

**XV Congreso Mundial de Carreteras.**

**PARÍS**

---

**FINANCIACIÓN DE AUTOPISTAS EN ESPAÑA**

**Justo Borrajo Sebastián**

**Junio 2001**

## 1. Introducción

De todos es conocido que las infraestructuras constituyen los elementos fundamentales en el proceso de transformación del espacio en el territorio, sobre el que luego se desarrollan las complejas actividades humanas. La capacidad vertebradora de las infraestructuras es la que ha llevado a su consideración como las piezas fundamentales en los procesos de desarrollo económico y equilibrio territorial, llegando hasta la exageración de considerarlas por sí mismas capaces de generar desarrollo.

Actualmente, se acepta que las infraestructuras son uno de los factores del potencial de desarrollo de un territorio, pero junto con otros tales como su estructura productiva, su calidad ambiental, su población, etc. Así, la política de infraestructuras de transporte tendrá mayor o menor influencia en el desarrollo regional, en función del modelo territorial nacional y europeo, de las potenciales existentes y de la propia política regional.

La situación periférica de España en el espacio económico europeo, junto con su relieve accidentado, constituyen rasgos diferenciales que se traducen en una situación de partida en desventaja, en términos de competitividad del territorio.

Además, las vías de gran capacidad (autovías y autopistas) se ven especialmente afectadas por las dificultades orográficas, dando lugar a unos costes unitarios muy elevados (superiores a los 800 millones de pesetas/Km., 4,80 millones de euros/Km) que pueden suponer un freno al desarrollo de este tipo de vías. A pesar de ello, la actual red de gran capacidad española concentra la mayor parte del tráfico por carretera (superior al 50 por 100 en vehículos-kilómetro y al 69 por 100 en toneladas-kilómetro), conectando las principales ciudades y centros productivos, aunque con criterios de diseño y seguridad muy diferentes de unos itinerarios a otros.

Llegar a cerrar y mallar la red de gran capacidad conectando todas las capitales de provincia, hasta obtener indicadores por superficie y población similares a los de los países centroeuropeos es el objetivo de la construcción de infraestructuras viarias en España para la próxima década.

Sin embargo, los elevados costes que conlleva la ampliación de la red actual, a lo que contribuyen de forma significativa los costes de las medidas preventivas y correctoras de impacto ambiental, junto a la escasez de recursos públicos derivada, en gran medida, del proceso de convergencia económica de la Unión Europea, hace que para llevar a cabo el desarrollo efectivo de las actuaciones programadas sea necesario recurrir a la financiación privada como fórmula complementaria de las actuaciones presupuestarias.

Para conseguir recursos financieros privados se ha recurrido a diferentes mecanismos que pueden agruparse en tres grandes categorías:

- Modelo de financiación privada pura: Concesiones de autopistas de peaje sin ayudas públicas.
- Modelos de aplazamiento del pago (presupuestaria diferida)

- Modelos de asociación público-privada: Con garantías y ayudas o participación pública.

La participación pública surge como consecuencia de las características financieras de los proyectos que, en la mayoría de los casos, no tienen una rentabilidad privada acorde con los niveles de riesgos asumidos. En este sentido, las ayudas o participación de la Administración tratan de compatibilizar los objetivos socioeconómicos generales con el objetivo de rentabilidad que espera el sector privado.

Dentro de los modelos de concesiones de autopistas de peaje, totalmente privadas o con participación pública, se ha desarrollado en España, a partir de 1997, y adjudicado en su totalidad en estos momentos, un Programa de Autopistas de Peaje que supondrá la construcción de 464,7 Km con una inversión global de 442.654 millones de pesetas (2.660,4 millones de euros), de los que un 12,1 por 100 (53,700 millones de pesetas = 322,7 millones de euros) serán préstamos participativos del Estado, a devolver durante los 50 a 55 años que dura el período de vigencia de las concesiones, y además se ha prorrogado una autopista de peaje existente y muy rentable entre 32 y 37 años a cambio de su ampliación con dos ramales.

## **2. Procedencia de los recursos en la financiación de carreteras**

Las infraestructuras viarias, por el hecho de constituir bienes de dominio y uso público, han sido financiadas principalmente de forma presupuestaria, consignando recursos en las partidas de inversiones o de gastos de los presupuestos generales de las administraciones públicas. Además, en España, como en la mayoría de los países del mundo, rige el principio de caja única, por el que los ingresos fiscales se atribuyen en los presupuestos anuales a la financiación de las diferentes necesidades, entre las que se encuentran las infraestructuras viarias. Por ello, todos los contribuyentes pagan las carreteras sin tener en cuenta su utilización solo por una parte, o los beneficios mayores para otros colectivos, fundamentalmente de colindantes.

Hay que reconocer que históricamente las administraciones públicas han apelado al ahorro privado mediante la emisión de deuda pública, para cubrir sus déficit presupuestarios y poder financiar sus inversiones. Así, han sido los futuros contribuyentes quienes en última instancia ha pagado las infraestructuras necesarias en un momento anterior.

También existen otros países que destinan una parte o la totalidad de los impuestos que gravan el carburante y el vehículo a la financiación y mejora de las carreteras, siendo en estos casos los usuarios quienes pagan las mismas.

La Ley de Carreteras española también permite, aunque no se ha aplicado nunca hasta el momento, la imposición de contribuciones especiales a los beneficiarios directos de las carreteras, urbanizaciones, etc. Estas contribuciones especiales se realizarían sobre las plusvalías obtenidas como consecuencia de las obras realizadas.

Históricamente en España la financiación privada de las infraestructuras de carreteras se ha realizado mediante un régimen concesional, que permite a una sociedad privada construir y explotar la infraestructura mediante el sistema de peaje durante un período de tiempo determinado en el contrato

de concesión. Hay que señalar que la financiación privada pura, sin garantías o ayudas públicas, no se ha dado en la práctica. Así, en los años 70 las ayudas públicas se centraron en el aval del Estado para los préstamos y un seguro de cambio que permitía acceder al mercado de capitales internacional con un cambio del dólar asegurado por el Estado. Estos beneficios fueron suprimidos por la Ley de Carreteras de 1988.

Actualmente, se tiende más a que el sector público comparta riesgos y beneficios con el sector privado, haciendo una serie de aportaciones tales como: Subvenciones a la inversión, anticipos reintegrables, fiscalidades específicas, aportaciones de terrenos, ampliación del período de concesión de autopistas rentables en servicio, concesión de actividades comerciales relacionadas con la explotación, o, del dominio público para el desarrollo de actividades suplementarias, etc. Todo ello a cambio de una participación en los beneficios o el establecimiento de tarifas que garanticen una utilización más eficaz del conjunto de la oferta viaria.

Para ello, se ha modificado en 1997 y 1999, la Ley de Autopistas de 1972, ampliando a 75 años el período concesional, estableciendo la posibilidad de recibir anticipos reintegrables o bonos participativos desde el comienzo de la concesión, convirtiendo el derecho de cobro de peaje en un activo integrado en los fondos de titulación de activos, y la posibilidad de conceder tramos ya construidos así como vías o actividades ubicadas en el área de influencia de la concesión.

Por último, dentro de los modelos de aplazamiento del pago (presupuestaria diferida) también se han desarrollado en España numerosas agencias, principalmente en el ámbito regional de las Comunidades Autónomas: ARPEGIO, S.A. en Madrid, GISA en Cataluña, GICALSA en Castilla y León, etc., que tienen capacidad de endeudamiento en el mercado de capitales para hacer frente a sus necesidades financieras, aunque dependen de las dotaciones presupuestarias futuras, por lo que serán los futuros contribuyentes los que pagarán en última instancia la infraestructura, siendo en todo caso un ejemplo de solidaridad intergeneracional si las infraestructuras son necesarias en el momento presente y una explotación egoísta del futuro en caso contrario.

También son ejemplo de financiación presupuestaria diferida las fórmulas denominadas “peaje en sombra” y “pago aplazado del precio global”. En la primera, la administración pública paga por cada vehículo que circule por la nueva vía hasta alcanzar una determinada rentabilidad, y en la segunda se paga vía presupuestos el coste de construcción y el de financiación a la puesta en servicio de la infraestructura.

### **3. Las Autopistas de peaje y el Plan de Infraestructuras**

En 1997 el Gobierno presentó un Programa de Autopistas de Peaje (1ª fase) con varios objetivos, entre los que se citaban el mantenimiento de la actividad de la construcción sin sobrecargas para el presupuesto nacional, y el conseguir un reparto más homogéneo en todo el territorio de la red de autopistas de peaje (plano nº 1).

En todos los casos las autopistas propuestas cuentan con un itinerario alternativo paralelo de calidad y gratuito, y las tarifas establecidas son semejantes a las existentes en otros países europeos (10

pesetas/Kilómetro = 0,06 euros/Kilómetro de media para vehículos ligeros y 20 pesetas/Kilómetro = 0,12 euros/Kilómetro para vehículos pesados) para lograr un mejor reparto de tráfico, entre la autopista y el itinerario alternativo, que en las autopistas existentes, donde el diseño y las tarifas dan lugar a una baja utilización de la autopista de peaje mientras el itinerario alternativo está congestionado.

En estos momentos se encuentran en construcción o servicio los 492,0 Km del Programa, una vez adjudicados a diferentes grupos de empresa.

Según puede verse en el cuadro 1 los 492,0 Km. se dividen en 2423,0 Km. de autopistas interurbanas y 249,7 Km. de autopistas urbanas, concentradas en los nuevos accesos a Madrid, siendo el comportamiento de ambas muy diferente. Así, mientras las nuevas autopistas de acceso a Madrid no solo no han requerido participación pública, sino que han financiado los 115.490 millones de pesetas de la construcción de un nuevo anillo de circunvalación (M-50) libre de peaje (Cuadro 2); las autopistas interurbanas han necesitado la aportación de 53.700 millones de pesetas (322,74 millones de euros) y la prórroga durante 32 a 37 años de una autopista existente, para que fueran acometidos por la iniciativa privada (Cuadro 3), lo que representa más de un 37 por 100 de la inversión global.

El motivo del diferente comportamiento expuesto es que los tráficos interurbanos en España son relativamente bajos, debido a la no existencia de un sistema de ciudades potente. La población se concentra en el litoral, donde en una franja de 5 kilómetros que significa el 7 por 100 del territorio está el 35 por 100 de la población, mientras el interior, excepto Madrid, es un gran vacío. Como resultado de todo ello, solo en el litoral y en las relaciones de Madrid con las otras grandes ciudades (áreas metropolitanas) de Barcelona, Valencia, Zaragoza, Bilbao, Sevilla y Málaga son posibles autopistas de peaje interurbanas. Como dato, en cuanto a tráficos, puede decirse que más de un 30 por 100 de los mismos tiene una distancia de recorrido inferior a los 50 Km, por lo que son difícilmente captables por una autopista de peaje.

Las previsiones de tráfico de las autopistas interurbanas en construcción no superan en ningún caso los 10.000 vehículos/día y en algún caso no llegan a los 5.000 vehículos/día. En cambio, las nuevas radiales de acceso a Madrid superarán los 15.000 vehículos/día según las previsiones.

A principios del año 2000 el Gobierno presentó un denominado Plan de Infraestructuras 2000-20027, que es un Esquema Director con horizonte el año 2010, y que partiendo de la situación de la red de gran capacidad en el año 2000 (plano 2) dibuja su pretendida situación en dicho horizonte (plano 3). Las inversiones previstas en la red de gran capacidad ascienden a  $3,7 \cdot 10^6$  millones de pesetas (22.237,45 millones de euros), incluyendo una segunda fase del Programa de Autopistas con una longitud de 769 Km. y un presupuesto de 671.500 millones de pesetas (4035,8 millones de euros).

De este programa 172 Km. serán de nuevos accesos urbanos con circunvalaciones libres, siguiendo el esquema de los nuevos accesos a Madrid en la primera fase en otras ciudades: Málaga, Alicante y Toledo, a las que se ha añadido posteriormente Santander. También se plantean dos nuevas autopistas en ejes radiales en los que existe actualmente una autovía con problemas de capacidad previstos a medio plazo (Madrid-Andalucía y Madrid-Levante), la configuración de un nuevo acceso a

la frontera francesa con la construcción de la autopista del Medinaceli-Soria-Tudela, y la continuidad de la Autopista del Mediterráneo entre Cartagena y Vera, con un objetivo claro de impulsar nuevas urbanizaciones en un tramo de costa todavía no desarrollado turísticamente.

Las previsiones de tráfico realizadas para estas nuevas autopistas de peaje en estudio, vuelven a demostrar que en los tramos interurbanos es difícil llegar a los 10.000 vehículos/día, estando más próximos a los 5.000 vehículos/día, lo que obligará a realizar aportaciones de, al menos, un 30 por 100 de la inversión.

En el caso de la autopista costera (Cartagena-Vera) es difícil estimar los tráfico, al no existir actualmente más que una carretera autonómica de acceso a las escasas poblaciones y urbanizaciones existentes, por lo que habrá que realizar estimaciones en función de los planes de urbanismo existentes o en ejecución.

Por último, parece oportuno destacar que a pesar del impulso dado en los últimos años a la inversión privada en autopistas de peaje, la inversión en éstas solo representará un 22 por 100 de la inversión en autovías y un 12 por 100 de la inversión total en carreteras del Estado.



# FINANCIACIÓN DE AUTOPISTAS EN ESPAÑA

Dr. Justo Borrajo Sebastián

## CUADRO 1.- PROGRAMA DE AUTOPISTAS DE PEAJE.

| AUTOPISTA                | Longitud (Km) | Presupuestos (M€) |               | Aportación Estado (M€) |
|--------------------------|---------------|-------------------|---------------|------------------------|
|                          | REAL          | PEC               | Exprop.       |                        |
| <b>TOTAL INTERURBANO</b> | <b>242,3</b>  | <b>786,05</b>     | <b>79,33</b>  | <b>322,74</b>          |
| <b>TOTAL URBANO</b>      | <b>249,7</b>  | <b>1654,48</b>    | <b>136,54</b> | <b>---</b>             |
| <b>TOTAL</b>             | <b>492,0</b>  | <b>2444,53</b>    | <b>215,87</b> | <b>322,74</b>          |

## CUADRO 2.- PROGRAMA DE AUTOPISTAS DE PEAJE. 1ª FASE. URBANO

| ACCESOS A<br>MADRID   | Longitud (Km) |                                    | Presupuestos (Mpts)     |   |   | Aportación<br>Estado<br>(Mpts) | Situación<br>(6-2001) | Concesión<br>Años |   |  |
|---|---------------|------------------------------------|-------------------------|---|---|--------------------------------|-----------------------|-------------------|---|--|
|   | Programa      | Real                               | Programa                | PEC   | Exprop                                  |                                |                       |                   |   |  |
| R-2 M-40 a Guadalajara<br>M-50.Tramo N-I –N-II<br>Subtotal              | 45,2          | 59,7<br>17,1<br><hr/> 76,8         | 41.270<br>(*)           | 50.895<br>22.434<br><hr/> 73.329            | 2.151<br>2.376<br><hr/> 4.527           | -                              | Adjudicada            | 24                |   |  |
| R-3 M-40 a Arganda<br>R-5 M-40 a Navalcarnero<br>M-50 Oeste<br>Subtotal | 38,8<br>23,5  | 32,1<br>30,2<br>22,4<br><hr/> 84,7 | 20.800<br>14.700<br>(*) | 34.577<br>37.069<br>31.760<br><hr/> 103.406 | 2.317<br>1.892<br>2.062<br><hr/> 6.271  | -                              | Adjudicada            | 50                |   |  |
| R-4 M-50 a Ocaña<br>Eje Sureste(M-40 M-50)<br>M-50. Tramo N-II-N-IV     | 60,7          | 53,9<br>5,1<br>29,2<br><hr/> 88,2  | 21.700<br>(*)           | 41.935<br>7.292<br>49.986<br><hr/> 99.213   | 3.692<br>1.357<br>6.872<br><hr/> 11.921 | -                              | Adjudicada            | 65                |   |  |
| TOTAL {   |               | Radales                            |                         | 168,2                                       | 181,0                                   | 98.470                         | 171.768               | 11.409            | - |  |
|   |               | M-50                               |                         | --  | 68,7                                    | ---                            | 104.180               | 11.310            |   |  |

(\*) La M-50 no figuraba en la 1ª fase de autopistas

# CUADRO 3.- PROGRAMA DE AUTOPISTAS DE PEAJE.

## 1ª FASE. INTERURBANO

| AUTOPISTA                | Longitud (Km) |              | Presupuestos (Mpts) |                |               | Aportación Estado (Mpts) | Situación (6-2001)     | Concesión (Años) |
|--------------------------|---------------|--------------|---------------------|----------------|---------------|--------------------------|------------------------|------------------|
|                          | Programa      | Real         | Programa            | PEC            | Exprop.       |                          |                        |                  |
| Santiago-Ourense         | 56,0          | 56,2         | 55.000              | 27.752         | 3.862         | 20.000                   | En construcción        | 50               |
| León-Astorga             | 47,3          | 38,0         | 22.790              | 16.720         | 939           | 4.400                    | Adjudicada             | 55               |
| Ávila-Villacastín        | 22,9          | 23,7         | 9.207               | 11.171         | 820           | Prórroga A-6             | En construcción        | 32/37            |
| Segovia-S.Rafael         | 29,0          | 25,3         | 11.737              | 13.460         | 1.087         | Prórroga A-6             | En construcción        | 32/37            |
| Alicante-Cartagena       | 96,0          | 76,9         | 36.698              | 25.775         | 4.256         | 12.800                   | En construcción        | 50               |
| Estepona-Guadiaro        | 22,1          | 22,2         | 22.193              | 35.910         | 2.235         | 16.500                   | En construcción        | 52               |
| <b>TOTAL INTERURBANO</b> | <b>273,3</b>  | <b>242,3</b> | <b>157.625</b>      | <b>130.788</b> | <b>13.199</b> | <b>53.700</b>            | <b>En construcción</b> | <b>50-55</b>     |





 **MINISTERIO DE FOMENTO**  
SECRETARÍA DE ESTADO DE INFRAESTRUCTURAS  
DIRECCIÓN GENERAL DE CARRETERAS  
SUBDIRECCIÓN GENERAL DE PLANEACIÓN

Plano 2

**RED DE GRAN CAPACIDAD  
AÑO 2000**



Plano 3