

## Resumen

### Tarificación vial: cada caso es único e irrepetible

España cuenta con unos 15.000 km de vías de alta capacidad (VAC), un 13% más que Alemania y un 20% más que Francia. Junto con Portugal, supera con creces a cualquier otro país europeo en dotación de VAC ya sea respecto a la población o al PIB. Al mismo tiempo, sólo el 20% de las VAC son de peaje y recaudan 0,54 M€/km (mientras en Francia son de peaje el 75% y en Italia el 85% y recaudan 0,95 y 0,84 M€/km, respectivamente). En cambio, España aplica la menor fiscalidad sobre el diesel (42%, muy por debajo de países como Francia, Alemania, Austria, Hungría o Italia).

En este escenario surgen reiteradas propuestas que plantean la conveniencia de imitar a otros países europeos para implantar tarifas por el uso de las VAC como “estrategia financiera” para atender las obligaciones de pago de la deuda y de mantenimiento que generan. Sin embargo, una revisión de las experiencias internacionales sobre tarificación vial, elaborada por Fundación CETMO, sugiere que España presenta un escenario singular, diferente a cualquiera de los casos analizados: la población, la extensión y la heterogeneidad territorial son notablemente superiores a los de la mayor parte de países con tarificación vial, euroviñeta, etc.

En superficie, Hungría equivale a Castilla y León, Austria equivale a Andalucía, República Checa equivale a Castilla-La Mancha, Eslovaquia equivale a Aragón, Holanda o Suiza equivalen a Extremadura y Bélgica equivale a Catalunya. Por otra parte, en varios territorios centroeuropeos (que no siempre coinciden con los límites de los países) el tráfico de paso es muy significativo (entre 15 y 50%, según las vías, en Austria, Alemania o República Checa). Para los países del Este, con escasez de VAC pero una intensa utilización, esto representa una fuente de ingresos (entre el 40 y el 50% de la recaudación por tarificación en Eslovaquia y Hungría, respectivamente).

El documento de Fundación CETMO ofrece un amplio panorama y pone de relieve que la estrategia de tarificación vial implantada respondió en cada caso a factores y circunstancias únicos y a la decisión de afrontar objetivos específicos. El que estrategias aparentemente similares en diferentes países obtengan distintas respuestas debe alertar sobre la necesidad de conocer el contexto y los desencadenantes concretos antes de plantear extrapolarlas. Las experiencias más emblemáticas no son trasladables y sugieren que los nuevos planteamientos de tarificación serán viables en la medida que ofrezcan respuestas actuales a escenarios y contextos concretos.

Del análisis también se concluye que las experiencias más emblemáticas contaron con un determinado consenso socio-político para establecer los objetivos y la estrategia congruentes con unas expectativas y circunstancias propias. La congruencia (existencia de una relación lógica y coherente) entre los problemas percibidos y las políticas aplicadas condiciona el grado en que los usuarios son propensos a aceptar nuevos gravámenes y éste es uno de los principales retos para implementar con éxito la tarificación vial.

La comparación entre las experiencias de Alemania y Francia ilustra que también la adecuación de los objetivos al contexto territorial, como la idoneidad y pertinencia de la solución adoptada, condiciona los resultados. Así, estando Alemania inmersa en una depresión (en 2003 el parlamento alemán, con Ángela Merkel jefe de la oposición, aprueba la Agenda 2010, un conjunto de “recortes” encaminados a mejorar la situación económica del país) y ante la perspectiva de ampliación de la UE (entre 1995 y 2005 pasó de 12 a 25 miembros), la apuesta por incorporar la innovación y el liderazgo tecnológico como objetivo permitió la creación de puestos de trabajo, la propiedad intelectual y una mejor aceptación pública.

## Las estrategias de tarificación vial: aspectos clave y situación en diferentes países

Aunque la estrategia y la política de tarificación deberían ser consecuencia de los objetivos y la tecnología sólo debería hacerlos posible de modo eficiente, a menudo se ha optado por extender la experiencia de los peajes clásicos e instalar pórticos para identificar vehículos a su paso por determinados tramos de vías que, así, pasan de ser libres a soportar peaje. Por ejemplo, Austria optó por reducir la red federal de carreteras de 12.000 km libres a 2.200 km con peaje (sólo VAC) y transferir la responsabilidad legal a una empresa pública, como solución aceptable para reducir la deuda estatal conforme a las condiciones para acceder a la unión monetaria europea.

Llama la atención las diferencias con la estrategia suiza. Aunque el voto de los suizos en 1984 para gravar el tránsito de camiones en todas sus vías se consideró una señal para una política de transportes más orientada a la protección del medio ambiente, en Austria la UE hizo prevalecer la tesis de mantener “un adecuado equilibrio” entre la protección del medio ambiente y la libre circulación de mercancías y de que, en último término, la protección de ecosistemas sensibles como los alpinos no debía bloquear el tránsito de mercancías, argumentando que ello significaría rutas mucho más largas y trasladar la contaminación a otras regiones.

Austria, República Checa, Polonia, etc., se presentan a menudo como “casos de éxito” porque utilizan tecnologías similares. En efecto, en 2004 el proveedor austríaco Kapsch implantó con notable éxito la tecnología de peaje ‘free flow’ mediante pórticos en la red federal de Austria. En 2007 la implantó en la República Checa (1.349 km), en 2010 la replicó en Polonia (1.573 km), en 2013 en Bielorrusia (2.743 km), etc. Tienen en común la tecnología y el objetivo de segregar del presupuesto público necesidades financieras concretas, pero los resultados, en términos de eficiencia, son notablemente distintos.

La revisión de casos sugiere que instalar pórticos para identificar los vehículos que los atraviesan puede resultar adecuado como mecanismo para implantar peaje en tramos de vía concretos pero el ámbito de tarificación queda restringido por el número de entradas/salidas, alternativas de ruta, etc., que determinan los costes (puede representar aumentar los costes de recaudación unas 100 veces respecto a la alternativa de los impuestos sobre el combustible). Esta restricción desaparece si se opta por el seguimiento por satélite o por prescindir de tecnología “de campo” (con registros en una base de datos, sea por tiempo o por kilometraje, prepagados). Pero, al igual que en otros ámbitos, para cuantificar el posible impacto de una decisión se precisa implantarla previamente en un ámbito limitado pero plenamente representativo del conjunto, en modo “experiencia piloto”.

Como ejemplo, Eslovaquia en 2010 implantó tarificación basada en posicionamiento por satélite sobre 2.400 km de su red y en 2014, tras la evaluación de las consecuencias, la amplió a 17.700 km de tramos específicos (desde autopistas a carreteras de tercera), sin aumento relevante de costes. Los casos de Eslovaquia y Hungría (que en 2013 amplió a 6.500 km su red tarifada para vehículos de más de 3,5 t) son únicos, porque se basan en tecnología por satélite y por abarcar carreteras de primera categoría, autopistas y autovías, aunque la mayor recaudación procede de las VAC (el 65% de los ingresos en Eslovaquia en 2010 y el 64% en Hungría en 2013-14).

Aunque ahora las circunstancias y el momento histórico son diferentes y abren nuevos objetivos y posibilidades, en general, las estrategias con menor dependencia tecnológica demuestran mayor eficiencia para tratar de superar la inequidad de coste entre usuarios, evitar el desvío de tráfico a vías alternativas, internalizar el riesgo de accidentes y los costes ambientales, etc.

## Tarificación vial: una oportunidad para gestionar la mejora vial continua

En la mayoría de los países, por circular, los usuarios pagan un precio promedio en forma de impuesto especial sobre el consumo de combustible. Para algunos economistas, este tipo de gravámenes específicos pueden ser considerados tarifas por uso, porque internalizan algunos costes externos ligados al consumo de combustible, aunque de un modo poco eficaz.

En cambio, los impuestos de matriculación y de circulación funcionan como una tarifa plana por el derecho a circular ilimitadamente. Afrontar costes de este modo da lugar a que quienes más circulan obtengan una transferencia económica que reduce sus costes individuales, porque todos pagan los valores medios pese a que la mayoría circula menos que la media (y, probablemente, aún menos con el pago por uso). En la práctica, las tarifas planas no tienen un gran impacto sobre los comportamientos y resulta más relevante el precio a pagar por cada kilómetro adicional.

Cada vez hay menos dudas sobre la utilidad de las estrategias de pago por uso como modo de gestionar la sostenibilidad de bienes "sin precio de mercado" pues, de lo contrario, los paga la sociedad (indirectamente, a través de impuestos). Pero, para que los usuarios condicionen sus decisiones por un coste, han de conocer su magnitud y sentirse obligados a soportarlo.

Aunque por distintas razones, coinciden en defender la utilidad del pago por uso tanto las posturas más ambientalistas (con la esperanza de que contribuya a reducir el consumo de recursos y las emisiones, en favor del transporte público y la movilidad más eficiente) como los grupos pro-mercado (como modo de mantener la inversión vial, supliendo la merma de la inversión pública). Pero que sea útil y técnicamente posible no es condición suficiente para que resulte adecuado y socialmente aceptable: la aceptación pública también depende de cómo el usuario percibe la relación entre el importe de la tasa y el beneficio obtenido.

Diversos países se han planteado estrategias con "neutralidad impositiva", por su previsible mejor aceptabilidad: si se sustituyen impuestos fijos (matriculación, circulación, etc.) por una tarifa variable con balance "neutro", parece más probable que el ciudadano acepte que "si en cualquier caso tiene que pagar, ¿por qué no pagar de una forma más justa, que tenga efectos positivos en el tráfico?". Holanda, Bélgica, Dinamarca o Finlandia son algunos de los países que más recientemente han puesto en marcha comisiones de alto nivel para revisar y plantear conjuntamente el pago por uso, la fiscalidad, la gestión de la movilidad, etc.

Hoy se tiende a adoptar un enfoque global que integre los distintos tipos de vehículos, de usuarios, de vías y la sociedad en general, considerando la seguridad como prerrequisito irrenunciable en la movilidad, en coherencia con la llamada "Visión Cero" (que parte del principio ético de que nadie debería morir ni sufrir secuelas graves en las carreteras). El objetivo prioritario pasa a ser que, si cada cual asume su responsabilidad, los siniestros se reduzcan a los resultantes de circunstancias casuales que no se pueden prevenir (propia de accidentes como, por ejemplo, un reventón, una caída de piedras, etc., sin causalidad previsible).

Los siniestros (probabilidad de daños) suponen una pérdida de recursos, mayor que cualquier otra externalidad derivada del tráfico, que se evalúa en la cantidad que se deja de producir descontando el ahorro de consumo atribuible a las víctimas. Pero los planteamientos que persiguen implantar una tarificación selectiva sólo para obtener nuevos ingresos destinados a asegurar la financiación de determinadas vías no consideran su incidencia en la siniestralidad (por la redistribución de flujos derivada de que el usuario deba optar entre pagar por usar una vía tarifada o aceptar el aumento de riesgo por usar la alternativa gratuita pero con mayor peligrosidad) y ponen en cuestión el principio de equidad.

## Las estrategias de tarificación vial: aspectos clave y situación en diferentes países

En realidad, para el conjunto de la sociedad, hay otros aspectos tan importantes como las finanzas, lo que obliga a determinar la eficiencia económica global, incluyendo también externalidades, sean positivas o negativas. Para España, haber adelantado la provisión de mejor capacidad vial (porque se consideraba prioritario reducir la congestión, generar empleo en el sector de la construcción, etc.), tiene unas consecuencias financieras pero comporta también externalidades positivas derivadas, por ejemplo, de reducir la siniestralidad, de la mayor fluidez, etc.

Emerge, pues, la oportunidad de que la tarificación por el uso de las vías incorpore la gestión de estas externalidades al cómputo de los costes de la carretera, mediante una estrategia de gravámenes y bonificaciones por kilometraje según siniestralidad, sin perjuicio de incluir otros conceptos en la tarifa, porque se sabe que el pago es el modo más eficiente de controlar las externalidades, cualquiera que sea el valor que se les asigne. Esto mejoraría la equidad y la congruencia de la gestión pero plantea también el reto de asociar los ingresos a una perceptible mejora continua relacionada con la gestión de la seguridad vial, con el mantenimiento y la mejora de las infraestructuras y con los efectos locales de las externalidades.

El conjunto del sistema económico ganaría eficiencia aprovechando las sinergias con otros ámbitos de la gestión del tráfico, que igualmente requieren tecnología y personal (patrullas, en oficina, captura de datos probatorios, etc.). Actualmente, las mayores oportunidades provienen de los avances en la tecnología de controles fijos/móviles con video-lectura de matrículas que, ligada a las bases de datos, permite vincular el pago de un determinado kilometraje al cumplimiento periódico de las ITV, el pago del impuesto anual de circulación y la vigilancia de la seguridad vial (cumplimiento de límites velocidad, vigencia de seguro, vehículos robados, etc.).

En teoría, se podría diseñar estrategias tarifarias sin límite de complejidad, destinadas a obtener unos resultados óptimos y con eficiencia. En la práctica, la casuística ofrece ejemplos para determinar el equilibrio óptimo entre eficacia, cumplimiento y aceptabilidad. Si la tecnología embarcada en el vehículo mejora la precisión y puede ser lo adecuado para los grandes usuarios de la carretera, para usuarios ocasionales y para quienes usan menos que la media puede resultar suficientemente equitativo aplicar tarifas promedio, temporales o mediante prepago de un determinado kilometraje respectivamente.