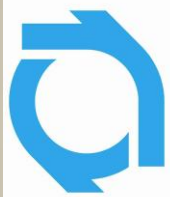


Diciembre de 2012



Asociación
Española de la
Carretera

Hoja de ruta para la implantación de un sistema de pago por uso

en la red de carreteras
española

Contenido

ANTECEDENTES Y CONTEXTO ACTUAL.....	2
HOJA DE RUTA PARA LA IMPLANTACIÓN DE UN SISTEMA DE PAGO POR USO EN ESPAÑA	4
1. Carácter finalista	4
2. Criterios de tarificación	5
3. Consideraciones de seguridad, congestión y necesidades de conservación.	6
4. Opciones tecnológicas.....	6
5. Mecanismos de control del fraude.	8
6. Ámbito de aplicación.....	8
7. Estimación de ingresos.....	9
8. Estimación de costes.....	10
9. Gestión del sistema	10
10. Aspectos sociales.....	10
11. Aspectos legales	11
PAGO POR USO DE INFRAESTRUCTURAS EN ENTORNOS URBANOS.	13
REFERENCIAS.....	14
OTRAS REFERENCIAS: EL BONO DE MOVILIDAD COMO ALTERNATIVA DE APLICACIÓN.	14

ANTECEDENTES Y CONTEXTO ACTUAL

En carreteras, no está todo hecho. La red viaria necesita completar algunos itinerarios, construir terceros carriles en vías congestionadas, nuevas circunvalaciones, actualizarse a las necesidades de la sociedad y de los vehículos del siglo XXI... y por supuesto, se debe garantizar una adecuada calidad de servicio de la red, el mantenimiento del patrimonio viario, la vertebración del territorio, la accesibilidad a los servicios esenciales y la seguridad de los ciudadanos. Estas evidencias, unidas al mal estado de conservación de las carreteras españolas, motivado por el descenso de las inversiones en mantenimiento, refuerzo de firmes, reposición del equipamiento, etcétera, han llevado a abrir el debate sobre la necesidad y viabilidad de un sistema de pago por uso de infraestructuras en España. A ello contribuye también la situación de países próximos de la Unión Europea, que han dado un paso en esta línea, implantando el pago por uso en sus carreteras.

Referencias como la Directiva 2011/76/UE, por la que se modifica la Directiva 1999/63/CE, relativa a la aplicación de gravámenes a los vehículos pesados de transporte de mercancías por la utilización de determinadas infraestructuras, marcan el contexto comunitario. Países como Francia, Alemania, Eslovaquia, Austria,... son ejemplos de iniciativas que se han puesto en marcha en los últimos años, con diferentes planteamientos y tecnologías.

La Unión Europea promueve la aplicación de una política de tarificación por uso de infraestructuras con una doble finalidad: que los usuarios contribuyan a sufragar los costes de construcción, mantenimiento y explotación de la red de carreteras y que los vehículos internalicen los costes externos que producen, con el fin de incentivar la innovación tecnológica en la fabricación de vehículos. El marco legal regula la tarificación a vehículos pesados de más de 3,5 toneladas; aunque no se ha establecido ninguna norma legal que regule la tarificación a vehículos ligeros, existen referencias, por ejemplo en el Libro Blanco de Transportes de 2011, que abogan a favor de que la tarificación se aplique también a los vehículos ligeros. Recientemente la Comisión Europea ha puesto en marcha una consulta pública acerca del pago por uso de infraestructuras, lo que hace presagiar que se va a ampliar el marco legislativo actual.

En el contexto nacional, diversas entidades relacionadas con el sector de la construcción o las concesiones han manifestado su postura a favor de un sistema de pago por uso. Por parte de la Administración, se ha manifestado que se trata de un tema que se está analizando, tanto a nivel del Estado como de algunas Comunidades Autónomas y Diputaciones Forales.

Este informe se ha configurado como una propuesta de hoja de ruta que, bajo la coordinación de la Asociación Española de la Carretera, refleja la opinión del sector de la carretera en su conjunto; persigue ser una referencia útil a la hora de poner en marcha un sistema de pago por uso en las carreteras españolas por parte de las Administraciones, tanto a vehículos pesados como a ligeros.

El objetivo de un sistema de pago por uso de infraestructuras es permitir un sistema más justo y eficiente para financiar y gestionar las carreteras, debido a la mejora de las posibilidades para gestionar la demanda, para reducir la congestión, para mejorar la eficiencia y

competitividad del transporte y para liberar recursos presupuestarios que puedan utilizarse para otros fines. El efecto positivo de estas medidas llegaría a todos los ciudadanos; sin embargo, con vistas a reducir el impacto negativo derivado de esta imposición, se contemplarían medidas como los descuentos a usuarios habituales y a vehículos de mayor eficiencia ambiental, tarifas reducidas en horas de poco tráfico, uso gratuito durante la noche para vehículos pesados, etcétera. Las posibilidades de flexibilización de los esquemas tarifarios son amplias.

El sistema requeriría un nuevo planteamiento tributario para los usuarios de la carretera, que ya están sometidos a una fuerte presión fiscal; impuesto de matriculación, impuestos del combustible o impuestos de circulación deberían modificarse, de manera que el sistema de pago por uso no supusiera un coste más para el usuario de la vía, sino un sistema más justo en el que más usa la carretera, más paga.

Así mismo, los principios en los que se basa esta Hoja de Ruta permiten la diferenciación entre una red de carreteras de carácter social, que garantiza los servicios públicos y la accesibilidad de los ciudadanos para dar respuesta a sus necesidades, y una red de carácter económico, ligada a la actividad mercantil y a la generación de riqueza más allá de las necesidades básicas. Podrían plantearse esquemas de tarificación diferenciados en estos dos tipos de redes, de manera que el pago por uso fuera ligado a la red de carácter económico, o que las tarifas fueran diferenciadas según esta clasificación de la red.

En el gráfico 1 se incluye una descripción de los sistemas de peaje que se utilizan en distintos países del contexto Europeo (no figuran las opciones tecnológicas implantadas en autopistas privadas, sino sistemas nacionales que engloban una parte de la red de carreteras o su totalidad):

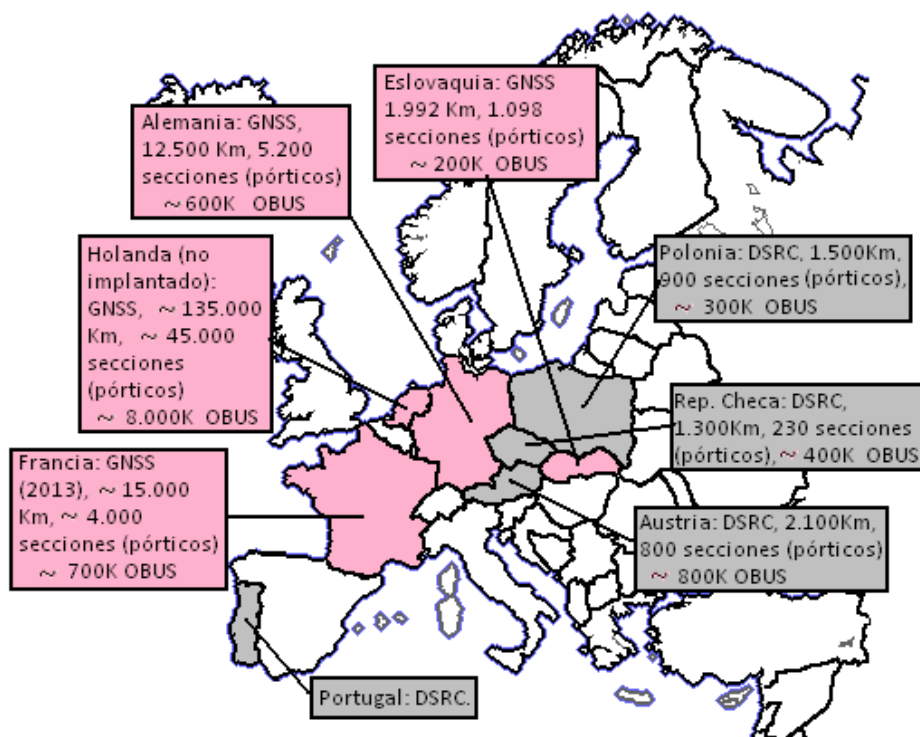


Gráfico 1: Sistemas nacionales de peaje en Europa.

La aplicación del pago por uso de infraestructuras en España requiere adoptar medidas que eviten la previsible pérdida de competitividad en el sector transportes derivada del aumento de los costes. Como establece el Libro Blanco de Transportes de 2011 de la Comisión Europea, se deberá aplicar una fiscalidad y tarificación equitativa a todos los modos, y no sólo a la carretera. Los recursos obtenidos de las tarifas se deben emplear en mejorar las características de las infraestructuras más importantes para la competitividad del transporte por carretera. Así mismo, se deberán ofrecer ayudas a los empresarios del sector transporte para la renovación de sus flotas. Por último, se deberán estudiar medidas que contrarresten el coste adicional que supone al transportista el pago por uso de infraestructuras o el traslado de la tasa al cliente (como sucede en el caso del IVA).

HOJA DE RUTA PARA LA IMPLANTACIÓN DE UN SISTEMA DE PAGO POR USO EN ESPAÑA

La implantación de un sistema de pago por uso debe entenderse – y debe hacerse llegar a la sociedad – como un mecanismo más justo para financiar las infraestructuras; así, se deben transmitir las ventajas de sus principios, que permiten trasladar a todos los usuarios el coste de la infraestructura (españoles y extranjeros, en lugar de imputarlos exclusivamente a los contribuyentes españoles), incentivan el uso de vehículos y modos de transporte más eficientes desde un punto de vista medioambiental y permiten una fuente estable de recursos para la financiación de infraestructuras de carreteras, al tiempo que posibilita el establecimiento de un sistema fiscal más justo para los usuarios de las carreteras.

En cuanto al horizonte temporal, la implantación del sistema supone, más allá de un reto tecnológico, un reto legal, administrativo, político, económico y social, que hacen vislumbrar un horizonte en el medio o largo plazo.

1. Carácter finalista

La Directiva Europea 2011/76/UE¹ establece que “los Estados miembros determinarán el uso de los ingresos generados por la presente Directiva. A fin de permitir el desarrollo de la red de transporte en su conjunto, los ingresos generados por las tasas por infraestructura y por costes externos o el equivalente en valor financiero de estos ingresos deberían emplearse en beneficio del sector del transporte y en optimizar el conjunto del sistema de transportes. En particular, los ingresos generados por las tasas por costes externos, o su equivalente en valor financiero, deberían utilizarse para hacer el transporte más sostenible”.

Esta hoja de ruta exige que los ingresos tengan **inequívocamente carácter finalista**, dirigiéndose no al sector del transporte en su conjunto, sino a las infraestructuras y el

¹Directiva 2011/76/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de septiembre de 2011, por la que se modifica la Directiva 1999/62/CE, relativa a la aplicación de gravámenes a los vehículos pesados de transporte de mercancías por la utilización de determinadas infraestructuras.

transporte por carretera; se deben establecer los marcos legales y de gestión apropiados para garantizar que lo recaudado por el sistema se destine íntegramente a la mejora de este modo de transporte.

2. Criterios de tarificación

El sistema de tarificación debe ser **global y homogéneo** para las diferentes redes de carreteras que se cubran, independientemente de su titularidad. De esta manera, las tarifas que se establezcan deberán gravar por igual el uso de vías de gran capacidad, independientemente de su titular, y las vías de uso alternativo, cuyo titular puede ser la misma u otra Administración de carreteras. En el caso de que se estimara oportuno establecer una red de carácter social y otra de carácter económico, según se ha planteado en el capítulo de “Antecedentes y contexto actual” de esta hoja de ruta, sería necesario hacer un estudio pormenorizado de la red de carreteras españolas para determinar las características de cada itinerario.

La **coordinación entre Administraciones** es fundamental para la puesta en marcha de un sistema de pago por uso. No cumplir con este requisito daría lugar a agravios comparativos entre regiones y una redistribución de los tráficos que podría generar efectos no deseados y negativos para la conservación de las vías, la movilidad y la seguridad vial.

En este punto, es fundamental que se establezca un sistema de recogida de los peajes o tasas que permita el carácter homogéneo del sistema, y que, a su vez, en términos de gestión, permita devolver a cada Administración la parte correspondiente de lo recaudado, conservando en todo caso el carácter finalista al que se ha hecho referencia anteriormente.

Las tarifas serán proporcionales a los kilómetros recorridos por una determinada infraestructura.

En cuanto a las tarifas, según las diferentes referencias disponibles², se proponen los siguientes rangos:

- 7 - 23 céntimos de € por kilómetro en el caso de los vehículos pesados, dependiendo del tipo de vehículo y su eficiencia ambiental.
- 2 - 12 céntimos de € por kilómetro en el caso de los vehículos ligeros, dependiendo de su eficiencia ambiental.

²Centro Español de Excelencia y Conocimiento de la Colaboración Público Privada (CECOPP), Proyecto META, Asociación de Sociedades Españolas Concesionarias de Autopistas, Túneles, Puentes y Vías de Peaje (ASETA).

3. Consideraciones de seguridad, congestión y necesidades de conservación.

Como se ha indicado anteriormente, es prioritario considerar el impacto que puede tener un sistema de pago por uso de infraestructuras sobre la seguridad de la red en su conjunto y, en particular, sobre la red no principal. Estas implicaciones van ligadas a un previsible aumento del tráfico, la congestión y un mayor deterioro de la infraestructura en carreteras de uso libre de pago.

El efecto sobre la seguridad de la circulación requiere un tratamiento especialmente cuidadoso. El aumento del tráfico en redes no preparadas para ello (red convencional de carácter local) supondrá casi con total seguridad un aumento de la accidentalidad. Por ello, el sistema de tarificación debe plantearse de una manera global, considerando corredores y no carreteras de manera independiente.

Para evitar efectos indeseados en este sentido, es fundamental **analizar con detalle los itinerarios a tarificar** y valorar las necesidades adicionales de inversión en conservación, refuerzo de firmes, mejoras, etcétera que puedan necesitar los itinerarios alternativos.

4. Opciones tecnológicas

Cualquier opción tecnológica para implantar un sistema de pago por uso en las carreteras españolas debe ser una solución fiable y probada, para lo que se deben considerar las experiencias de otros países, así como garantizar la interoperabilidad, en cumplimiento de las Directivas europeas. Adicionalmente, el factor del coste de la implantación en su conjunto, considerando tanto infraestructura externa como equipos a bordo de los vehículos, debidamente normalizados, debe ser considerado en la toma de decisiones tecnológicas. En este punto, es interesante valorar las experiencias de los países más próximos en el desarrollo de sus políticas de tarificación y las opciones tecnológicas consideradas; la trayectoria de las empresas españolas de tecnología, líderes a nivel mundial, supone un indudable valor a la hora de implantar un sistema de este tipo en España.

A la hora de valorar la idoneidad de diferentes soluciones tecnológicas para implantar un sistema de pago por uso, se deben tener en cuenta los siguientes aspectos:

- Eficiencia de costes de implantación y gestión.
- Interoperabilidad y compatibilidad con directivas y estándares europeos.
- OBU/matrícula fácil de usar / fácil de instalar.
- Flexibilidad y escalabilidad a bajo coste y bajo impacto en el sistema:
 - Extensión de la red a la que se aplica.
 - Aplicaciones urbanas e interurbanas.
 - Distintos criterios de cobro.
- Simplicidad de infraestructura en la carretera / ciudad.

- Fiabilidad en el cobro.
- Provisión de servicios de valor añadido (seguros, llamada de emergencia, gestión de tráfico, asistencia en carretera,...).
- Necesidad y posibilidad de utilizar un sistema de control (enforcement).
- Capacidad de gestión de usuarios esporádicos y vehículos extranjeros.
- Respeto a la privacidad de los usuarios. Seguridad de los datos.
- Finalidad que se persigue con el sistema (recaudación, control de la congestión, criterios medioambientales,...)
- Plazos de disponibilidad: corto / medio-largo.
- Facilidad en el pago proporcionando opciones: post pago, prepago, sin equipo específico,...
- Experiencia de implantación en países próximos o en España.

Una valoración de las diferentes tecnologías se incluye en la tabla 1 (ANPR – reconocimiento automático de matrículas; DSRC – comunicaciones de corto alcance; GNSS – sistemas de posicionamiento vía satélite):

ASPECTO	TECNOLOGÍA		
	ANPR	DSRC	GNSS
Eficiencia de costes	Depende de la red y los vehículos		
Interoperabilidad y compatibilidad con directivas y estándares europeos	-	+	+
OBU/matrícula fácil de usar / fácil de instalar	+	+	=
Flexibilidad y escalabilidad	-	-	+
Simplicidad de infraestructura viaria	-	-	+
Fiabilidad en el cobro.	-	+	+
Servicios de valor añadido	-	-	+
Sistema de control (enforcement)	=	=	=
Gestión de usuarios esporádicos y vehículos extranjeros	?	+	+
Privacidad de los usuarios. Seguridad de los datos	+	+	+
Disponibilidad a corto plazo	+	+	-
Facilidad en el pago proporcionando opciones: post pago, prepago, sin equipo específico,...	+	+	+
Experiencia de implantación en países próximos o en España.	-	+	+

Tabla 1: Valoración de diferentes tecnologías.

La opción tecnológica elegida debe contemplar las posibilidades de puntos de pago, elección de puntos de detección y clasificación, sin son necesarios, etcétera.

Según se incluyó en el gráfico 1, existen experiencias en el entorno europeo de tecnologías de pago DSRC y GNSS, en el caso de ésta última aplicado a vehículos pesados.

5. Mecanismos de control del fraude.

El establecimiento de un adecuado sistema para controlar el pago es fundamental para garantizar su éxito; el sistema debe permitir la identificación, localización y exigencia de pago de tarifas y multas a los potenciales responsables de situaciones de fraude. Ya sea por medio de pórticos fijos o con sistemas móviles en vehículos, puentes, arcenes, etcétera, las siguientes opciones tecnológicas están disponibles:

- ✓ Reconocimiento de matrículas.
- ✓ DSRC.

Así mismo, podría plantearse la utilización y generalización de la matrícula electrónica, que permitiera incorporar ese dispositivo de control en los vehículos de nueva matriculación y la actualización de los vehículos no nuevos en las Inspecciones Técnicas de Vehículos; de esta manera, en un plazo de 4 años, todo el parque de vehículos dispondría de matrícula electrónica.

6. Ámbito de aplicación.

El sistema de pago por uso que se propone en esta Hoja de Ruta se aplicaría, en un principio, a los vehículos pesados de más de 3,5 toneladas, para posteriormente ampliar su ámbito de aplicación a **todos los vehículos**, ligeros y pesados.

Así mismo, la aplicación de un sistema de pago por uso de infraestructuras de carreteras en España debe diseñarse de manera **global** que cubra las siguientes redes de carreteras:

- ✓ Vías de gran capacidad de cualquier titularidad (autopistas libres, autovías y vías de doble calzada); supone un total de 13.159 kilómetros, según figura en la tabla 2.

	Red a cargo del Estado	Red a cargo de las CCAA	Red a cargo de Diputaciones y Cabildos	Total
Longitud de vías de gran capacidad, excluyendo autopistas de peaje (2011)	8.828 km	3.417 km	914 km	13.159 km

Tabla 2: Vías de gran capacidad, excluyendo autopistas de peaje³.

Quedarían al margen las autopistas de peaje (3.044 kilómetros).

- ✓ Vías alternativas a la red de gran capacidad contemplada en el epígrafe anterior (red pendiente de valoración, podría estimarse una longitud adicional de 15.000 kilómetros).

³Anuario Estadístico del Ministerio de Fomento. 2011.

Cualquier sistema que contemple de manera exclusiva las vías de gran capacidad o unas determinadas carreteras supondrá inevitablemente una redistribución del tráfico hacia vías de menor nivel, con consecuencias claramente negativas de congestión, deterioro del estado de conservación y, lo que es más importante, de seguridad vial. La tarificación de itinerarios, entendiéndolo como tal no sólo las vías de gran capacidad, sino también las vías alternativas, permite reducir el impacto de la previsible redistribución del tráfico a otras vías y sus efectos negativos.

7. Estimación de ingresos

Diversos estudios han contemplado la generación de ingresos que podría suponer el establecimiento de una política de pago por uso. Las conclusiones se incluyen en la tabla 3:

Red	Vehículos	Tarifas medias	Ingresos anuales	Referencia
META⁴ (29.600 km)	Pesados (2013)	0.0793 €/km	1.691 millones € (2013, solo pesados)	CECOPP
	Ligeros (2017)	0.0313 €/km	4.442 millones € (2017, pesados y ligeros)	
Vías de gran capacidad y convencionales paralelas (15.584 km)	Pesados	0.1299 €/km	3.062 millones € (2013, solo pesados)	ASETA
	Ligeros	0.024-0.043 €/km	9.276-14.195 millones € (ligeros y pesados)	

Tabla 3: Referencias sobre generación de ingresos.

Algunas de las fuentes mencionadas citan que si la Administración pública decidiese sacar a concesión la explotación del sistema, podrían obtenerse unos 14.000 millones de euros adicionales.

La estimación de ingresos debe considerar el establecimiento de descuentos, contemplado en la Directiva, siempre que no se discrimine a los usuarios. La utilización gratuita o en tarifas reducidas para los vehículos pesados en determinadas circunstancias, por ejemplo durante la noche, debe analizarse cuidadosamente, en especial en lo que se refiere al cumplimiento de condicionantes legales y compatibilidad con la legislación europea.

⁴La red META podría asimilarse a la red que se considera en esta hoja de ruta, ya que incluye una red base (red Transeuropea de carreteras), vías de cohesión y vías paralelas, que en el año 2009 suponían una longitud total de 29.600 km.

8. Estimación de costes

La valoración de los costes deber realizarse de manera global, considerando los costes de infraestructura, equipamiento a bordo y gastos de gestión y explotación del sistema. De manera preliminar, cabe citar los siguientes conceptos:

- Pórticos (en el caso de tecnología DSRC).
- Infraestructura y/o vehículos de control anti-fraude.
- Unidades a bordo de los vehículos.
- Backoffice operacional y comercial.
- Puntos de distribución y recogida de unidades a bordo.
- Infraestructura de explotación y mantenimiento.
- Coste de comunicaciones.
- Gestión del proyecto.

Estudios realizados por ASETA cifran en casi 2.000 millones de euros las inversiones iniciales para poner en marcha el sistema para vehículos ligeros y pesados, con unos costes de explotación de aproximadamente 380 millones de euros anuales.

9. Gestión del sistema

Con vistas a su implantación en el corto-medio plazo, parece razonable que se cree una única entidad gestora de los ingresos y de la red; es preferible que sea una única entidad, en lugar de una entidad por cada Administración titular. Entre las funciones de esta entidad, estarían las siguientes:

- Recaudación de ingresos obtenidos.
- Esquema de redistribución fiscal para los usuarios de las carreteras.
- Gestión y distribución a la red de carreteras.

El sistema de gestión establecido podría ser objeto de concesión total o parcial. Para ello sería necesario realizar un adecuado análisis de la existencia de riesgos, y cuáles podrían transmitirse al concesionario, de manera que tenga sentido la concesión.

10. Aspectos sociales

Cualquier política de pago por uso debe **considerar el punto de vista de los usuarios** y valorar sus reacciones. No se trata sólo de evitar el rechazo social que muy probablemente generará, para lo que será necesario **programar un adecuado plan de comunicación**, sino también de valorar la facilidad de acceso a la tecnología para los usuarios, si fuera necesario adquirir algún dispositivo a bordo, la comprensión del sistema, posibles descuentos para usuarios habituales,

utilización de la potencial tecnología a bordo para otros servicios de valor añadido (llamada de emergencia, pago del seguro), etcétera.

La estrategia de comunicación acerca de la implantación de un sistema de pago por uso debe incluir mensajes a la opinión pública, información en medios de comunicación, elaboración de sondeos, elección del momento más apropiado y realización de pruebas piloto.

En este punto, el nuevo planteamiento tributario para los usuarios de la carretera, al que se ha hecho referencia en los Antecedentes de este documento, es un aspecto clave, ya que permite que no se genere un nuevo coste para los ciudadanos, sino que aquellos que más utilizan la carretera, paguen más, mientras que los que la utilizan menos, puedan incluso ver reducidos sus impuestos.

Alternativas como el “bono de movilidad” que se expone al final del documento, suponen, así mismo, una opción que amortigua el impacto negativo sobre los usuarios.

En cuanto al coste de adquisición del dispositivo a bordo, es preciso plantear esquemas de colaboración que eviten que éste recaiga sobre el ciudadano; se propone que los OBUs sean proporcionados por la Administración (es el caso de Francia o Eslovaquia, por ejemplo) y el usuario pague una cantidad reducida o, alternativamente, se considera la posibilidad de que se establezcan subvenciones, sinergias con proveedores de servicios de valor añadido, etcétera.

En este punto, es fundamental valorar y comunicar la posibilidad de **generación de servicios de valor añadido** de interés para los usuarios y para la sociedad en su conjunto. Como ejemplo, cabe citar los siguientes servicios, que se podrían ofrecer, en principio con tecnología GNSS:

- ✓ Seguros de pago por uso.
- ✓ Gestión de flotas.
- ✓ Recuperación de vehículos robados.
- ✓ Optimización del tráfico.
- ✓ Asistencia en carretera.
- ✓ Asistencia en caso de accidente, por ejemplo basado en las llamadas de emergencia e-call.
- ✓ Localización exacta de accidentes.

11. Aspectos legales

Resulta prioritario **resolver los condicionantes legales** para garantizar que el sistema de pago por uso puede aplicarse adecuadamente. En este sentido, las experiencias de otros países de la Unión Europea que ya lo han aplicado puede ser un ejemplo de referencia.

Entre otros, los siguientes aspectos deben contemplarse:

- ✓ **Desarrollo de una legislación en materia de control del pago (enforcement)**

De cara a una implantación de un sistema de pago por uso en las carreteras españolas, es necesario desarrollar el marco legal apropiado para controlar el fraude. En este contexto, la legislación debe contemplar al menos los siguientes requisitos:

- Reconocimiento de la obligatoriedad del pago en las vías especificadas.
 - Tipificación de la sanción por eludir el pago, de manera que sea efectiva y cumpla con la necesaria función disuasoria.
 - Identificación y designación del organismo responsable de las funciones de control.
 - Tratamiento de infractores extranjeros.
- ✓ **Diferencias entre tasa y peaje (o tarifa).**

El aspecto más relevante que resulta de la transposición de la Directiva al derecho español es que los conceptos de tasa y peaje, tal como aparecen definidos en la Directiva, no tienen correspondencia en España con lo que habitualmente se entiende por tasa o por peaje.

- En España, **la tasa** es un tributo definido en el artículo 2.2 a) de la Ley General Tributaria cuyo hecho imponible consiste, entre otras cosas, en la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público. Las tasas pueden tener una aplicación finalista. Es necesario que se incluya en la Ley de Tasas y Precios Públicos. El órgano que puede cobrar tasas debe ser una administración pública (o un ente privado a quien previamente se le ha cedido la gestión).
- Por el contrario, **los peajes (o tarifas)** son contraprestaciones al servicio prestado por el concesionario que éste hace suyas por título de derecho privado, sin perjuicio de la intervención que la Administración concedente puede tener en su fijación en ejercicio de la potestad tarifaria que le corresponde distinto de la potestad tributaria.

La consecuencia de lo anterior es que el peaje (o tarifa) no puede exigirse por vía de apremio y ante impago debe resolverse en la Jurisdicción Civil. Por otro lado, la tasa es una prestación patrimonial de carácter público del artículo 31.3 de la Constitución que se regula abstractamente en la normativa propia de los ingresos de derecho público, se imponen, ordenan y especifican de acuerdo con dicho régimen jurídico, pueden exigirse por vía de apremio y se impugnan a tenor de lo expuesto en las reglas tributarias. Esto es importante para articular el llamado “enforcement” o control anti-fraude.

✓ **Impuesto de Bienes Inmuebles.**

La tarificación de carreteras (en el caso de su aplicación como una tarifa) conllevaría el pago del IBI por las administraciones titulares de la vía correspondientes o por el concesionario (si estuvieran cedidas en concesión). Esto es así como consecuencia del artículo 61.5 a) de la Ley de Haciendas Locales pues las carreteras sólo están exentas del IBI cuando sean de aprovechamiento público o gratuito. Sería necesario calcular el coste que tendría este

impuesto para el titular de la vía correspondiente o bien debería preverse una modificación legislativa.

PAGO POR USO DE INFRAESTRUCTURAS EN ENTORNOS URBANOS.

Si bien inicialmente se está considerando la posibilidad de establecer un sistema de pago por uso en vías interurbanas (y es el contexto de esta Hoja de Ruta), las decisiones que se tomen en el ámbito político, tecnológico, de gestión, etcétera, deben contemplar las posibilidades de extensión del sistema a políticas tarifarias en entornos urbanos, dirigidas fundamentalmente a reducir congestión y contaminación. En definitiva, las soluciones que se apliquen deben ser universales e interoperables, tanto con vistas a otros usuarios de la Unión Europea como a vías de ámbito local o urbano.

REFERENCIAS.

- Libro Blanco. Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte: por una política de transportes competitiva y sostenible. Comisión Europea. Marzo de 2011.
- Modelo Español de Tarificación de Carreteras (META). Proyecto de investigación del CEDEX.CENIT (Centro de Innovación del Transporte, UPC), TRANSyT (Centro de Investigación del Transporte, UPM), Departamento de Geografía e Historia, UCM. Marzo de 2011.
- La Euroviñeta: Claves para la introducción del pago por uso en España. Asociación de Sociedades Españolas Concesionarias de Autopistas, Túneles, Puentes y Vías de Peaje (ASETA). Junio de 2011.
- Estudio económico de la tarificación de las infraestructuras de carreteras de España. Resumen ejecutivo. Centro Español de Excelencia y Conocimiento de la Colaboración Público Privada. Enero de 2012.
- La implantación de peajes en la red de autovías españolas. Asociación de Sociedades Españolas Concesionarias de Autopistas, Túneles, Puentes y Vías de Peaje (ASETA). Febrero de 2012.
- Diseño de modelos concesionales integrales. Proyecto CENIT OASIS(Operación de Autopistas Seguras, Inteligentes y Sostenibles). Junio de 2011.
- Reestructuración del patrimonio viario de las Administraciones Públicas. Argon Consultores S.L., Salans Abogados S.L., Incoydesa-Ingennya S.A., Agnio S.L.L.
- Stakeholder consultation on the Charging of the use of road infrastructure. Comisión Europea. Noviembre 2012.

OTRAS REFERENCIAS: EL BONO DE MOVILIDAD COMO ALTERNATIVA DE APLICACIÓN.

La Asociación Española de la Carretera trabaja desde hace años en una propuesta de tarificación basada en la creación de un “bono de movilidad”, con ciertas similitudes con las tarifas de provisión de servicios como internet. Hasta un determinado uso, existe una tarifa fija y, a partir de ese límite, se realiza un pago adicional. El bono de movilidad sigue un planteamiento análogo: se propone la circulación libre y gratuita de todos los vehículos privados hasta un determinado límite de kilómetros recorridos al año y, a partir de ahí, establecer una tarifa de pago por uso por kilómetro.

Los principios de esta propuesta se establecen a continuación:

- **Ámbito de aplicación:** la totalidad de la red de carreteras sin peaje, de cualquier titularidad.
- **Tarifas:** se propone fijar el límite de kilometraje libre de pago en 15.000 kilómetros, de manera que un buen número de usuarios cubrirían con su bono sus necesidades de movilidad, sin recaer en ningún coste extra (el recorrido medio de un vehículos privado

en España está entre los 9.000 y los 13.000 kilómetros anuales). En el caso del transporte profesional de mercancías, el bono se establecería en 100.000 kilómetros.

- Flexibilidad máxima en el establecimiento de las tarifas, que variarían en función del día y la hora (incluso con “kilómetros gratuitos” durante la noche), del nivel de servicio en la vía, etcétera, permitiendo una optimización de la demanda.