

LA SINRAZÓN ECONÓMICA DE LOS PEAJES

Germà Bel

(Publicado en El País, Negocios, 20 de mayo de 2001)

“Los peajes para el mantenimiento de una gran carretera no pueden convertirse, bajo ningún concepto, en propiedad de personas privadas” (Adam Smith, La Riqueza de las Naciones, 1776)

Cuando el genial escocés acabó su magna obra aún tardaría en asentarse el análisis económico sobre costes marginales, externalidades, costes de transacción e información asimétrica. Aun así, su lucidez ya le permitió ver que las carreteras no debían adscribirse al sector privado, como expresa la cita (vol. 3, pág. 97, 10ª ed., 1802).

En el siglo XX aprendimos mucho más sobre externalidades e imposición (Pigou), costes de transacción (Coase), bienes públicos y costes de información (Stiglitz). Por eso hay consenso en la teoría económica sobre el peaje: es una fórmula muy ineficiente de financiar infraestructuras viarias. El peaje típico español, financiero, reduce la eficiencia económica y el bienestar del consumidor. Esto, claro está, sin olvidar la necesidad de fórmulas alternativas para financiar carreteras, que –como todo- nunca son gratuitas.

No conviene obviar sin más la teoría económica del peaje; su comprensión es útil en una perspectiva de interés general. Los precios son un sistema eficiente para asignar recursos. En general, es bueno que quien consume pague los costes, siempre que el coste marginal del bien (el coste que impone el consumo de una unidad adicional) sea relevante, y que sea fácil impedir el consumo de quien no pague.

Pero este no es el caso de las autopistas. Sin congestión, el coste marginal del usuario es próximo a cero. Por otra parte, aunque viable, es muy costoso cobrar por el uso y excluir a quien no paga. Stiglitz lo explica con claridad: si el coste marginal de un bien es cero su suministro ha de ser gratuito. Si, como en la autopista, un viaje adicional impone un coste pequeño, sólo debe cobrarse al consumidor dicho coste marginal, lo que no basta para cubrir el coste total de la autopista. Por tanto, hay que obtener recursos por otros medios. Y aunque toda obtención de recursos tiene costes, los peajes, con sus instalaciones y personal específico, tienen más costes que otras fórmulas alternativas.

Además, los peajes inducen un uso ineficiente de la autopista: muchos tramos registran menos tráfico del que pueden absorber sin congestión, mientras las vías libres alternativas tienen intensidades de tráfico iguales o mayores, y están congestionadas. Y, dicho sea de

paso, el peaje traslada siniestralidad a las vías alternativas -menos seguras- al desplazar a ellas tráfico pesado y de larga distancia y cansancio. Por esto, antes de comparar siniestralidad en las autopistas de peaje y en las libres, hay que agregar los accidentes de las autopistas de peaje y de sus vías alternativas.

Por último están los costes temporales. El tiempo de viaje es parte relevante de su coste total. Esto evoca la lentitud del tráfico causada por las instalaciones de peaje, verdaderos cuellos de botella. Muchos peajes generan retenciones que hacen perder un tiempo más valioso que el propio importe del peaje.

En suma, los peajes imponen costes relevantes en términos de bienestar social. Por eso, las razones teóricas a favor de la financiación presupuestaria son contundentes. De ahí que los países más desarrollados, del centro y norte de Europa y anglosajones, hayan seguido y sigan este modelo en general.

España tiene dos grandes retos en carreteras: aumentar la dotación de infraestructuras para reducir el diferencial con el entorno y, sobre todo, mantener la red presente y futura. Según los principios del análisis económico y la experiencia de países más desarrollados, un criterio sensato es financiar con el presupuesto la inversión nueva (al menos, si no existe una vía alternativa libre y de gran capacidad) y financiar con pago de los usuarios el mantenimiento de todas –todas de verdad- las vías de calidad.

Los instrumentos para cobrar a los usuarios son diversos. En esta materia conviene ser poco confesional y muy pragmático, y me parece poco discutible que fórmulas como las tasas extraordinarias sobre consumo de combustibles o las tasas anuales por uso de infraestructuras tienen muchas ventajas sobre los peajes. En ambos casos, la gestión del cobro es mucho más barata que en los peajes, y las pérdidas de tiempo derivadas del pago del peaje desaparecen.

En otros aspectos, la tasa sobre combustibles agravaría el perjuicio ambiental causado por el tráfico, sin desplazar viajes desde la seguridad de la autopista a la inseguridad de la vía alternativa. Por su parte, la tasa por uso (auspiciada por la directiva 93/89 de la UE) reproduciría el sistema de tarifa plana que tanto consenso suscita para el acceso y uso de las autopistas de información. Y, en ambos casos, se mantendría la posibilidad de hacer que los usuarios no residentes en España contribuyan a mantener nuestras infraestructuras.

Además, ambas fórmulas nos permitirían hacerle caso a Adam Smith, y no trasladar al sector privado el cobro de peajes. Otra cosa es la participación privada en el mantenimiento: no parece problemático que una agencia pública financiada con fondos cobrados a los usuarios diseñe y convoque concursos competitivos para contratar externamente el mantenimiento de las carreteras.

Es importante evitar tensiones excesivas sobre el presupuesto. De hecho, asignarle a éste la financiación de la inversión nueva impone compromisos claros y evaluables. Pero no siempre es así. Es procedente destacar la presión que las autopistas privadas han impuesto e imponen sobre el presupuesto. No sólo cuando se dan subvenciones para garantizar la rentabilidad de la inversión privada: es aún peor cuando el modelo de concesión incluye impuestos ocultos, que explotan en el bolsillo del contribuyente años después de la concesión. Son presiones presupuestarias diferidas, opacas y no evaluables.

En 1999 los contribuyentes subvencionamos con 33.510 millones de pesetas a las empresas de autopistas por seguro de cambio. Esta garantía, instaurada hace tres décadas, ya ha costado al erario público 565.812 millones (1,027 billones de 1999). Para el 2000, no liquidado, y los años sucesivos pagaremos aún más de 300.000 millones por este concepto. La brevedad exige obviar aquí el catálogo completo de daños infligidos por los peajes al presupuesto, en parte por la poca 'finura' negociadora de los sucesivos gobiernos. En todo caso, es obvio que los peajes privados se pagan también con subsidios públicos. Este es el legado del modelo tardofranquista: trasladar impuestos hacia el futuro. No estaría bien legar a nuestros hijos impuestos ocultos similares.

¡España es, a veces, un país contradictorio! Recrea el peaje privado en la carretera, pero conserva un modelo centralizado y totalmente público de gestión de aeropuertos. Sin embargo, las tendencias internacionales hacia la descentralización y la entrada del sector privado en los aeropuertos son muy potentes. Es aquí, y no en la carretera, donde se ha debilitado la esencia del monopolio, y la competencia permite esperar incentivos eficaces por medio de la gestión privada.

La política de infraestructuras en España adolece de una excesiva confusión entre poder y negocios, y está saturada de ideología radial. ¿Y si fuéramos algo menos ideológicos y algo más pragmáticos?