

# Doce años en los que no se ha avanzado nada



La revista "Asfalto y pavimentación" salió por primera vez a la calle el 25 de mayo de 2011. Tuve entonces el honor de ser uno de los miembros de su comité de redacción, condición que mantuve durante seis años, pues lo abandoné tras la publicación del número 25. Ahora, con ocasión de la publicación del número 50, los responsables de la revista me hacen un nuevo honor al solicitarme escribir estas líneas.

Mi obligado punto de partida es el título del editorial de aquel primer número: La necesidad de un compromiso ético para superar el déficit estructural en la conservación de los firmes. El texto que venía a continuación se refería a lo que entonces, como ahora, constituía la máxima preocupación del sector de la pavimentación asfáltica y de los propios miembros del comité de redacción: la desatención del estado de los firmes de las carreteras por parte de sus administraciones titulares. Aun con distintos enfoques, este continuó siendo el tema de muchos de los editoriales posteriores. Y en 2011, como también después, la revista quería poner de manifiesto que la pavimentación asfáltica es una actividad que está al servicio de las necesidades de los ciudadanos en el ejercicio de su derecho a la movilidad. Se perseguía pues, desde el primer momento, el objetivo que dio lugar a su nacimiento: hacer llegar a la sociedad las verdaderas dimensiones de dicha actividad.

El año 2011 constituyó un hito en la desatención de los firmes de las carreteras españolas. A pesar de

que las inversiones reales en el programa 453C (Conservación y explotación de carreteras) de los Presupuestos generales del Estado alcanzaron la notable cifra de 1.078,77 millones de euros, no se llevó a cabo ninguna licitación de obras de clave 32 (Rehabilitación y mejora de firmes) y tan solo se adjudicaron 29,36 millones procedentes de las licitaciones del año anterior (en el cual no había habido ninguna adjudicación). Es decir, el presupuesto se destinaba casi exclusivamente, como así ocurriría en los años sucesivos, a pagar los cánones de los contratos de concesión de las llamadas autovías de primera generación y a la mal denominada conservación integral (contratos de servicios para la explotación y conservación de carreteras). Los resultados estuvieron pronto a la vista, como ha venido poniendo de manifiesto bienalmente la inspección llevada a cabo por la Asociación Española de la Carretera, según cuyos resultados puede estimarse que el déficit acumulado de conservación en los firmes de las carreteras estatales alcanzaba a finales de 2021 los 3.084 millones de euros (un 39 % más que en 2019); no es mucho mejor la situación de las carreteras autonómicas, en las que el déficit global en la conservación de sus firmes se estimó en ese año en 6.372 millones de euros (un 33 % más que dos años antes).

Para hacer frente a la desatención presupuestaria de las carreteras, ya desde principios de siglo algunos han venido propugnando que la única solución es establecer un pago por uso, de acuerdo con lo estableci-

do por la Unión Europea. En 2023 se sigue a vueltas con lo mismo, sin haber adoptado ninguna medida y, lo que es peor, utilizando argumentos falaces, que han llegado al paroxismo con la campaña previa a las elecciones generales del pasado 23 de julio.

El "mandato" de la Unión derivaba de la *Directiva 1999/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 1999, relativa a la aplicación de gravámenes a los vehículos pesados de transporte de mercancías por la utilización de determinadas infraestructuras* (<https://short.upm.es/2op2u>). Ya el propio título de la Directiva mostraba con claridad que lo establecido poco tenía que ver con lo que en España algunos proclamaban de manera interesada.

La patronal de las grandes constructoras de obras públicas y de las concesionarias de autopistas, especialmente, ha trabajado sin descanso desde entonces para que se hiciera realidad su "modelo", basado, al menos en su formulación inicial, en sistemas de peaje dinámico en autopistas y autovías gestionado por sus empresas, a las que, mediante concesión de obra pública, se les encomendaría también la conservación de esas vías, sufragada mediante los ingresos del peaje. Como se ve, ya desde el principio, se quisieron asociar en España los gravámenes a los que se refería la Directiva citada con la financiación de la conservación de las carreteras, algo a lo que en ella se hacía referencia solo de manera indirecta. Es evidente que, aunque lo pretendido por la patronal de las concesionarias de autopistas se sustentaba de alguna manera en la Directiva, su "modelo" la excedía en demasía y, muy probablemente, no resultaba lo más conveniente para los intereses generales (lógicamente, esa patronal defiende los suyos propios). Mientras tanto, no ha sido hasta principios de este año cuando el Ministerio de Transportes (denominado anteriormente de Fomento) ha parecido adoptar una postura al respecto, aunque ni antes ni ahora ha publicado los estudios y los análisis que haya podido llevar a cabo sobre una cuestión que tantísimos efectos puede tener sobre la economía del país.

La Directiva, entre otras muchas cuestiones, se refería a la eliminación de distorsiones entre Estados miembros, a algunos impuestos existentes ya en de-

terminados países, a autopistas y otras vías de características similares, a la implantación por etapas, etc. Y, por supuesto, solo a los vehículos pesados. Sin embargo, aun refiriéndose expresamente a los impuestos a los vehículos (en España, el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica y el impuesto sobre actividades económicas), obvia el que supone el verdadero pago por uso: el impuesto especial sobre hidrocarburos.

Sea como fuere, la Directiva de 1999 ha sido parcialmente modificada el año pasado al ser promulgada la *Directiva (UE) 2022/362 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de febrero de 2022 por la que se modifican las Directivas 1999/62/CE, 1999/37/CE y (UE) 2019/520 por lo que respecta a la aplicación de gravámenes a los vehículos por la utilización de determinadas infraestructuras* (<https://short.upm.es/1gup5>). Ya no se hace referencia exclusiva a los vehículos pesados y sí se establece, en cambio, una relación bastante directa entre tasas y peajes con los costes de construcción, de explotación y de conservación de las redes viarias. La adaptación del marco legal para un país que, como España, no había implantado nada de lo promulgado hace veinticuatro años se complica sobremanera.

Llegados a este punto, la discusión no es ya si tasas/peajes sí o tasas/peajes no, ni tan siquiera si es procedente o no el compromiso del gobierno con la Comisión europea de establecerlos como una de las condiciones para seguir recibiendo fondos de la Unión. Se trata de una Directiva y, en consecuencia, es de ineludible cumplimiento para todos los Estados de la Unión.

Sin embargo, son muchas las preguntas a las que los poderes públicos tendrían que dar respuesta lo antes posible, ya que no lo han hecho antes, pero apoyándose en los resultados de estudios y análisis rigurosos, exhaustivos y que deben ser hechos públicos en su total amplitud. Son preguntas como las siguientes:

- ¿Para qué tipo de vías y en qué redes se van a implantar tasas y peajes?
- ¿Se va a establecer algún tipo de gradualidad temporal en el proceso de implantación y de ser así cuáles van a ser los plazos?

- ¿Cuáles van a ser las tarifas?
- ¿Qué ingresos se prevén y cómo se van a distribuir?
- ¿Cómo se van a llevar a cabo los cobros de los peajes y quién se va a ocupar de ello?
- ¿A quién se va a encomendar la gestión de lo recaudado?
- En relación con los efectos de la implantación de tasas y peajes en el sistema de transporte y en el conjunto de la economía, ¿qué evaluaciones ex ante y ex post se van a hacer y quién las va a hacer?

Los ciudadanos tienen derecho a que estas preguntas sean respondidas y a conocer los fundamentos de las respuestas. Además, las propias administraciones titulares de las carreteras deberían estar también muy interesadas en tener ya esas respuestas, porque muy probablemente serán necesarios cambios en sus estructuras organizativas o habrán de crearse otras nuevas estructuras que absorberían parte de sus competencias actuales. Finalmente, también el sector de la pavimentación asfáltica debería estar interesado en las respuestas, puesto que de ellas depende en gran medida el desarrollo futuro de su actividad.