

Lecciones sobre la situación actual de las concesiones de autopistas de peaje españolas

María de los Ángeles Baeza Muñoz

Profesora Contratada Doctora, Universidad de Granada, España

José Manuel Vassallo Magro

Profesor Titular de Universidad, Universidad Politécnica de Madrid, España

RESUMEN

Entre los años 1998 y 2006 la Administración estatal española adjudicó trece concesiones de autopistas de peaje. Actualmente ocho de ellas se encuentran en concurso de acreedores. Los motivos de esta situación son tres: los sobrecostos por expropiaciones, las subestimaciones en los costes de construcción, y las sobrestimaciones del tráfico. Los problemas de tráfico se agravaron a partir del año 2008 con la crisis económica.

Para tratar de solucionar el problema, la Administración ha otorgado préstamos participativos y aprobado cuentas de compensación. Actualmente, se plantea la creación de una empresa nacional de autopistas que permita la reestructuración financiera en el sector. Ninguna de estas medidas servirá para solucionar definitivamente el problema del que adolece nuestra normativa concesional: la responsabilidad patrimonial de la Administración.

Este trabajo tiene por objeto reflexionar sobre la conveniencia de que en los contratos se recoja esta garantía estatal. Se cuantifica el importe al que tendría que hacer frente la Administración si dejara quebrar las sociedades y se comprueba que realmente le resulta difícil optar por esa solución. Esto explica que la Administración se haya planteado crear una empresa pública que gestione dichos activos antes de que se produzca la quiebra, lo que requiere negociar las condiciones con los concesionarios. Sin embargo, estas renegociaciones son complejas.

Este artículo concluye que la causa de los problemas es la garantía pública denominada “responsabilidad patrimonial de la Administración”, por lo que se plantea la conveniencia de suprimirla.

1. ANTECEDENTES Y REALIDAD ACTUAL DEL SECTOR DE AUTOPISTAS DE PEAJE

Las últimas concesiones de autopistas de peaje estatales se adjudicaron entre los años 1998 y 2006. La finalidad de estas adjudicaciones era impulsar la inversión en infraestructuras para mejorar la red de carreteras.

Actualmente se puede afirmar que los resultados no han sido los esperados. Los costes por expropiaciones se dispararon como consecuencia de la jurisprudencia creada por el Tribunal Supremo sobre cómo valorar el suelo (Baeza y Vassallo, 2011). El importe de obra civil previsto inicialmente tanto por la Administración como por el sector privado fue insuficiente. Se produjeron retrasos en la fecha de entrada en explotación de las autopistas, y el tráfico distó mucho del inicialmente previsto por los sectores público y privado (Baeza and Vassallo, 2012). Los problemas de tráfico se agravaron en el año 2008 con la crisis económica (Vassallo, Ortega and Baeza, 2012).

Ante las dificultades financieras por las que comenzó a atravesar el sector de autopistas en general, la Administración decidió intervenir en el año 2010 otorgando préstamos participativos.

Los préstamos participativos tenían dos ventajas principales. La primera de ellas es que su devolución dependería de los ingresos generados por la sociedad concesionaria. Cuanto mayor fuese el tráfico real en relación con el estimado previamente, mayor sería el tipo de interés a pagar por la sociedad. Pero si el tráfico real seguía siendo más bajo de lo esperado, el tipo de interés a pagar sería del 1,75%. En segundo lugar, los préstamos participativos también tenían una ventaja importante en términos de contabilidad nacional, puesto que se consideran inversiones financieras y por tanto, no influyen en el déficit público.

Aun así, para que las sociedades concesionarias generasen ingresos que permitiesen devolver el principal y los intereses de los préstamos participativos, se previeron ampliaciones del plazo concesional y elevaciones en las tarifas, por lo que el coste inicial de esta renegociación se hacía recaer en los usuarios futuros.

En el año 2010 también se aprobó una ley para crear una cuenta de compensación. En virtud de esta cuenta el Estado pagaría a las sociedades concesionarias la diferencia entre el 80% de los ingresos previstos y los ingresos reales durante los tres años siguientes. Estas aportaciones deberían devolverse a la Administración a un tipo de interés equivalente al de los préstamos participativos. Para el ejercicio 2011 el límite de esta medida ascendió a 80,1 millones de euros y las sociedades que podían acogerse a ella eran las titulares de las concesiones administrativas de las autopistas adjudicadas más recientemente: las radiales de Madrid, el acceso a la T-4 del aeropuerto de Barajas, Madrid-Toledo, Cartagena-Vera, Ocaña-La Roda, circunvalación de Alicante, Alicante-Cartagena y Alto de las Pedrizas-Málaga.

Por otro lado, en el año 2011 se volvieron a otorgar préstamos participativos por un importe superior a los 43 millones de euros. A pesar de todas las medidas adoptadas, ninguna de ellas ha sido suficiente para evitar el concurso de ocho sociedades concesionarias: Madrid-Toledo, Madrid Sur, Accesos de Madrid, Madrid-Levante,

Autopista de la Costa Cálida, Henarsa, Circunvalación de Alicante y Eje aeropuerto.

Sociedad concesionaria	Préstamos participativos (31/12/2012)	Cuentas de compensación (31/12/2012)
AUSUR	25.199.410,00	-
CASTELLANA	-	-
ACEGA	-	-
AULESA	-	-
HENARSA	275.319.000,00	16.183.806,00
ACCESOS DE MADRID	168.453.000,00	17.838.310,00
MADRID SUR	-	14.000.669,00
EJE AEROPUERTO	-	4.802.338,00
MADRID LEVANTE	8.575.112,00	-
MADRID TOLEDO	-	3.574.990,00
AUCOSTA	-	8.281.529,00
CIRALSA	55.440.085,00	6.843.246,00
GUADALCESA	-	-
Total	532.986.607,00	71.524.888,00

Tabla 1 – Importes otorgados por la Administración en concepto de préstamos participativos y cuentas de compensación (31 de diciembre de 2012)

Ante esta situación, la Administración mantiene abierta desde hace meses la posibilidad de crear una empresa nacional de autopistas que permita la reestructuración financiera del sector. Sin embargo, Administración, entidades financieras, concesionarias y constructoras todavía no han llegado a un acuerdo sobre la quita que asumirían los diferentes acreedores, ni sobre el reparto de capital de la nueva empresa.

2. LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN

El artículo 271 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP) establece una garantía en caso de resolución de la concesión, que se conoce como “responsabilidad patrimonial de la Administración”.

Esta responsabilidad supone que en caso de resolución, la Administración tiene que abonar al concesionario el importe de las inversiones realizadas para la expropiación de los terrenos, la ejecución de las obras de construcción y la adquisición de otros bienes necesarios para la explotación de la obra objeto de concesión. A estas inversiones se tendría que descontar el grado de amortización en función del tiempo que restase para el término de la concesión, y lo establecido en el plan económico-financiero (art. 271.1 TRLCSP).

Las entidades financieras han valorado tradicionalmente esta responsabilidad de manera

muy positiva, puesto que les garantiza que, en caso de resolución anticipada, el concesionario tendrá derecho a recibir una cantidad importante de la Administración pública (tabla 2). Esta cantidad queda prendada en los contratos financieros, de modo que garantiza en gran medida la devolución de la deuda.

Sociedad concesionaria	RPA máxima
AUSUR	220.737.000,00 €
CASTELLANA	266.403.423,37 €
ACEGA	245.092.736,17 €
AULESA	45.075.907,83 €
HENARSA	40.724.580,19 €
ACCESOS DE MADRID	677.010.000,00 €
MADRID SUR	559.656.461,48 €
EJE AEROPUERTO	305.471.256,00 €
MADRID LEVANTE	487.241.249,00 €
MADRID TOLEDO	348.886.000,00 €
AUCOSTA	526.819.000,00 €
CIRALSA	398.665.000,00 €
GUADALCESA	n.d.
Total	4.121.782.614,04 €

Tabla 2 – Importe máximo de la responsabilidad patrimonial de la Administración

En caso de resolución del contrato por el rescate de la explotación de la obra o por imposibilidad de su explotación como consecuencia de acuerdos de la Administración, se tiene que indemnizar al concesionario por los daños y perjuicios ocasionados. El importe de esa indemnización se tendría que realizar teniendo en cuenta los beneficios futuros que el concesionario dejaría de percibir, atendiendo a los resultados de explotación del último quinquenio, y a la pérdida de valor de las obras que no se entregaran, considerando su grado de amortización (art. 271.3 TRLCSP).

Desde este punto de vista, a la Administración le interesa que las sociedades quiebren y no acudir a su rescate, puesto que de esta forma tendría que pagar también la indemnización por daños y perjuicios.

La responsabilidad patrimonial plantea importantes problemas a la Administración pública. Como consecuencia de esa responsabilidad, la Administración tendría que pagar una suma importante al concesionario en caso de quiebra de la sociedad que afectaría directamente al déficit público. Esta situación incentiva a la Administración a no dejar quebrar a las sociedades concesionarias y, en consecuencia, a que siempre tenga la voluntad de renegociar los contratos cuando la economía de la concesión no funciona como se previó en un principio.

Esto lleva a que los licitadores se vean incentivados a presentar ofertas con costes de construcción reducidos y tráficos elevados. De hecho, la experiencia en España demuestra que, por lo general, los licitadores acuden a los concursos con ofertas excesivamente optimistas. Este efecto no favorece la competencia, puesto que puede resultar ganador de una concesión el licitador más agresivo en lugar del licitador más eficiente, lo que perjudica al interés general por el que tiene que velar la Administración (Baeza y Vassallo, 2011).

El Real Decreto-ley 1/2014 ha añadido un nuevo punto al artículo 271 TRLCSP con la finalidad de explicar el tratamiento de las aportaciones llevadas a cabo por la Administración en los últimos años para indemnizar a los concesionarios en concepto de sobrecostes por expropiaciones. A tal fin establece que si el Estado tuviese que hacerse cargo de abonar las indemnizaciones a los expropiados, las cantidades que no le sean reembolsadas por la sociedad, minorarán el importe global que corresponda en concepto de responsabilidad patrimonial de la Administración. Sin embargo, no se dice nada respecto al importe percibido por las sociedades concesionarias mediante las cuentas de compensación, asociadas al riesgo de tráfico.

La tabla 3 recoge el importe de la responsabilidad patrimonial de la Administración a 31 de diciembre de 2012, excepto para la sociedad Accesos de Madrid que es el de 2011. La determinación de estas cantidades se ha realizado a partir del importe de inversión en autopista, minorado por la amortización acumulada hasta ese momento, y finalmente se ha restado el importe otorgado por la Administración en concepto de préstamos participativos. El resultado obtenido no puede sobrepasar la responsabilidad patrimonial máxima establecida en cada contrato de concesión (tabla 2).

Sociedad concesionaria	Inversión neta en autopista	Préstamos participativos	RPA efectiva
AUSUR	261.337.503	25.199.410	195.537.590
CASTELLANA	270.986.000	-	266.403.423
ACEGA	213.682.864	-	213.682.864
AULESA	111.054.000	-	45.075.908
HENARSA	689.157.481	275.319.000	0
ACCESOS DE MADRID	1.143.578.961	168.453.000	508.557.000
MADRID SUR	1.046.106.915	-	559.656.461
EJE AEROPUERTO	370.728.103	-	305.471.256
MADRID LEVANTE	459.577.744	8.575.112	451.002.632
MADRID TOLEDO	472.041.972	-	348.886.000
AUCOSTA	512.492.846	-	512.492.846
CIRALSA	411.962.839	55.440.085	343.224.915
GUADALCESA	344.604.797	-	n.d.
Total	6.307.312.025	532.986.607	3.749.990.896

Tabla 3 – Importe efectivo de la responsabilidad patrimonial de la Administración a 31 de diciembre de 2012 (excepto Accesos de Madrid, que es de 2011)

3. CONCLUSIONES

El sector de autopistas de peaje español atraviesa por un momento crítico. Actualmente son ocho las sociedades concesionarias que se encuentran en concurso de acreedores. Ninguna de las medidas adoptadas por el Estado desde el año 2010 ha sido suficiente para terminar definitivamente con el problema.

El Estado debe plantearse la necesidad de modificar la normativa sobre contratos públicos, eliminando la responsabilidad patrimonial de la Administración. La supresión de esta garantía forzaría al sector privado a analizar detalladamente el proyecto para determinar en qué medida los ingresos generados por el mismo serán suficientes para hacer frente a las deudas. Esta medida conllevará la elaboración de estudios sobre tráfico por parte de expertos independientes y potenciará la financiación exclusiva de aquellos proyectos de infraestructuras que sean viables económicamente.

Por otro lado, la eliminación de la responsabilidad patrimonial de la Administración mejorará el reparto de riesgos entre las partes intervinientes en los contratos. La asignación de los riesgos de expropiación, construcción y tráfico se llevará a cabo de una forma más eficiente.

REFERENCIAS

BAEZA, M. A. y VASSALLO, J. M. (2011). La intervención de la Administración ante las dificultades financieras de las sociedades concesionarias de autopistas de peaje. *Presupuesto y Gasto Público* 65, pp. 51-61.

BAEZA, M. A. and VASSALLO, J. M. (2012). Traffic uncertainty in toll motorway concessions in Spain. *Proceedings of the Institution of Civil Engineers: Transport*, 165, pp. 97-105.

Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

Real Decreto-ley 1/2014, de 24 de enero, de reforma en materia de infraestructuras y transporte, y otras medidas económicas.

VASSALLO, J. M., ORTEGA, A. and BAEZA, M. A. (2012). Risk Allocation in Toll Highway Concessions in Spain. Lessons from Economic Recession. *Transportation Research Record*, 2297, pp. 80-87.