

Consell Assessor d'Infraestructures de Catalunya

**LAS VÍAS DE ALTA CAPACIDAD: LA URGENCIA DE UN
NUEVO MODELO DE GESTIÓN**

Documento nº 1 / Enero 2018

LAS VÍAS DE ALTA CAPACIDAD: LA URGENCIA DE UN NUEVO MODELO DE GESTIÓN

La red de vías de alta capacidad en Cataluña está constituida por 676 km de autopistas de pago y 1.043 km de autovías (de las cuales, 346 km en modalidad peaje sombra) que representan un 20,4% y un 7%, respectivamente, del total de España. Estos datos ponen en evidencia el fuerte desequilibrio entre las vías de pago por el usuario y las de pago a cargo de los presupuestos públicos.

Entre los años 2018 y 2021 habrá en España, y particularmente en Cataluña, varias concesiones de autopistas de peaje que llegarán a su vencimiento. Hay que valorar, sin embargo, si todos los contribuyentes -a través de los presupuestos públicos- deben asumir el mantenimiento y conservación de las vías de alta capacidad del país con cargo a los presupuestos públicos, o si hay que plantear un sistema de pago por parte de los usuarios.

Para comprender la movilidad por carretera en Cataluña, hay que mencionar dos elementos estructurales relevantes. El primero hace referencia al elevado volumen del transporte de personas y mercancías. Entre las principales causas, suficientemente conocidas, de este intenso tráfico, podemos mencionar: i) la disponibilidad de una adecuada red de carreteras de alta capacidad; ii) la importancia del transporte de mercancías por carretera en contraposición al transporte por ferrocarril, poco desarrollado y con infraestructuras inadecuadas; iii) la situación geográfica de Cataluña, tierra de paso hacia Europa; y iv) el dinamismo económico y turístico de Cataluña.

El segundo elemento relevante de la movilidad por carretera, que trataremos con algo más de profundidad, es el modelo de financiación que se ha empleado hasta ahora. Cataluña fue una de las comunidades pioneras en el uso de modelos de colaboración público - privada (PPP), en virtud de los cuales ahora dispone de una buena red de autopistas. Sin embargo, la mayor presencia del pago directo por parte del usuario, comparado con la situación en el resto de España, ha provocado una fuerte oposición social al modelo de "peajes". El problema radica más en el uso que se ha hecho del modelo, fuertemente desequilibrado, que en el modelo en sí, que presenta una mayor equidad social que el modelo de financiación a través de la vía presupuestaria.

Con el fin de equilibrar la situación, se acudió a otro modelo de PPP, los "peajes sombra", con los que se financiaron importantes vías de comunicación por el territorio (por ejemplo, la C-16 Eje Llobregat o la C- 25 Eje Transversal). Este modelo se encuentra agotado a medio plazo debido a las limitaciones presupuestarias para hacer frente a estas partidas.

Asimismo, el mantenimiento y la renovación de la red viaria actualmente dan señales de alerta. En un contexto de falta de recursos presupuestarios de las administraciones públicas y de priorización del gasto social, la inversión en infraestructuras se ha situado en unos valores testimoniales. Además, las actuales vías de alta capacidad deberán adaptarse a la ya inminente llegada del vehículo autónomo, que conllevará la necesidad de realizar importantes inversiones adicionales para incorporar sensores que doten de inteligencia y seguridad a nuestras

carreteras. La combinación de estos dos factores evidencian la necesidad de implementar un nuevo modelo de gestión de la red viaria que asegure la calidad de las infraestructuras que los ciudadanos y las empresas necesitan.

Por otra parte, la Comisión Europea, que ha invertido ingentes cantidades de dinero en la construcción de la Red Transeuropea de Transporte (TEN-T, en inglés), constatada la escasez de recursos que los Estados miembros de la UE destinan al mantenimiento y a la extensión de la red viaria, ha adoptado diversas medidas para hacer frente a esta situación. Entre otras, ha desarrollado un instrumento (regulado en sucesivas Directivas) para la obtención de ingresos económicos suficientes, con métodos y criterios de uniformidad entre los Estados, mediante la aplicación del principio de la recuperación de los costes que generan los usuarios.

Así pues, el contexto actual exige dotar a la red de vías de alta capacidad de un nuevo modelo más sostenible. Hay que seguir profundizando en los nuevos modelos que se están poniendo sobre la mesa y consensuar uno que satisfaga a largo plazo las necesidades detectadas. La gratuidad no existe y, por tanto, responder a la pregunta de cómo pagar estas vías es condición necesaria para avanzar hacia una solución definitiva.

El Consell Assessor d'Infraestructures de Catalunya considera que debe participar en este debate público y expresar su opinión sobre los principios rectores del nuevo modelo de gestión de vías de alta capacidad. Este nuevo modelo se debería fundamentar en los nueve puntos siguientes:

1. **Copago por el uso.** Las infraestructuras, como el resto de servicios públicos, no son gratuitas. Requieren de un esfuerzo inversor muy importante para su construcción y una dedicación constante de recursos para mantenerlas en óptimas condiciones de utilización y seguridad. Como las obligaciones presupuestarias son muy altas y los recursos limitados, es necesario complementar las fuentes de financiación de estas infraestructuras. Y la opción más racional es "pagar por el uso" que se hace, como recomienda la Directiva. Entre el modelo de pago 100% a cargo del usuario (peajes explícitos) o a cargo de los contribuyentes (peaje sombra o a través de los presupuestos) hay términos medios que hay que explorar, pero siempre asociando el pago al uso real, al tipo de vehículo y a los kilómetros que hagan los usuarios. El pago sería notablemente inferior al actual, una vez amortizadas las inversiones. Las experiencias internacionales demuestran que el copago puede ser, además, una eficaz herramienta de gestión medioambiental y de movilidad mediante la regulación del tráfico en las áreas metropolitanas a través, por ejemplo, de un sistema de tarifas variables
2. **Equilibrio del sistema.** Tanto o más importante que la inversión en nuevos proyectos, el mantenimiento de estas infraestructuras es un elemento esencial de equilibrio del sistema. Durante estos últimos años de grave crisis, no se ha podido atender suficientemente al mantenimiento adecuado de las carreteras y se ha producido un déficit de recursos que podría llegar a afectar a la seguridad. Este déficit se puede ver agravado con la reversión de las autopistas que finalizan su periodo concesional por la necesidad de mantener con los presupuestos públicos un volumen importante de vías de altas prestaciones que ahora se mantienen a partir de lo que pagan sus usuarios. Por

ello, el modelo de financiación que se escoja debe asegurar poder obtener los recursos necesarios para realizar nuevas inversiones, mantener la red actual y pagar los compromisos financieros asumidos de concesiones vigentes.

3. **No discriminación entre los usuarios.** El sistema debe asegurar la igualdad en el trato a todos los ciudadanos de la Unión, con independencia de su nacionalidad, residencia o adscripción. Con ello se conseguirá que los usuarios de fuera del país, sean transportistas o turistas, también contribuyan económicamente al mantenimiento de una red viaria de la que se benefician.
4. **El “Pago por uso” de las infraestructuras viarias no debe suponer un coste más que deba soportar el transportista de mercancías** y nunca hay que considerarlo como la simple aplicación de un gravamen a los vehículos que las utilizan, y menos aún como un impuesto más para los transportistas. De conformidad con los principios y recomendaciones de la Directiva europea, los pagos efectuados por el transportista derivados del uso de la vía deben poder trasladarse de forma íntegra, simple y directa al consignatario de la carga transportada, quien, a su vez, los repercutirá en el precio del producto transportado que finalmente pagará el consumidor. Éste, y su carácter finalista, es un pilar esencial para el equilibrio del sistema.
5. **Carácter finalista del pago:** los ingresos que se obtengan del sistema deben estar afectos a unos fines concretos: el desarrollo, mejora, mantenimiento y optimización de las infraestructuras y del sector del transporte, y al fomento de una movilidad más sostenible.
6. **Gestión del tráfico.** El sistema debe permitir gestionar el tráfico mediante la aplicación de tarifas variables en función de la congestión y de la contaminación.
7. **Homogeneidad territorial.** A pesar de la complejidad política que comporta, tenemos la oportunidad de aprovechar el momento para homogeneizar territorialmente las grandes diferencias existentes en el país. Sería conveniente fijar como objetivo final conseguir, en un plazo no demasiado largo, un sistema homogéneo, con ritmos de implementación diferentes, si fuere necesario. Ello ayudaría a que no se produjesen ni agravios ni distorsiones económicas entre los diferentes territorios.
8. **Aprovechamiento de las potencialidades del sistema de colaboración público – privada.** El sector de operadores de infraestructuras en España, líder a nivel global, y el sistema financiero, habituado a financiar a largo plazo estos activos, ofrecen unas capacidades que permiten desarrollar plenamente las potencialidades del sistema de colaboración público - privada. Además, mientras que los presupuestos públicos están sujetos a fuertes tensiones, los mercados financieros en estos momentos pueden financiar estos activos gracias a la fuerte liquidez existente, los tipos de interés muy bajos y los programas económicos de estímulo.
9. **Liderazgo en nuevas tecnologías de movilidad y en políticas de medio ambiente.** Los medios tecnológicos actuales ya permiten una conectividad de los vehículos con

sistemas de seguimiento y control, tecnología que aún se desarrollará mucho más rápidamente en un futuro próximo. Si conseguimos aprovechar la oportunidad y liderar el cambio, también podremos alcanzar otros objetivos: el desarrollo de un nuevo sector tecnológico, el impulso de otras políticas medioambientales conexas y de las *smart-cities*.

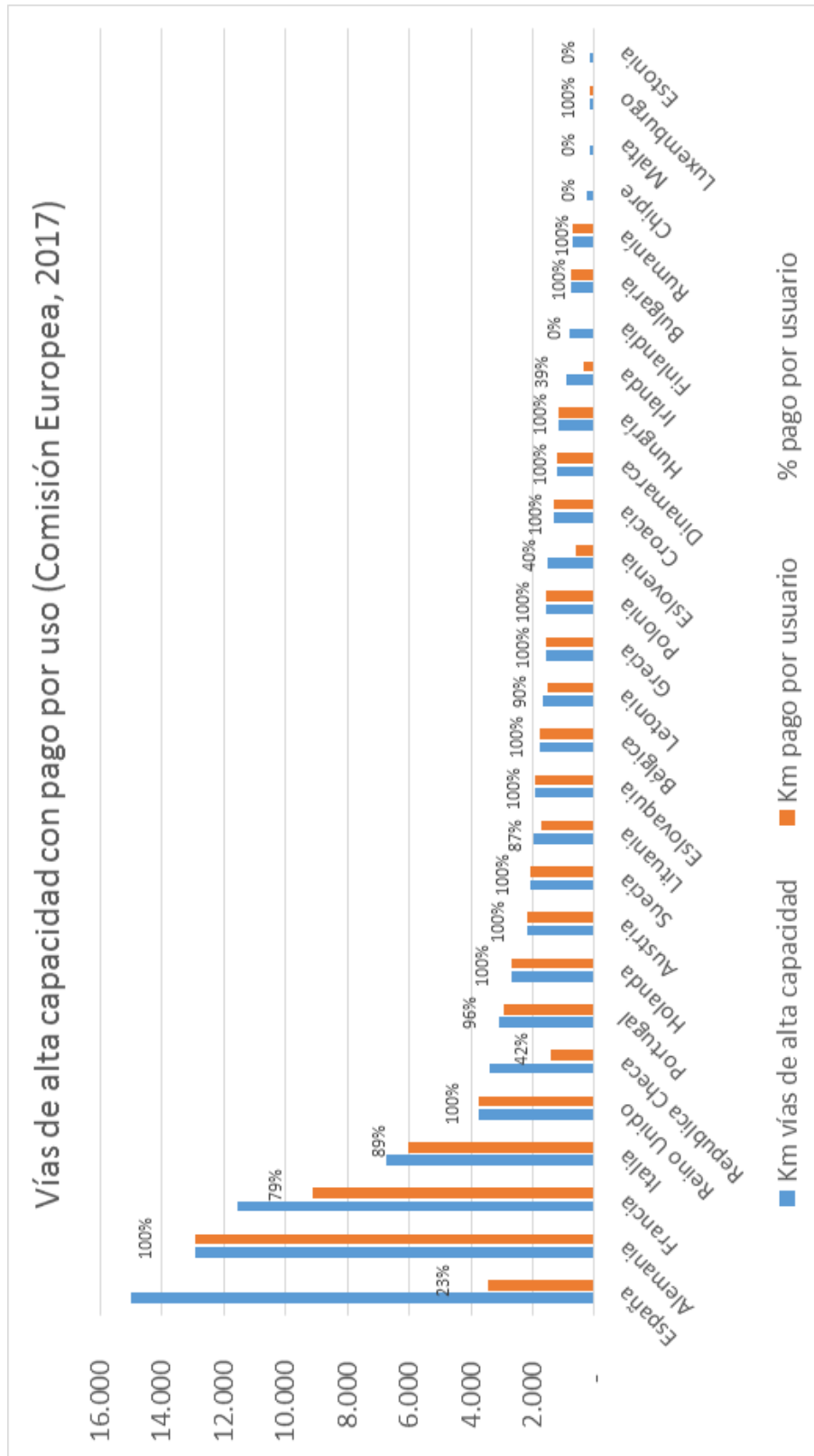
La propuesta del Consell Assessor d'Infraestructures de Catalunya

El Consell Assessor d'Infraestructures de Catalunya quiere destacar la oportunidad, pero también la urgencia, de definir el nuevo modelo de gestión de las vías de alta capacidad en Cataluña y, por extensión, en España. El Consejo cree que Cataluña debe encabezar el cambio. La larga experiencia en la colaboración público privada, la fortaleza de las compañías líderes en gestión de infraestructuras, la existencia de un ecosistema adecuado para desarrollar el conocimiento tecnológico y la prevalente sensibilidad social y medioambiental del país avalan este liderazgo.

La propuesta del Consejo se resume en:

1. **Definición del modelo** a aplicar que, siguiendo las directrices europeas de que “quien usa, paga” y “quien contamina, paga”, debe ser el de **pago por distancia recorrida de todos los vehículos, y variable en función del nivel de contaminación que generen**. Es más justo, permite gestionar el tráfico y repercutir el importe al destinatario del transporte de mercancías. Hoy en día hay tecnología suficiente y a un coste razonable.
2. **Definición**, en el conjunto del Estado, de la **red vías de alta capacidad y vías alternativas** a las que se aplicaría la tarificación. Este es un sistema integral, lo que implica incluir las vías de alta capacidad con concesión viva (todas las autopistas y todas las autovías deben formar parte del sistema).
3. **Inicio** inmediato de una **campaña para explicar el modelo** para que el usuario conozca con detalle los motivos de estas medidas y las repercusiones y beneficios que de éste se derivan.
4. **Acuerdo entre las administraciones** titulares de las vías para **crear un Órgano Gestor** para cada Comunidad Autónoma que se encargaría de gestionar el cobro. El total recaudado debe ser finalista y permitir realizar la conservación y mantenimiento de las carreteras; acometer ampliaciones u obras de mejora; atender los compromisos con las concesiones en vigor; invertir en mejoras ambientales y ayudar a la reestructuración del sector del transporte, tanto de mercancías como de viajeros, al tiempo que liberar recursos presupuestarios que actualmente se dedican a la conservación de las infraestructuras.
5. El Órgano gestor podrá aplicar **las tarifas o cánones de forma variable** en función de la congestión del tráfico y de la contaminación.
6. El **Órgano** gestor dividirá la red tarifada en lotes, que se gestionarán mediante el **modelo de colaboración público - privada** que se estime más adecuado. El sector privado asumiría unos determinados compromisos de inversión, disposición y servicio como contraprestación de unas tarifas **por disponibilidad** a pagar por el Órgano gestor.

ANEXO I



ANEXO II**CONSELL ASSESSOR D'INFRASTRUCTURES DE CATALUNYA****Miembros**

CARGO	NOMBRE
President	Francisco Gutiérrez Ferrández
Vicepresident	Joaquim Llansó Nores
Vocal	Xavier Borràs Gabarró
Vocal	José Vicente Solano Salinas
Vocal	Maria Jesús Montoro Chiner
Vocal	Ferran Travè Piqué
Vocal	Pablo Nobell Rodríguez
Vocal	Josep Gassiot Mata
Vocal	Pere Macías Arau
Vocal	Ramon Serra Masip
Vocal	Ramon Arandes Renu
Vocal	Ignacio Badiola
Vocal	Valentí Pich
Secretari	Salvador Guillermo Viñeta