

LAS CONCESIONES DE CONSTRUCCION, CONSERVACION Y EXPLOTACION DE AUTOPISTAS

El marco legal. Realizaciones. Perspectivas de futuro.

Por Pedro GONZALEZ HABA
Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos



1. EL MARCO LEGAL

Como antecedente remoto de la legislación relativa a las concesiones de autopistas de peaje es preciso señalar la normativa del siglo XIX de promoción de obras públicas mediante el sistema de concesión a particulares. La Instrucción para la ejecución de obras públicas de 10 de octubre de 1845 regulaba ya esta modalidad a la que denominaba "por régimen de empresas" y sobre cuyo respecto afirmaba que "en las obras por empresa la Administración contrata con particulares la ejecución de las obras, cediéndoles en pago los productos y rendimientos de las mismas".

La Ley General de Obras Públicas de 13 de abril de 1877 dedicó su capítulo sexto (artículos 52 a 73) a las obras ejecutadas por particulares.

El capítulo quinto de la Ley General de Carreteras de 4 de mayo de 1877 (artículos 46 a 49) aparece dedicado a las carreteras costeadas por particulares, en tanto que el capítulo sexto (artículos 50 a 55) se refiere a las carreteras costeadas con fondos mixtos, en relación con lo especificado en el capítulo séptimo de la repetida Ley General de Obras Públicas (artículos 74 a 93) que

trata de las obras subvencionadas con fondos públicos pero que no ocupen dominio público.

El planteamiento específico de las carreteras de peaje figura por vez primera en la Ley de 26 de febrero de 1953 en cuya exposición de motivos se indica que "las insuficiencias de las consignaciones presupuestarias para la construcción de carreteras y la conveniencia de sustituir tramos defectuosos de las existentes por otros de mejores condiciones de viabilidad que no pueden incluirse en el plan de modernización, aconsejan permitir la construcción por particulares de tramos de carreteras (...), y autorizar el cobro de peaje a los dueños de los vehículos que por ellos transiten (...); y, a continuación se incluye el siguiente aserto: "Todo

ello, sin perjuicio de lo que, en su día, se disponga sobre las autopistas nacionales."

Si resulta interesante el destacar que, ya en aquel tiempo, se estimó como argumento primordial de justificación a la explotación económica privada de la carretera la crónica insuficiencia de las consignaciones presupuestarias, así como aparece la referencia a un régimen especial de las autopistas y la necesidad de plantear la concesión de estas últimas vías conforme a unas reglas privativas.

Otro aspecto resaltable de la ley de 26 de febrero de 1953 es la enumeración que en la exposición de motivos se hace de las carreteras que habrían de ser sacadas a concurso. Se citan, entre otras, el túnel de Guada-

rama y la autopista desde San Sebastián a la frontera francesa por Irún; por mencionar dos realidades hoy tangibles, aún cuando sólo la primera de ellas fue concedida al amparo de la ley mencionada.

Lo cierto es que la ley de 1953 quedó frustrada en cuanto a las metas generales que perseguía. Incurrió en defectos sin duda importantes, al tiempo de concebir la concesión de carreteras a particulares, y de modo principal en la ausencia de normas referentes al régimen fiscal y económico-financiero de las concesiones y en la falta de rigor de la mecánica interna del procedimiento concesional.

La Ley 55/1960, de 22 de diciembre, de carreteras en régimen de concesión, derogó la ley de 26 de febrero de 1953, cuya aplicación califica en su exposición de motivos de "experiencia poco alentadora". También se admitió a través de esta ley la necesidad de estimular las carreteras de peaje porque el Estado "aun considerándolas de interés general, se ve forzado a aplazar su ejecución por la exigencia de la inversión de los créditos disponibles en obras más urgentes o más necesarias". De nuevo la legislación de carreteras hace reflexionar sobre el divorcio existente entre las vías necesarias y las posibles de acometer por el Estado.

Sin duda la ley de 1960 constituyó un considerable avance sobre la anterior, partiendo de un enfoque del problema mucho más moderno y realista. Los plazos de concesión se limitan a noventa y nueve años; se admite una variedad de figuras posibles en la entidad concesionaria; se indica como fórmula de participación del Estado en el capital de la sociedad; se acepta la concesión subvencionada paralela-

mente a la concesión gratuita y onerosa; se prevén beneficios fiscales que el Gobierno podrá conceder a las empresas explotadoras; se admite el concurso como sistema de adjudicación, etcétera.

La Ley de Contratos del Estado de 8 de abril de 1965 dedica el Título II de su Libro Primero al contrato de gestión de servicios públicos, entendiéndolo como "una de las situaciones más sobresalientes en virtud de las cuales los particulares colaboran en la actividad de la Administración, mediante el cual, además, se simplifica el aparato burocrático de aquélla y se da entrada a empresarios capaces de realizarlos y obtener además una garantía. La ley enfoca la materia desde una perspectiva unitaria y acomete, por primera vez en nuestro ordenamiento jurídico, la elaboración de un esquema común. Esta es su mejor cualidad: haber reducido a una síntesis la innumerable legislación existente, nacida al margen de la Ley de Administración y Contabilidad, que tan escasas aportaciones realizó en este campo, y de los estudios concluidos por la doctrina científica".

Desde el punto de vista definidor de la estructura de este tipo de contratos, los rasgos más expresivos son: la calificación contractual del vínculo, el contenido económico necesario del servicio público, la corrección de los monopolios y la necesidad de una clara expresión del ámbito de gestión.

Llegado este punto, parece procedente aludir a la legislación específica que, a partir de 1966, se promulga con objeto de promover la construcción de las primeras autopistas españolas de peaje:

- Decreto 3225/1965, de 28 de octubre, sobre carreteras de peaje ("B. O. E." de 12 de noviembre).
- Decreto-ley 5/1966, de 22 de julio, sobre las autopistas de peaje "Barcelona-La Junquera" y "Montgat-Mataró" ("B. O. E." de 23 de julio).
- Decreto-ley 5/1967, de 8 de junio, sobre la autopista de peaje Bilbao-Behobia ("B. O. E." de 10 de julio).
- Decreto-ley 12/1967, de 27 de septiembre, sobre la autopista de peaje Villalba-Villacastín ("B. O. E." de 28 de septiembre).
- Decreto-ley 4/1971, de 4 de marzo, sobre la autopista de peaje Tarragona-Valencia ("B. O. E." de 5 de marzo), en relación con el decreto-ley 5/1970, de 25 de abril, sobre la misma autopista ("B. O. E." de 1 de mayo).

Los citados Decretos-Leyes incluyen una normativa común derivada de las especiales características que concurren en las concesiones de autopistas, tanto por la magnitud de las inversiones a realizar cuanto por la estructura interna de las compañías titulares, lo que llevó a modificar determinados preceptos de la legislación mercantil, y, en concreto, los artículos 111 de la Ley de Sociedades Anónimas y 185 del Código de Comercio.

La primera excepción permite a las sociedades concesionarias de autopistas emitir obligaciones y otros títulos que reconozcan o creen una deuda, aun cuando su importe total supere al capital social desembolsado; en tanto que la segunda permite que el capital social no alcance necesariamente la mitad del importe del presupuesto total de la obra.

Por otro lado, y dado que con posterioridad a la promulgación de la ley 55/1960 había adquirido un mayor vigor la concepción del sistema tributario como eficaz instrumento de fomento para impulsar aquellas actividades que, por su contenido de interés público, han sido objeto de especial atención por el Estado, fueron otorgadas las correspondientes exenciones y bonificaciones fiscales, así como el aval del Estado aplicable hasta el 75 por 100 de los recursos ajenos procedentes del mercado exterior de capitales y el seguro de cambio referente a las divisas o monedas extranjeras precisas para el pago de los principales e intereses de los préstamos y obligaciones.

La anteriormente expuesta y específica regulación jurídica de las concesiones fue arbitrada con carácter urgente a los efectos de iniciar las primeras autopistas, con la consiguiente dispersión y casuística normativas; lo que aconsejó la elaboración de una legislación que, recogiendo toda la experiencia propia y ajena de este tipo de gestión del servicio público, constituyera un sistema normativo general aplicable a todas las autopistas, sin que en cada caso fuera necesario acudir a una norma concreta y de carácter excepcional.

Tales fueron el origen y fundamento de la ley 8/1972, de 10 de mayo, de construcción, conservación y explotación de autopis-

LAS CONCESIONES DE CONSTRUCCION, CONSERVACION Y EXPLOTACION DE AUTOPISTAS

tas en régimen de concesión cuyo contenido esencial es el siguiente:

— La ley define el régimen jurídico básico de las concesiones administrativas de autopistas. Como prescribe el artículo 197 del Reglamento General de

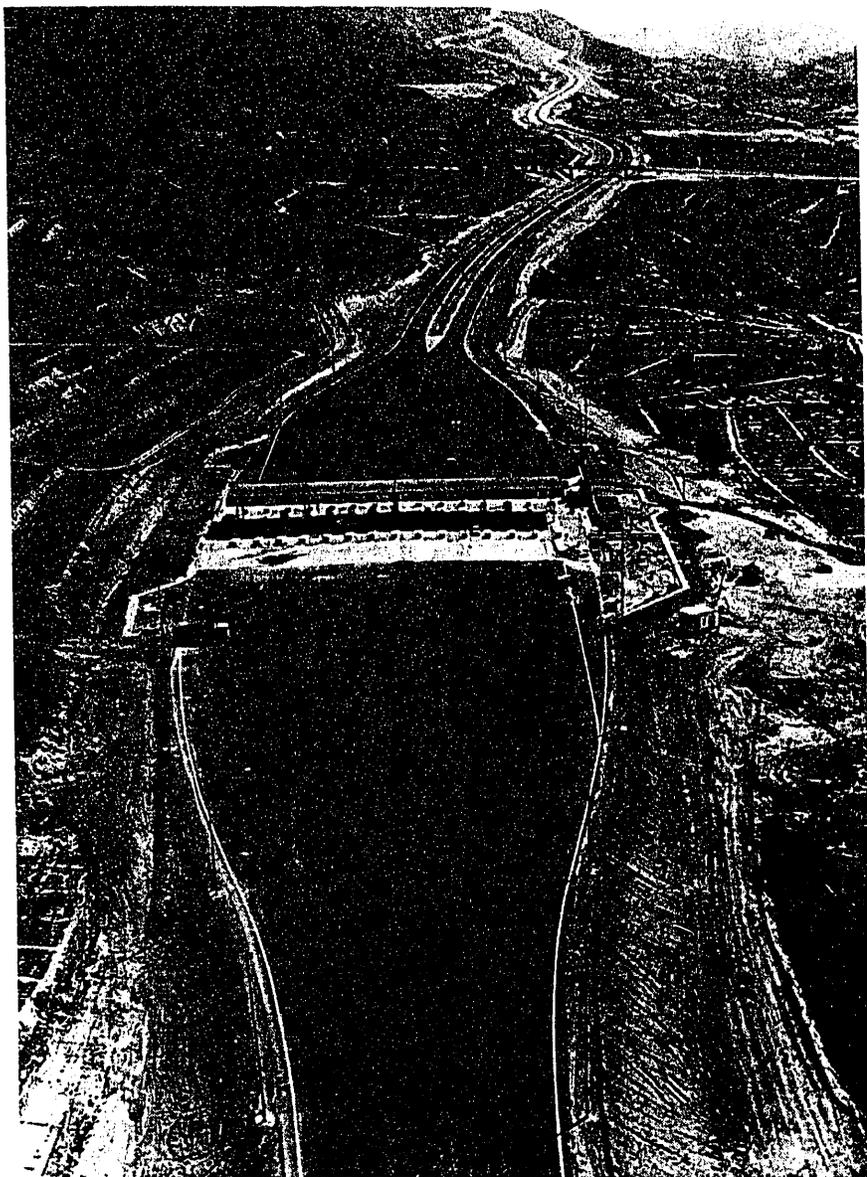
Contratación del Estado, se establece la atribución de competencias administrativas, se determina el alcance de las prestaciones en favor de los administrados y se declara que el servicio constituye una actividad propia del Estado.

otorgamiento de la concesión con absoluto respeto al principio de publicidad y libre competencia, inclinándose por el sistema de concurso como fórmula más idónea. La capacidad para contratar se reconoce a toda persona que la tenga para obligarse, salvo cuando concurren en ella alguna de las circunstancias de incapacidad previstas en la Ley de Contratos del Estado, si bien con posterioridad a la adjudicación se exige la constitución de una sociedad anónima de nacionalidad española, por ser este tipo de sociedad la única idónea para hacer frente a las obligaciones que el negocio impone.

— El régimen económico y financiero se regula en el capítulo IV, previéndose el abanico de beneficios tributarios y económico-financieros de entre los cuales la Administración podrá elegir aquellos que, en cada momento, sean necesarios o convenientes para promover la construcción de una autopista concreta.

— Las limitaciones a la propiedad privada y el régimen expropiatorio son objeto del capítulo V. Se establecen las zonas de dominio, servidumbre y afección de la autopista y se determinan, siguiendo los principios de la ley de 17 de abril de 1952, las limitaciones a los derechos de propiedad en cuanto a la edificación, publicidad, cambio de uso y utilización por la Administración con objeto de atender a las necesidades que la conservación o el tráfico impongan; previéndose como contraprestación la indemnización a los particulares por los daños y perjuicios reales y cifrables que por estas limitaciones pudieran experimentar.

— En los capítulos VI y VII se regulan las potestades de la Administración y los derechos y obligaciones del concesionario, siguiendo los principios que informan la legislación de contratos del Estado, a la que se remite con carácter general, si bien se ratifica el principio de riesgo y ventura en la fase de construcción y se establece el régimen preciso para garantizar



— El capítulo I delimita el objeto de la ley y fija el régimen jurídico básico y supletorio de las concesiones de autopistas de peaje, determinando las condiciones o requisitos que deben reunir estas vías de comunicación.

— El capítulo II, siguiendo la

orientación de la Ley de Contratos del Estado, establece y concreta las actuaciones preparatorias que deben preceder a toda la concesión, posibilitando la colaboración de la iniciativa privada en la promoción de estas concesiones.

— El capítulo III regula el



LAS CONCESIONES DE CONSTRUCCION, CONSERVACION Y EXPLOTACION DE AUTOPISTAS

la continuidad y normalidad del servicio en la fase de explotación.

— La duración, cesión, y extinción de la concesión son objeto del capítulo VII, en el que se fija en cincuenta años el plazo máximo de duración de estas concesiones, reduciéndose casi a la mitad el previsto en la Ley de Contratos del Estado. Se establecen, finalmente, las causas de suspensión y extinción de la concesión, sin otras especialidades respecto a la legislación general que las derivadas de las áreas de servicio, en cuanto al respeto de los contratos establecidos en el supuesto de extinción anticipada de la concesión.

Posteriormente, el Decreto 215/1973, de 25 de enero ("Boletín Oficial del Estado" de 16 de febrero) aprobó el pliego de cláusulas generales para la construcción, conservación y explotación de autopistas en régimen de concesión, previo el informe favorable de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa y de conformidad con el oportuno dictamen del Consejo de Estado; dando así cumplimiento a la disposición final tercera de la mencionada ley 8/1972.

El pliego de cláusulas generales desarrolla detenidamente los puntos normados por la ley de 10 de mayo de 1972, esbleciendo las cláusulas pertinentes en relación con los aspectos que la propia ley incluye.

Como resumen puede afirmarse que el esquema en que descansa el procedimiento concesional responde al concierto (aspecto contractual) de ejecución de una obra pública sobre un bien de dominio público, de cuya realización se reembolsa y resarce "in futuro", el particular mediante la explotación del servicio público correspondiente que se le concede. De forma que la Administración, así, abdica de la problemática económica y técnica de una obra, respecto de la cual el particular monta su aparato empresarial, si bien esta abdicación no implica del poder policial correspondiente, sino puramente su transferencia al concesionario a los solos efectos

de su relación con los eventuales usuarios del servicio considerando y con, en todo caso, una última instancia administrativa. De esta forma, el beneficio muto queda logrado: de una parte, porque el particular realiza (evitándolo la Administración) la obra sin merma del poder policial de la Administración y sin alteración alguna para el usuario del servicio futuro de su estatuto, recibiendo igual prestación; y de otra, porque al concesionario se le inviste de unos poderes auténticamente administrativos que por sí solo no le son alcanzables de otro modo; igual que, naturalmente, es un bien de dominio público aquel sobre el que se monta la obra en cuestión y su correlativo servicio, bien que, de otro modo, tampoco podría detentar.

2. REALIZACIONES

Las adjudicaciones llevadas a cabo hasta la fecha en autopistas de peaje se relacionan a continuación:

ITINERARIO LA JUNQUERA-TARRAGONA

- Longitud: 266 km.
- Adjudicación:
 - Tramos La Junquera-Barcelona y Mongat-Mataró: 6-2-1967
 - Tramo Barcelona-Tarragona: 29-1-1968.
- Plazo de concesión: 37 años.
- Tarifas medias vigentes:
 - Turismos: 1,67 ptas/km.
 - Pesados: 3,17 ptas/km.

ITINERARIO TARRAGONA-ALICANTE

- Longitud: 410 km.
- Adjudicación:
 - Tramo Tarragona-Valencia: 8-9-1971.
 - Tramo Valencia-Alicante: 22-12-1972.
- Plazo de concesión: 27 años.
- Tarifas medias vigentes:
 - Turismos: 1,83 ptas/km.
 - Pesados: 3,48 ptas/km.

ITINERARIO ZARAGOZA-VENDRELL

- Longitud: 214 km.
- Adjudicación: 25-6-1973.



Tramo La Junquera - Tarragona

- Plazo de la concesión: 25 años.
- Tarifas medias vigentes:
 - Turismos: 1,40 ptas/km.
 - Pesados: 2,63 ptas/km.

ITINERARIO MONTMELO-PAPIOL

- Longitud: 25 km.
- Adjudicación: 15-5-1974.
- Plazo de concesión: 21 años.
- Abierto al tráfico libre de peaje.

ITINERARIO BILBAO-ZARAGOZA

- Longitud: 295 km.
- Adjudicación: 10-11-1973.
- Plazo de concesión: 22 años.
- Ningún tramo ha sido abierto al uso público.

ITINERARIO BURGOS-MALZAGA

- Longitud: 156 km.
- Adjudicación: 26-6-1974.
- Plazo de concesión: 20 años.
- Ningún tramo ha sido abierto al público.

ITINERARIO IRUN-BILBAO

- Longitud: 105 km.
- Adjudicación: 23-3-1968.
- Plazo de concesión: 35 años.
- Tarifas medias vigentes:
 - Turismos: 2,65 ptas/km.
 - Pesados: 4,85 ptas/km.

LAS CONCESIONES DE CONSTRUCCION, CONSERVACION Y EXPLOTACION DE AUTOPISTAS

ITINERARIO BILBAO-SANTANDER

- Longitud: 152 km.
- Adjudicación: 13-4-1976.
- Plazo de concesión: 40 años.
- Ningún tramo ha sido abierto a uso público.

ITINERARIO FERROL-FRONTERA PORTUGUESA

- Longitud: 224 km.
- Adjudicación: 18-8-1973.
- Plazo de concesión: 39 años.
- Ningún tramo ha sido abierto al uso público.

ITINERARIO CAMPOMANES-LEON

- Longitud: 79 km.
- Adjudicación: 17-10-1975.
- Plazo de concesión: 46 años.

ITINERARIO VILLALBA-ADANERO

- Longitud: 69 km.
- Adjudicación:
 - Tramo Villalba-Villacastín: 29-1-1968.
 - Tramo Villacastín-Adanero: 30-9-1972.
- Plazo de concesión: 50 años.
- Tarifas vigentes:
 - Turismos: 3,20 ptas/km.
 - Pesados: 5,70 ptas/km.
- Peajes en los túneles de Guadarrama:
 - Turismos: 52,70 ptas.
 - Pesados: 280 ptas.

ITINERARIO SEVILLA-CADIZ

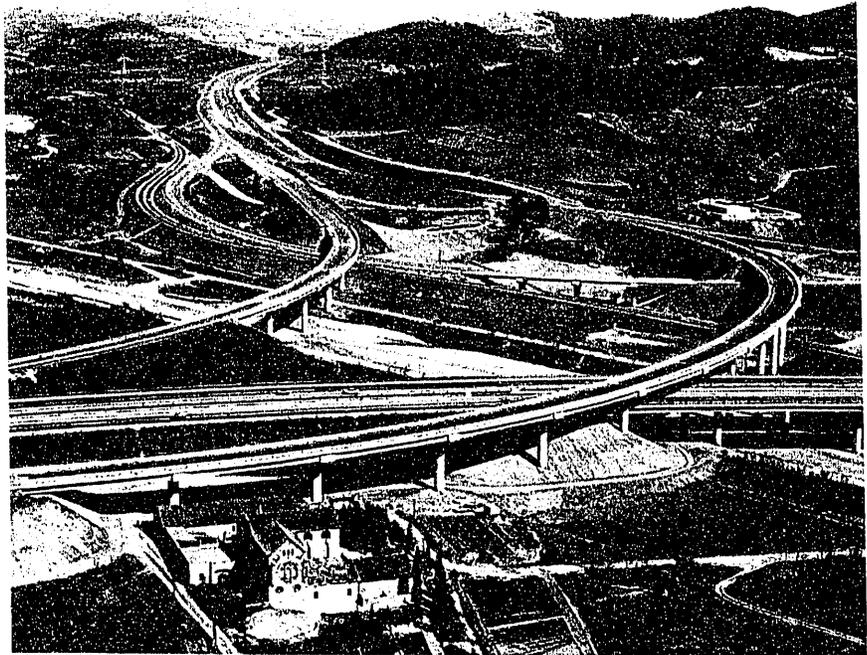
- Longitud: 93 km.
- Adjudicación: 30-7-1969.
- Plazo de concesión: 24 años; prorrogado hasta 30-4-1999.
- Tarifas medias vigentes:
 - Turismos: 1,72 ptas/km.
 - Pesados: 4,01 ptas/km.

El conjunto de las concesiones estatales totaliza una red de 2.161 kilómetros de longitud, de los que 1.028 se encuentran abiertos al tráfico; 656,7 corresponden a tramos en ejecución y 476,3 se sitúan en fase de proyecto. Ello aparece reflejado en el gráfico que se acompaña.

La inversión materializada a 31 de diciembre de 1976 ascendía a 168.000 millones de pesetas.

3. PERSPECTIVAS FUTURO

Los instrumentos legales, técnicos y financieros que hasta el



Tramo Montuelo Vapiol



Autopista Bilbao-Behebia

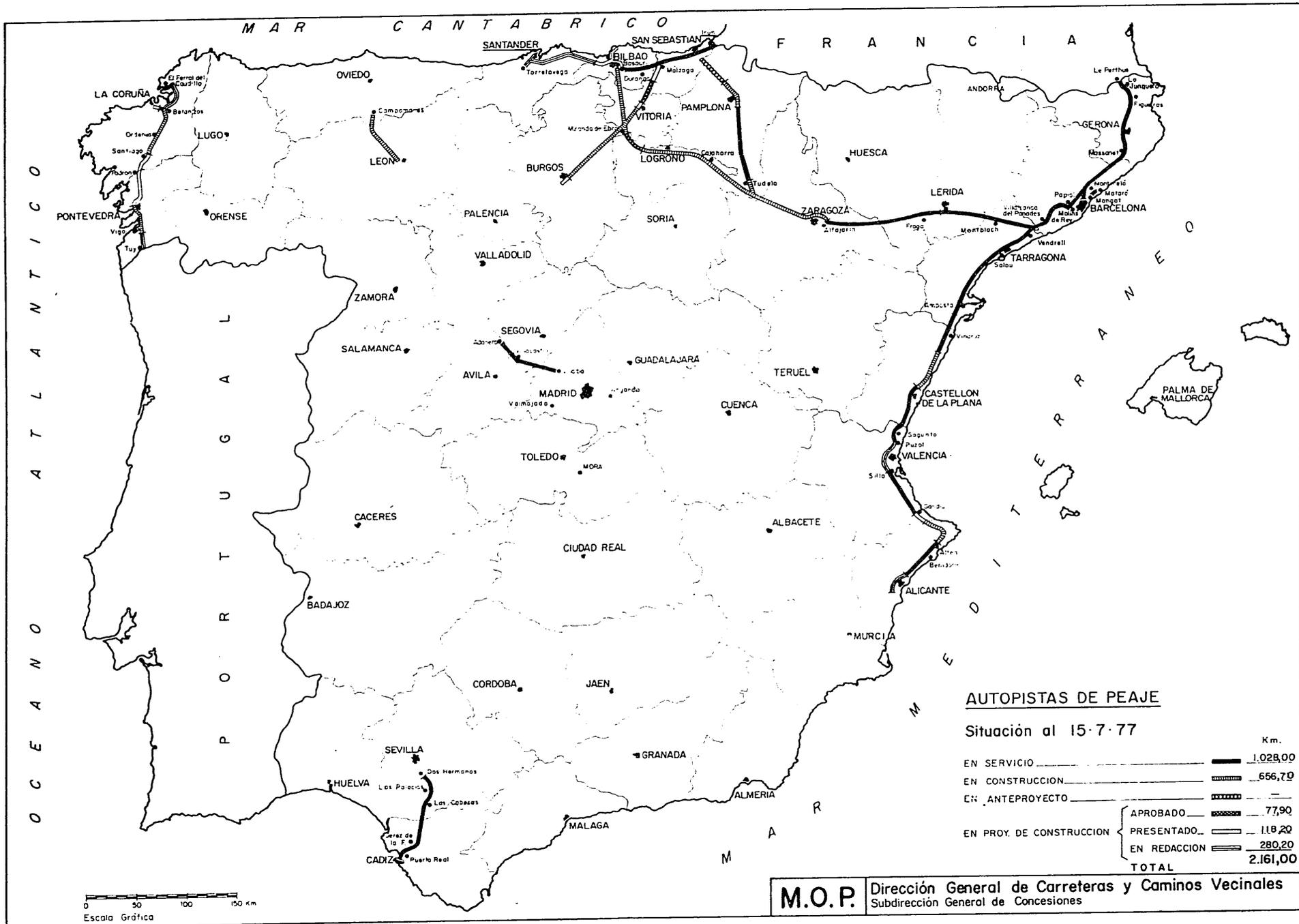
presente han servido de soporte a la promoción de autopistas en régimen de concesión han permitido la adjudicación de más de 2.000 kilómetros de red.

La situación actual se caracteriza por unas circunstancias desaceleradoras de la economía, lo que unido a la elevación del coste de los recursos provoca

incidencias negativas en el sector de autopistas de peaje.

Todo ello provoca una deseable reconsideración, tanto de los objetivos a perseguir como de las políticas operativas a aplicar; por lo que no es posible prever ni a medio ni a largo plazo las actuaciones que serán emprendidas en este campo.





AUTOPISTAS DE PEAJE

Situación al 15-7-77

	Km.	
EN SERVICIO	1.028,00	
EN CONSTRUCCION	656,70	
EN ANTEPROYECTO	—	
EN PROY. DE CONSTRUCCION	APROBADO	77,90
	PRESENTADO	118,20
	EN REDACCION	280,20
TOTAL	2.161,00	

M.O.P. Dirección General de Carreteras y Caminos Vecinales
Subdirección General de Concesiones

0 50 100 150 km
Escala Gráfica