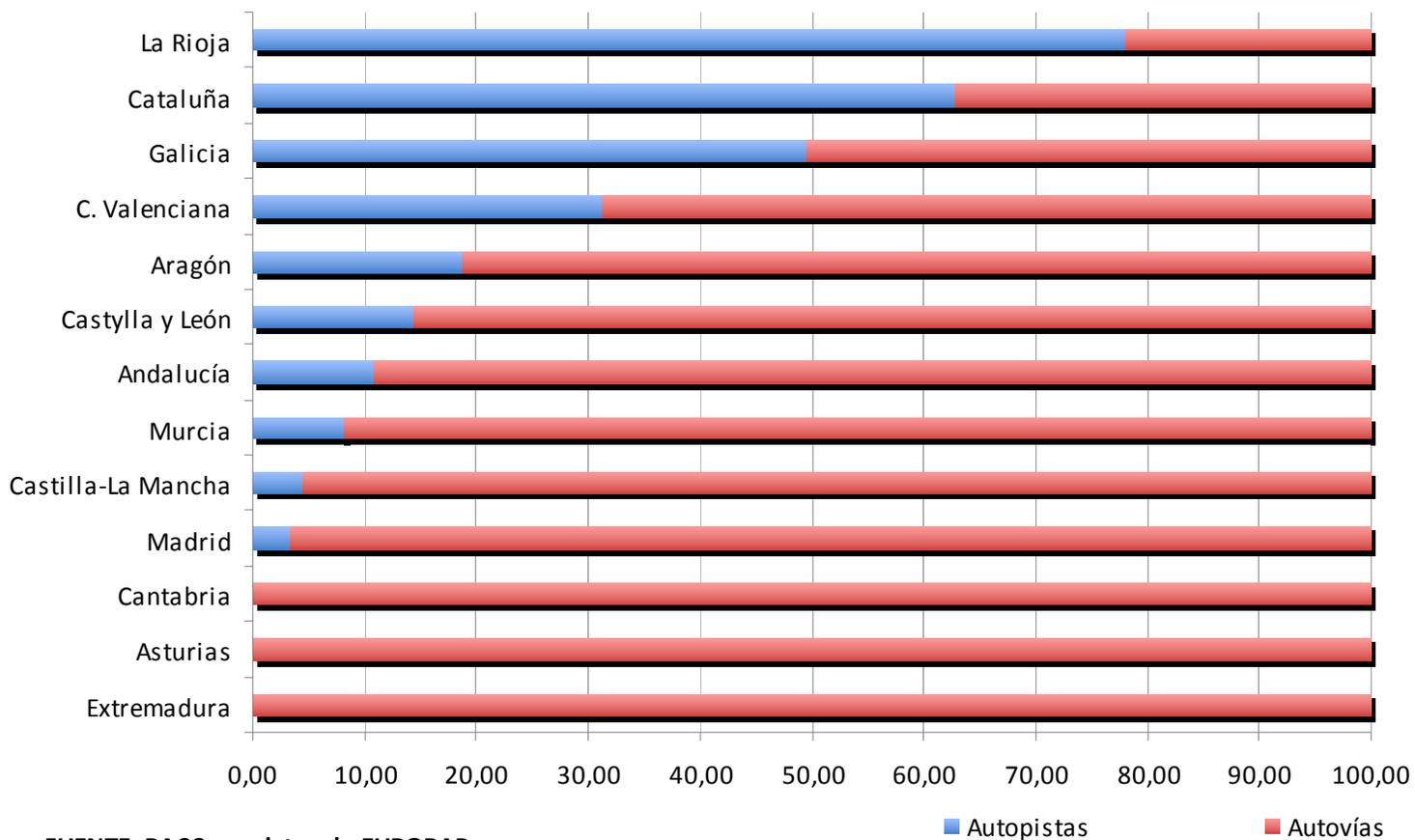
**El desequilibrio en infraestructuras de pago y gratuitas.  
Red de alta capacidad de titularidad Estatal**



**El desequilibrio en el pago por uso se acentúa si tenemos en cuenta el tráfico**

**TRÁFICO POR VÍAS DE ALTA CAPACIDAD SEGÚN PAGO**

% veh.km. en autopistas de peaje y autovías por territorio

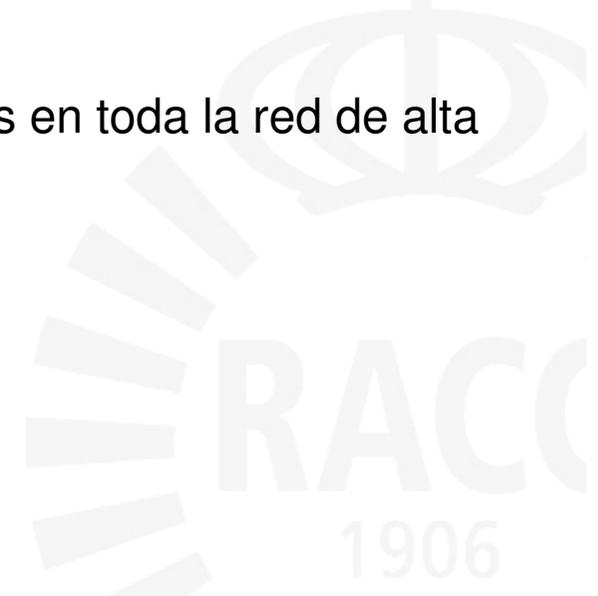


FUENTE: RACC con datos de EURORAP

- Malestar creciente entre la población de las zonas más afectadas por los peajes, fundamentalmente en Cataluña y Galicia o País Vasco. En La Rioja el impacto es menor, pues la mayor parte del tráfico es interregional.
- Mayores costes para los ciudadanos y empresas con movilidad en los territorios más afectados por los peajes.
- Falta de adecuación entre oferta y demanda de infraestructuras en algunos territorios.



- No intervenir en el problema.
  - El descontento entre los usuarios genera crisis como el de la campaña “No vull pagar”.
  
- Adoptar una postura activa para mejorar la equidad del sistema escogiendo entre dos alternativas opuestas o una opción intermedia.
  - Opción A) Extensión generalizada de los peajes en toda la red de alta capacidad
  - Opción B) Supresión de los peajes
  - Opción C) Fórmulas intermedias



## Opción A) La extensión de los peajes en la RAC

- Esta opción es compleja desde un punto de vista operativo y exige inversiones importantes aunque indudablemente puede generar un cierto trabajo en el proceso de instalación y posterior gestión.

- ¿Cuántos peajes se ponen?
- ¿En qué vías?
- ¿Qué tarifas se aplican?
- ¿Quién lo gestiona?

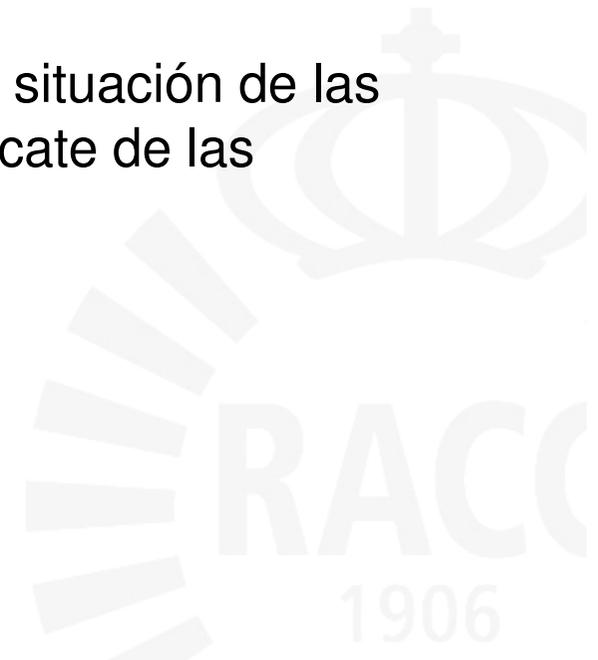
La red de autovías libres de peaje en España en la actualidad (2010) es de 10.678 Km, de los que 8.132 son de titularidad estatal. (335 Km. en Cataluña)

**Opción A) La extensión de los peajes en la RAC: pros y contras**

- Los costes de transacción por instalación de peajes no son negligibles (instalación, mantenimiento, colas).
- El peaje crea rechazo social, más en un momento como el actual de debilidad económica.
- La diversidad tarifaria por territorios puede distorsionar la pretendida búsqueda de equidad del sistema.
- La instalación de peajes en vías libres puede alterar radicalmente el panorama de la movilidad, generando mayor congestión y aumento de la siniestralidad en vías alternativas convencionales.
- **La aplicación de peajes aumentaría los ingresos del sector público, ya sea por vía directa, o por concesión de la gestión.**

## Opción B) El rescate total e inmediato de los peajes

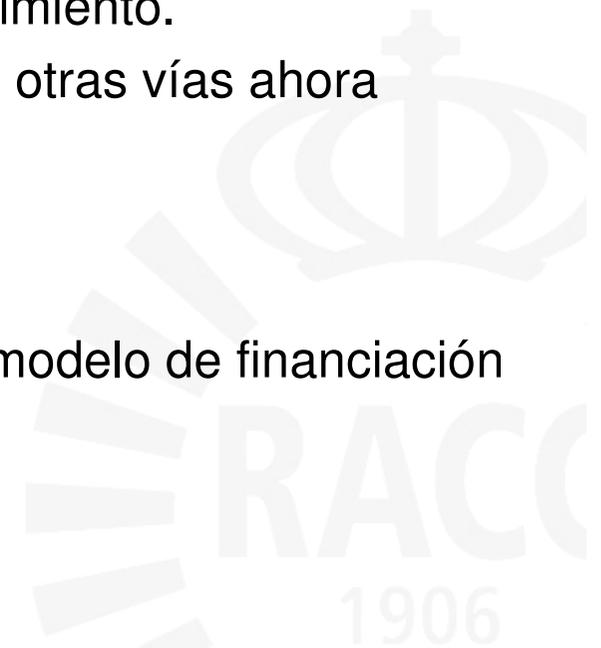
- Es una solución equitativa para el usuario, pues se hace “tabula rasa” de una situación de desequilibrio.
- Es una solución que debilita el principio de seguridad jurídica en la medida en que altera la legalidad vigente.
- Es una solución inviable financieramente dada la situación de las finanzas públicas, que no pueden afrontar un rescate de las concesiones.
- **¿Qué alternativas existen?**



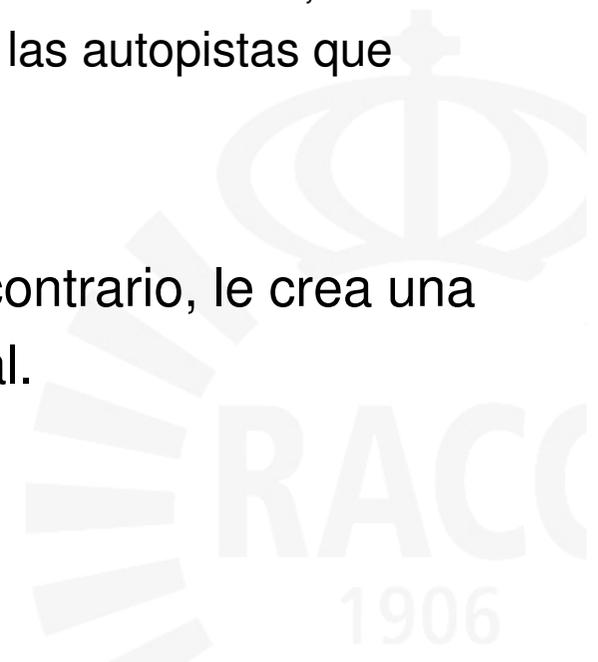
## Opción C) Fórmulas intermedias Propuesta del Parlament de Catalunya

- El pleno del Parlament de Catalunya aprobó el pasado 9 de mayo, por 125 votos y tres abstenciones, volver a presentar en el Congreso la propuesta para crear un fondo estatal "para la homogeneización y el rescate selectivo" de los peajes de autopista.
  - Esta opción propone alimentar el fondo de rescate con los impuestos generados por la actividad de las concesionarias (IVA e Impuesto de Sociedades).
  - Contempla medidas selectivas de aplicación según usuarios y condiciones de movilidad.
- La solución, de hecho, es el establecimiento de un peaje a la sombra parcial.

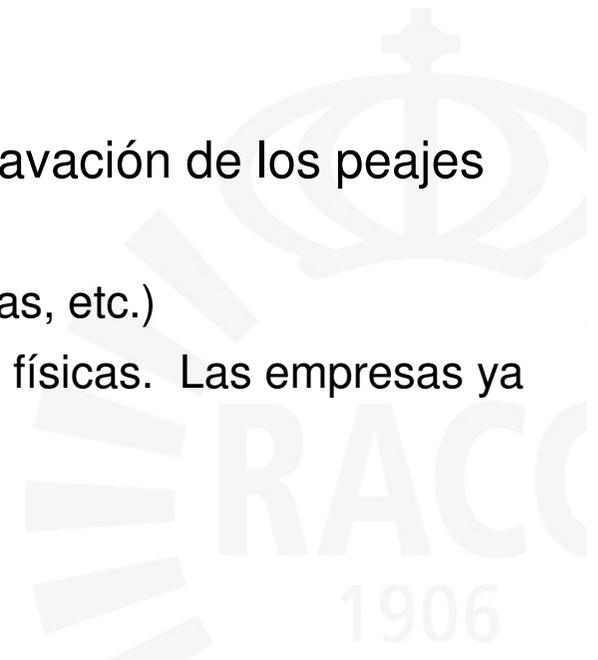
- Es una solución fácil de aplicar con la tecnología disponible.
- El coste de la medida es, por tanto, gestionable a corto y largo plazo.
- No afecta a los turistas ni al transporte de mercancías internacional de empresas no españolas que siguen pagando por el uso de las infraestructuras y ayudan a su financiación y mantenimiento.
- Creará más tráfico, tanto nuevo como procedente de otras vías ahora congestionadas, mejorando la movilidad general.
- Se respeta la situación legal de las concesionarias.
- Afectaría a la mayor parte del territorio.
- La solución abre la puerta a una racionalización del modelo de financiación y mantenimiento de infraestructuras.



- Las nuevas tecnologías permiten la aplicación del sistema de manera sencilla.
  - Del mismo modo que las contribuciones a los Planes de Pensiones se gestionan automáticamente y se incluyen en el borrador del IRPF, se podría integrar el archivo informático del tráfico por las autopistas que facilitasen las concesionarias.
- No requiere ningún esfuerzo al contribuyente, al contrario, le crea una impresión positiva sobre la medida gubernamental.



- Los ingresos por peajes en 2010 en la red de titularidad Estatal ascendieron a 1.418 millones de euros, de los que un 29,5% se ingresaron por la vía del Teletac.
- Esta cifra supone exactamente un 2,11% de la recaudación total por IRPF en 2010.
- El impacto sobre la recaudación del IRPF de la desgravación de los peajes se presume muy inferior:
  - No todos los usuarios pueden desgravar el peaje (turistas, etc.)
  - La aplicación de la desgravación es sólo para personas físicas. Las empresas ya descuentan los peajes de la base imponible.



## Es una solución con efectos positivos sobre la movilidad

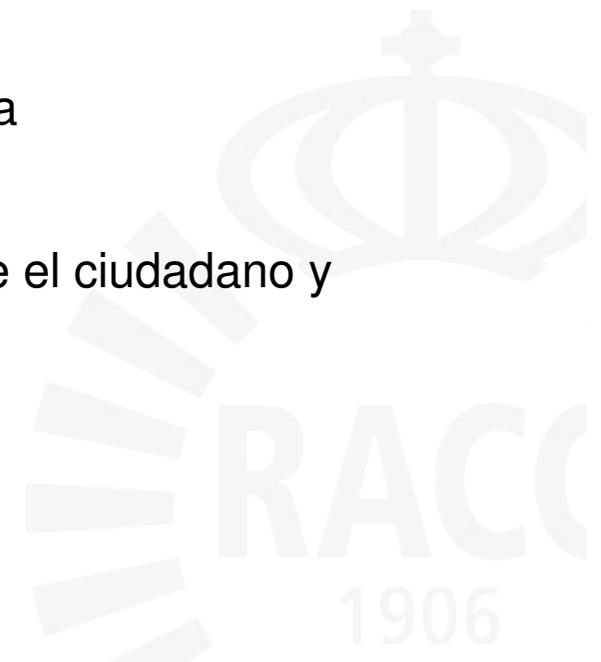
- El aumento del tráfico en las autopistas evitará congestión en las vías convencionales y autovías libres de peaje.
  - Un ejemplo puede ser la Nacional II a su paso por el Maresme
- Ciertas autopistas con baja utilización pueden captar tráfico de otras vías ahora congestionadas.
- El aumento del tráfico en las autopistas evitará accidentes en las vías convencionales.
  - El aumento de la siniestralidad en los primeros meses de 2012 se ha concentrado en este tipo de vías.
- El aumento del tráfico puede propiciar una negociación a la baja de las tarifas de las concesionarias.

**Afectaría a la mayor parte del territorio**

	Autopistas de peaje 2010	
	2010	%
Cataluña	463	18,53
C. Valenciana	367	14,69
Castilla y León	280	11,21
Galicia	273	10,93
Castilla-La Mancha	239	9,57
Andalucía	197	7,89
Aragón	157	6,29
Madrid	144	5,76
Rioja	119	4,76
Murcia	115	4,60
País Vasco	83	3,32
Navarra	39	1,56
Asturias	22	0,88
I. Baleares	-	
Canarias	-	
Cantabria	-	
Extremadura	-	
Ceuta y Melilla	-	
<b>Total</b>	<b>2.498</b>	<b>100</b>

FUENTE: M. de Fomento y elaboración propia

- Se puede abrir un debate sobre un nuevo modelo de financiación de infraestructuras sobre la base de la equidad.
  - Financiación mediante impuestos generales
    - El límite es la restricción de las finanzas públicas
  - Adopción del pago por uso
    - Alineamiento con la doctrina de la Unión Europea
  - Alternativa intermedia
    - Permite graduar el impacto de las medidas sobre el ciudadano y sobre las cuentas públicas



## **5. El problema de eficiencia y posibles soluciones**



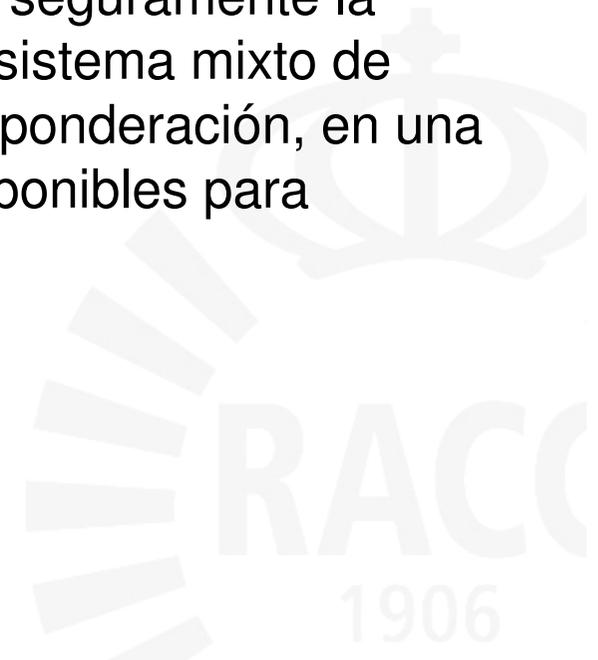
El debate del nuevo modelo de uso de infraestructuras viarias se plantea entre dos alternativas opuestas



- La UE es cada vez más activa a la hora de definir grandes principios e instrumentos para financiar las RAC:
  1. **Principio de pago por uso:** se enfatiza la conveniencia que los usuarios paguen los costes de mantenimiento de las vías.
  2. **Principio “quien contamina, paga”:** se enfatiza que las emisiones contaminantes de los vehículos (tanto por lo que afecta al cambio climático, como a la calidad del aire) deben ser gravadas.
  3. **Principio de regulación de los pagos para reducir los niveles de congestión:** se enfatiza que los pagos de los usuarios se tienen que modular de forma que se optimice la movilidad.
  4. **Principio de afectación de recursos:** se enfatiza la conveniencia de que las RAC dispongan –al menos parcialmente- de fuentes de financiación propias.

- En la práctica, hay 4 grandes instrumentos para financiar las RAC:
  1. **Con cargo a los presupuestos generales del Estado:** tiene sentido, pues las RAC son, en parte, un bien público; pero no respeta el principio de pago por uso.
  2. **A través de las llamadas “viñetas”:** es un sistema de pago basado en el tiempo (1 semana, 1 mes, 1 año): es muy fácil de implementar, pero no tiene en cuenta el uso efectivo que se hace de las vías.
  3. **Peajes:** es un sistema de pago en función de los kilómetros recorridos; gestión más cara que la viñeta.
  4. **A través del impuesto especial sobre gasolinas:** podría ser una opción eficiente y de fácil aplicación, pues paga quien hace mayor uso de las infraestructuras. Grava todo el tráfico no sólo el de las RAC.

- Una vez resuelto el problema de equidad existente, es urgente abrir un debate sobre cómo diseñar un sistema equitativo, homogéneo y suficiente de financiación de la RAC en España.
- En este debate hay que huir de dogmatismos y seguramente la solución más justa y más fácil de aplicar es un sistema mixto de financiación, basado, con diferentes grados de ponderación, en una combinación de los diferentes instrumentos disponibles para financiar las RAC.



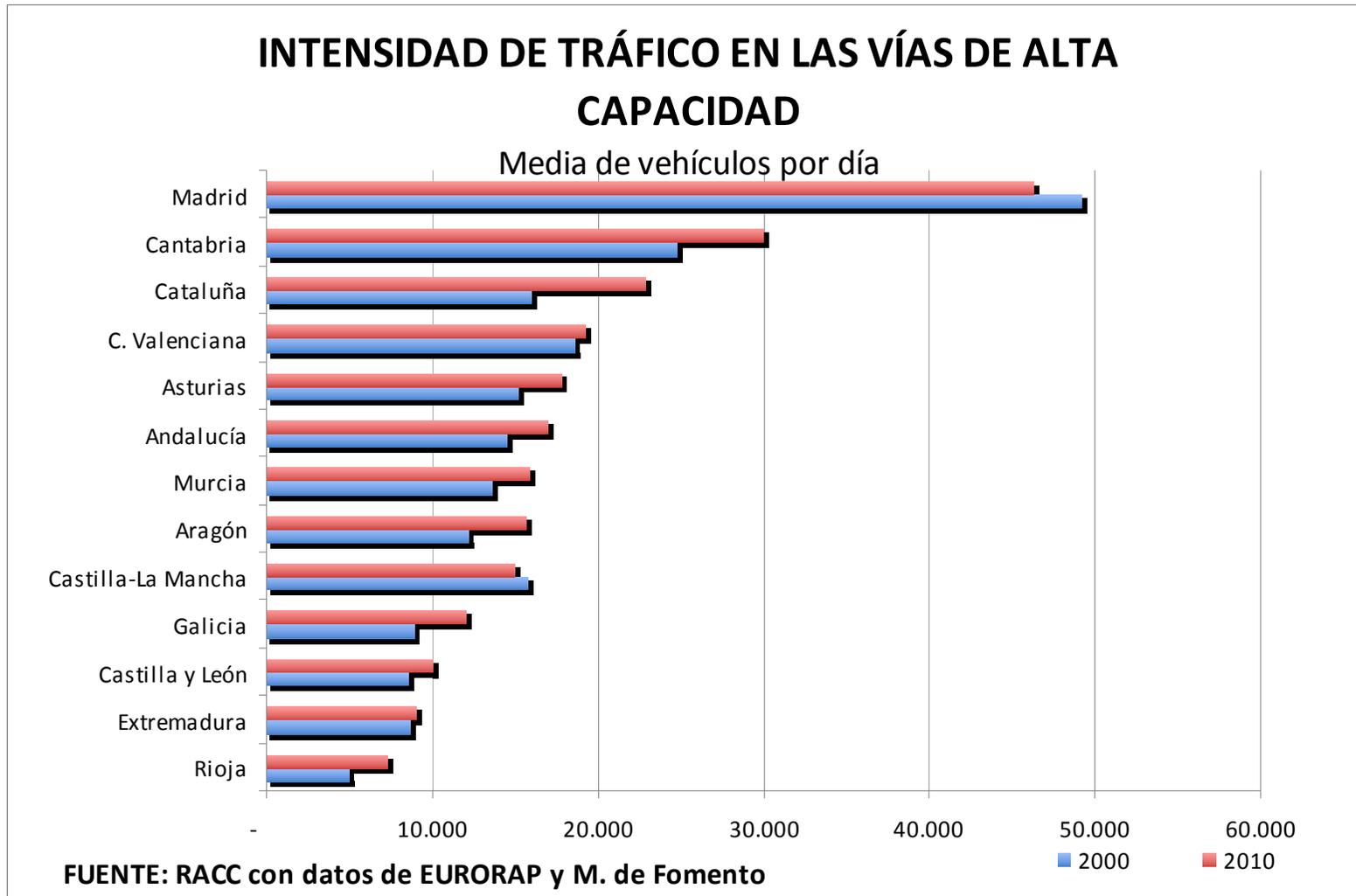
## Tipos de carretera de alta capacidad por titularidad de la red

LONGITUD DISPONIBLE EN VIAS DE ALTA CAPACIDAD EN ESPAÑA  
AÑO 2010. Tipo de vía por titularidad de la red

	Autopistas peaje			Autovías libres			Carreteras doble calzada			Total alta capacidad		
	Estado	CC.AA.	Diputaciones	Estado	CC.AA.	Diputaciones	Estado	CC.AA.	Diputaciones	Estado	CC.AA.	Diputaciones
Andalucía	197	-	-	1.376	817	-	136	110	5	1.709	927	5
Aragón	157	-	-	542	6	-	64	9	3	763	15	3
Asturias	22	-	-	306	66	-	10	4	-	338	70	-
I. Baleares	-	-	-	-	-	94	-	-	89	-	-	183
Canarias	-	-	-	-	-	217	-	-	91	-	-	308
Cantabria	-	-	-	218	-	-	2	-	-	220	-	-
Castilla-La Mancha	239	-	-	1.300	236	-	34	-	-	1.573	236	-
Castilla y León	280	-	-	1.636	277	-	91	18	-	2.007	295	-
Cataluña	463	169	-	335	233	-	37	96	3	835	498	3
C. Valenciana	367	-	-	577	172	-	105	149	57	1.049	321	57
Extremadura	-	-	-	576	92	-	41	36	-	617	128	-
Galicia	273	54	-	465	169	-	79	15	-	817	238	-
Madrid	144	-	-	505	104	-	9	212	-	658	316	-
Murcia	115	-	-	256	156	-	6	97	-	377	253	-
Navarra	39	99	-	-	218	-	-	24	-	39	341	-
País Vasco	83	-	171	-	-	281	-	-	63	83	-	515
Rioja	119	-	-	40	-	-	3	3	-	162	3	-
Ceuta y Melilla	-	-	-	-	-	-	2	1	-	2	1	-
<b>Total</b>	<b>2.498</b>	<b>322</b>	<b>171</b>	<b>8.132</b>	<b>2.546</b>	<b>592</b>	<b>619</b>	<b>774</b>	<b>311</b>	<b>11.249</b>	<b>3.642</b>	<b>1.074</b>

FUENTE: M. de Fomento y elaboración propia

**La oferta de infraestructuras no ha tenido en cuenta la demanda potencial**



- **El contexto.**
- **2 problemas básicos: equidad y eficiencia.**
- **La importancia del orden a la hora de abordar los problemas existentes.**
- **El problema de equidad y posibles soluciones.**
- **El problema de eficiencia y posibles soluciones.**

