

Las radiales. Una oportunidad



Fernando Gutiérrez de Vera

Miembro del Comité de Construcción, Financiación de Infraestructuras y Equipamientos del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos



Armando Ortuño Padilla

Miembro del Comité de Construcción, Financiación de Infraestructuras y Equipamientos del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos

Resumen

Los errores en la planificación de las autopistas de peaje puestas en funcionamiento a comienzos de la década pasada en España, las llamadas “radiales”, y sus consecuencias en forma de escasa demanda de tráfico y problemas financieros derivados, han suscitado un intenso debate acerca del modelo concesional en España y cómo resolver en el corto plazo la situación actual.

Con todo, la potente red de Autopistas ejecutada se plantea como una gran oportunidad para dar respuesta a los crecientes problemas de tráfico (congestión, emisiones de gases contaminantes, etc.) en la Región Funcional Urbana de Madrid.

De este modo, en este artículo se hace un repaso a la situación financiera actual de las “radiales” para esbozar un abanico de posibles soluciones y efectos sobre la movilidad metropolitana madrileña con objeto de que puedan servir como una primera referencia para la opinión pública y responsables de la Administración de cara a la toma de decisiones.

Palabras clave

Autopistas de peaje, radiales, tráfico, situación financiera, soluciones, movilidad

Abstract

Failure in the planning process of highways put in service at the beginning of the last decade in Spain, the so-called “radiales”, and their consequences, very low traffic and financial problems associated, has sparked intense debate about the concessions in Spain and how to solve in the short term the current situation.

Anyway, the strong highways network developed emerges as a great opportunity to address the growing traffic problems (congestion, greenhouse gas emissions, etc.) in the Functional Urban Region of Madrid.

Thus, this article reviews the current financial situation of the “radiales” to outline a range of possible solutions and effects on the Madrid metropolitan mobility so that they can serve as a first reference to civil society and public authorities to make decisions.

Keywords

Highways, radiales, traffic, financial situation, solutions, mobility

Introducción. El origen del problema

Se conoce como “radiales”, en el argot del mundo cercano al Ministerio de Fomento de España, a un conjunto de autopistas de peaje licitadas a principio del presente siglo, y que incluyen varios trayectos, no siempre centrados en la capital. Entre ellas se incluyen la autopista Ocaña-La Roda, la continuación de ésta hasta la M-40, tramo Madrid-Ocaña, el malogrado trayecto Madrid-Toledo, que no se continuará hasta Córdoba como fue la intención inicial, el tramo semiurbano en túnel bajo el parque Juan Carlos Primero llamado Eje Aeropuerto, que consiste en un enlace Norte Sur por la periferia de Madrid, los dos tramos de acceso a la capital conocidos como R-3, acceso duplicado con la autopista Madrid-Valencia, y R-5, paralelo a la autopista de Extremadura y el conocido como Radial 2, que partiendo de la M-30 se encuentra con la A2 al Norte de Guadalajara.

Son conocidos los problemas financieros de las radiales que se comentan más abajo. Sin embargo, sea cual sea su desenlace, es indudable que se trata de un conjunto de infraestructuras de comunicación de alta calidad lo que da pie a estudiar y debatir cómo puede optimizarse su inserción en el conjunto de accesos a Madrid, y cómo pueden constituir una herramienta de mejora del tráfico metropolitano, objetivo del presente artículo.

La construcción de este conjunto de actuaciones, que incluía además la mayor parte del coste de construcción del nuevo anillo circular de Madrid, M-50, supuso una inversión de 6.400 M€ de los cuales 1.300 millones han sido aportados como capital por los distintos concesionarios, y el resto se ha obtenido de diversos créditos, en su mayoría bancarios. La Administración ha intenta-



do convencer a los prestamistas que aportaron los créditos de la conveniencia de traspasar a una sociedad estatal todas las concesiones y aceptar una reestructuración del conjunto de su deuda en base a quitas del principal, garantías complementarias de la Administración sobre el tráfico futuro y garantías de pago a los expropiados. A su vez, los accionistas actuales perderían todo o la mayoría de los fondos aportados como capital.

Teniendo en cuenta que el conjunto de acreedores incluye cerca de cincuenta entidades bancarias, la mitad de las cuales son extranjeras, y que para varias de ellas puede ser más favorable la aplicación estricta de la Ley para el caso de liquidación de contratos concesionales que la propuesta de la Administración, no es sorprendente que finalmente esta propuesta haya entrado en hibernación y las radiales vayan cayendo una tras otra en las previsiones de la Ley, según las cuales un negocio de concesión declarado en liquidación por el Juzgado debe rescatarse por la Administración y pasar a su propiedad, quedando ésta liberada de sus obligaciones mediante el pago de la parte por amortizar de la inversión inicial, cifra a determinar pero que puede rondar en conjunto en nuestro caso 4.000 M€ más los intereses devengados. Este importe, que no llega a cubrir las deudas pendientes, se repartirá entre Bancos y expropiados, por lo que los concesionarios no recuperarán el capital invertido.

La red ampliada. Las distintas posibilidades que se abren ante el rescate de las radiales

Con este abono obligado de cuatro mil millones más los intereses correspondientes, la Administración tomará posesión de un conjunto de infraestructuras con derecho a cobrar peaje en el entorno madrileño, algunas de las cuales tendrán un cash-flow positivo después de soportar los gastos de operación y

mantenimiento. Ello abre un abanico interesante de nuevas posibilidades de gestión de la red de autovías en el entorno madrileño, algunas de las cuales se enumeran brevemente a continuación, aunque requerirán un análisis técnico y económico mucho más detallado. Sólo trata esta enumeración de aportar algunas reflexiones sobre las posibilidades que se abren al decisor, posibilidades que no sólo están relacionadas con la economía de la explotación de la red, sino con la búsqueda del mejor servicio a la sociedad, asunto sin duda especialmente polémico en los tiempos actuales.

El Administrador bajo cuya responsabilidad recaiga la gestión de este conjunto de autopistas se encontrará sin duda vacilando ante el conjunto de nuevas opciones y soluciones distintas e incluso contradictorias. Basta considerar la diferencia entre dos alternativas extremas: la imposición de peajes en las autovías radiales y cinturones circulares, (lo que supondría dar traslado a la directiva de la UE que preconiza esta posibilidad), ya sea de forma general o restringida al transporte pesado, o liberar totalmente de peaje los activos que han pasado a manos de la Administración. Entre ambas se encuentra la de mantener las condiciones actuales y, junto a ellas, todo un abanico de posibilidades que tendrá repercusiones en la calidad de vida de los madrileños, en el uso del transporte público como alternativa al vehículo privado, e incluso en la repercusión sobre presupuestos e impuestos de los nuevos costos de mantenimiento o ingresos de peaje.

Así, el tipo de gestión que finalmente instrumente el Administrador tendrá consecuencias que pueden ser determinantes en los siguientes aspectos: ingresos para la administración pública; grado de utilización de vías actualmente infrutilizadas; fluidez

del tráfico; niveles de contaminación; costes de implantación del sistema; receptividad social a la solución que se adopte; y nivel de tráfico interno en la ciudad de Madrid.

Es imposible aproximarse a proponer la solución óptima sin acordar previamente cuál es el criterio de medida del beneficio social que se pretende obtener. Por ello, a continuación sólo se enumeran algunas de las alternativas posibles que aparecerán como parte del debate al respecto, debate tanto más complejo cuanto que la Administración madrileña responsable de las mejoras no es únicamente el Ministerio de Fomento, quien inicialmente se convertirá en el gestor del conjunto de radiales, sino tal vez la Comunidad Autónoma de Madrid, o incluso esta gestión se verá seriamente afectada por decisiones del Ayuntamiento madrileño.

A continuación se valoran los principales efectos positivos y negativos de las alternativas contempladas, insistiéndose en que son sólo algunas, a modo de ejemplo, de las muchas posibles. El punto de vista del lector sobre los factores que contribuyen a su calidad de vida le ayudará sin duda a la ordenación de preferencias.

Dos tipos de soluciones: de gran impacto (SGI) o de mejoras reducidas (SMR)

Soluciones de gran impacto (SGI)

Se consideran como soluciones de gran impacto aquellas en las que se aprovecha la integración del conjunto de radiales en el sistema de gestión pública directa para adoptar medidas de cambio sustancial en el modo de transporte, o en el uso del vehículo propio, medidas que probablemente generarán un intenso debate público, y que, por tanto, deberán ser estudiadas y justificadas no sólo por su lógica interna sino por analogía, por el resultado obtenido al aplicarse las mismas en otras ciudades. En este sentido, la actual es una ocasión única para replantearse soluciones de gran alcance a los evidentes problemas de tráfico de Madrid y su entorno.

SGI 1. Objetivo principal: minimizar el uso del vehículo privado y adicionalmente maximizar los ingresos para la administración pública: implantación progresiva de peaje universal sin barreras mediante pórticos en principales accesos a Madrid y cinturones circulares.

- **Ventajas:**
 - Notable generación de ingresos para la Administración Pública, que podría compensar con ellos otros tributos.

- Disminución de la contaminación.
- Aumento de la fluidez de tráfico
- Actuación combinada con la Directiva europea de tarificación a los vehículos pesados.

- **Inconvenientes:**
 - Costes elevados de implantación del sistema.
 - Rechazo social elevado.
 - Problemas con otras concesiones de Autovías de Primera Generación afectadas por los cambios.

SGI 2. Objetivo: minimizar el uso del vehículo privado: solución tipo Londres, es decir, aplicación de un canon elevado pagando una viñeta para poder circular en el interior de la ciudad, y suprimiendo paralelamente los peajes de las radiales actuales.

- **Ventajas:**
 - Aumento de la fluidez de tráfico.
 - Incremento de ingresos de la Administración Pública.
 - Disminución sustancial de la contaminación.
- **Inconvenientes:**
 - Resistencia social al pago de un canon adicional importante (posible redistribución de este sobre coste disminuyendo otros impuestos indirectos).

- **Notas:** Londres aplica desde 2003 una tarifa ("Congestion Charge") que representa del orden de 500 € por mes (11,50 Libras al día).

SGI-3 - Fluidez de tráfico con generación de ingresos y sistema alternativo: analizar a fondo una solución de gestión activa del tráfico, consistente en complementar la red actual con soluciones puntuales estableciendo en algunas de las principales entradas a Madrid en horas de congestión "managed lanes" tipo Dallas. Al propio tiempo, dejar progresivamente libres de peaje las Radiales.

- **Ventajas:**
 - Las "managed lanes" podrían cubrir en todo o parte los costes de implantación.
 - Además de solucionar los problemas de congestión, generaría inversión y trabajo en un sector muy necesitado.
- **Inconvenientes:**
 - Rechazo social elevado ante actuaciones poco experimentadas en Europa y que pueden verse como ampliación de los servicios para "ricos".

- Problemas con otras concesiones de Autovías de Primera Generación afectadas por los cambios

- Notas: en las “managed lanes” los conductores pueden elegir entre los carriles gratuitos o los nuevos carriles pagando un peaje, que fluctúa a lo largo del día en función de las condiciones de congestión en la autopista.

Se trata de combinar un programa de actuaciones de pago contra la congestión en puntos singulares de la red actual con una ampliación de los accesos libres en las radiales. Actualmente, algunas de las radiales de acceso a Madrid están infrautilizadas en horas punta, mientras las vías libres están colapsadas.

Soluciones de mejoras reducidas (SMR)

Se consideran soluciones de mejoras reducidas aquellas que, sin pretender cambiar los principios de uso de la red actual, puedan aprovechar la mayor fluidez que puede generar una gestión integrada de todo el sistema, incluyendo en el mismo las radiales, coordinando la optimización de la señalización con obras complementarias para la mejor utilización de la Red.

SMR 1: mejora de enlaces de las radiales con el resto del viario mediante obras complementarias y señalización modificada

Es conocida la dificultad de acceso actual a alguno de los tramos de peaje citados y la falta de señalización adecuada tras haber privilegiado en los paneles de control estatal los destinos de la Red pública, separándolos respecto de los correspondientes de la Red privada. Basta citar la dificultad de accesos desde el centro de la ciudad a la autopista R-4, y la incertidumbre que se produce en la continuidad de la misma hacia Ocaña y Levante. Otro tanto puede decirse de la escasa utilización del Eje Aeropuerto como alternativa preferente para el tráfico que se dirige desde la autopista A-1 hacia la M-40 Sur y la salida hacia Andalucía. Deben analizarse los sistemas de señalización, complementando las mejoras de los mismos con interconexiones que mejoren el uso conjunto de la red actual y las radiales.

Debe analizarse igualmente si conviene continuar con el cobro en todas o algunas de las radiales actuales. Partiendo del principio de que no hay peor peaje que el que sólo genera ingresos para cobrar el peaje, y de que el EBITDA generado por las radiales es de 30 M€ al año (dato recogido de los representantes de la Administración), es posible que

el beneficio de mantener el peaje sea discutible, al menos, en algunas de las autopistas referidas.

- Ventajas:

- Posibilidad de mejoras en la red a coste reducido.
- Efecto visible en el ámbito ciudadano.

- Inconvenientes:

- Los derivados de obras en la red y su efecto sobre el tráfico.

SMR 2: incorporación, aprovechando la adición de las radiales a la red, de carriles de tráfico reversible y carriles bus-vao.

- Ventajas:

- Reducción de los atascos a la entrada y salida de la ciudad de Madrid en días laborables.
- Posibilidad de mejoras en la red a coste reducido.
- Efecto visible en el ámbito ciudadano.

- Inconvenientes:

- Los derivados de obras en la red y su efecto sobre el tráfico.

Necesidad de adoptar soluciones

Al escribir estas notas en diciembre de 2015, es evidente que el problema referido no ha encontrado solución. Tres de las radiales se encuentran en concurso de acreedores, con Administraciones Concursales que deben afrontar decisiones complejas sobre valoraciones, plazos y sistemas de amortización de las inversiones para conseguir una evaluación correcta de la llamada Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública, base para determinar el pago que recibirán finalmente los acreedores. Desde hace más de tres años los bancos prestamistas esperan definiciones claras que permitan el cobro. Al propio tiempo, la Administración responsable, una vez que ha fracasado la solución negociada inicial parece dispuesta a traspasar el asunto a los próximos gobernantes. La erosión de credibilidad en nuestro sistema concesional se pagará, sin duda, como mayor coste financiero en próximos años. El país que lidera las actuaciones concesionales o de Colaboración Público Privada en el mundo es, paradójicamente, aquel que en su propio territorio ha sido incapaz de una aplicación diligente en sus propios sistemas.

Sirvan las líneas anteriores como incentivo para que decidir el mejor uso de las infraestructuras ya construidas no deba esperar varios años, como está ocurriendo ahora con la solución jurídica. **ROP**