

REVISTA VASCA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

<https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.120.2021>

15 En recuerdo de Pablo Pérez Tremps

ESTUDIOS

- 19 **Brufao Curiel, Pedro:** Funcionarios interinos y empleo público: análisis general de su controvertido régimen jurídico
- 61 **Cueto Pérez, Miriam:** Buen gobierno y buena administración en la sanidad pública
- 103 **Esteban Ríos, Javier:** Algunas reflexiones sobre las distintas alternativas existentes para financiar el mantenimiento y conservación de las carreteras españolas
- 137 **Tajadura Tejada, Javier:** El Estado de Derecho frente al COVID: reserva de ley y derechos fundamentales

JURISPRUDENCIA

- 179 **Alonso García, M.ª Consuelo:** El Supremo «alivia» la carga procesal del lesionado y determina el momento de la aparición del daño en la acción de responsabilidad patrimonial contra el legislador
- 209 **García Ureta, Agustín:** Métodos tradicionales de caza y Directiva de aves silvestres. Comentario al asunto C-900/19, One Voice, STJUE de 17-03-2021
- 231 **Leiva López, Alejandro:** La prohibición del enriquecimiento injusto de la Administración Pública y el reconocimiento extrajudicial de créditos
- 251 **Moreno García, Javier:** El alcance material de la reserva de jurisdicción del art. 117.3 CE: la STC 141/2020 y las medidas cautelares adoptadas por la Administración Tributaria en sede judicial
- 275 **Serrano Lasa, Iñaki:** El uso obligatorio de las mascarillas y su afectación a los derechos fundamentales en el Tribunal Supremo

NOTAS

- 319 **Ezquerria Huerva, Antonio:** Sobre la Administración competente para sancionar a los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional interinos
- 347 **Fernández-Espinar Muñoz, Carlos:** El régimen jurídico de los montes públicos y su inscripción en el Registro de la Propiedad: debate doctrinal e instrumentos jurídicos de protección
- 377 **García Lupiola, Asier:** Energia-trantsizioa Europar Batasunean: oinarritzko arauketa, helburuen betetze-maila eta Europako Itun Berdea garatzeko proposamenak
- 407 **Izu Beloso, Miguel José:** Los órganos administrativos transitorios

BIBLIOGRAFÍA

- 437 López Castillo, A. (Director): *La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Diez años de jurisprudencia*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2019. (Javier Tajadura Tejada)
- 442 Hernández López, Claudia: *Los fondos públicos. Estudio de su régimen jurídico-administrativo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, 317 págs. (José Luis Burlada Echeveste)
- 448 Boto Álvarez, Alejandra: *Administración y doctrina de los actos propios. Incoherencias aplicativas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, 320 págs. (José Luis Domínguez Álvarez)



Algunas reflexiones sobre las distintas alternativas existentes para financiar el mantenimiento y conservación de las carreteras españolas(*)

Some reflections on the alternatives for financing the maintenance of Spanish roads

JAVIER ESTEBAN RÍOS

Profesor Ayudante Doctor
Universidad de Zaragoza
jestebanrios@unizar.es
ORCID: 0000-0002-5605-7941

DOI: <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.120.2021.03>

LABURPENA: Zenbait finantzaketa-eredu daude Espainiako errepideak mantentzeko eta zaintzeko, eta horiek oinarrituta daude bideen erabiltzaileentzat doakoak izatean edo azpiegitura horiek erabiltzearen truke ordaintzean. Zer aukera hautatzen dugun, finantzaketa-sistema orok funtsezko ezaugarri berak bete behar ditu, nahitaezkoa baita irizpide egonkorak, auresangarriak eta proportzionalak betetzea. Ildo horretatik, dauden finantzaketa-formula guztiak aztertzen ditu lan honek, eta ahalegintzen da bakoitzaren zailtasunak eta bertuteak agerian uzten; egiaztatutako arazoak arintzeko tresna juridikoak eskaintzen ditu, halaber. Bereziki, errepideak aurrekontu orokorren kontura finantzatzea edo tasak (bideen erabileraren iraupenaren arabera) edo bidesariak (erabiltzaileek ibilitako zatia) erabiltzea aztertuko da.

HITZ GAKOAK: Errepideak. Bidesariak. Tasak. Emakidak. Bineta.

ABSTRACT: There are different financing models for the maintenance of Spanish roads, which are based either on gratuity for road users or on payment for the use of such infrastructures. Regardless of the alternative chosen, the essential characteristic which any financing system must meet are identical, requiring submission to stable, predictable and proportional criteria. In this sense, the paper addresses the different financing formula, trying to highlight their difficulties and virtues, as well as offering legal tools in order to mitigate any problems that may arise. In particular, the work will analyse the financing of roads from general budgets, the implementation of user charges - linked to the duration of road use - or the use of tolls - which are levied on the distance travelled by road users.

KEYWORDS: Roads. Tolls. User charges. Concessions. Vignette.

* Publicación desarrollada en el marco del Grupo de Investigación Consolidado ADESTER (Derecho Administrativo de la Economía, la Sociedad y el Territorio), S22_20R, reconocido y financiado por la Diputación General de Aragón.

RESUMEN: Existen distintos modelos de financiación para el mantenimiento y conservación de las carreteras españolas, que se sustentan bien en la gratuidad para los usuarios de las vías o bien en el pago por el uso de dichas infraestructuras. Con independencia de la alternativa escogida, las características esenciales con las que ha de cumplir todo sistema de financiación son idénticas, exigiéndose el sometimiento a criterios estables, predecibles y proporcionales. En este sentido, el presente trabajo aborda las distintas fórmulas de financiación posibles, tratando de poner de manifiesto las dificultades y virtudes de las mismas, así como ofreciendo herramientas jurídicas para mitigar los problemas que pudieran constatarse. En particular, se analizará la financiación de carreteras con cargo a presupuestos generales o el recurso a tasas —vinculadas a la duración del uso de las vías— o a peajes —que gravan la distancia recorrida por los usuarios.

PALABRAS CLAVE: Carreteras. Peajes. Tasas. Concesiones. Viñeta.

Trabajo recibido el 25 de febrero de 2021

Aceptado por el Consejo de Redacción el 21 de mayo de 2021

Sumario: I. Introducción: la actual explotación de las carreteras españolas.—II. Premisas a considerar y apriorismos a evitar al aproximarse a la financiación de las carreteras.—III. La gratuidad para los usuarios y la financiación de las carreteras.—IV. Las modalidades de pago como alternativa para afrontar la financiación de las carreteras: 1. Pagos a favor de particulares: modelos concesionales. 2. Pagos a favor de la Administración: peajes y tasas: A. Peaje: pago por la distancia recorrida. B. Tasa o viñeta: pago por el tiempo de uso. C. Cuestiones a valorar en la implantación de peajes y tasas. D. ¿Qué modalidad habría de escogerse en nuestro país?—V. Conclusiones.—VI. Bibliografía.

I. Introducción: la actual explotación de las carreteras españolas

En los últimos años estamos asistiendo a una progresiva eliminación de los peajes por el uso de redes de transporte, vinculada a la extinción de las concesiones existentes en distintas vías de alta capacidad. En este sentido, el ejecutivo estatal ha decidido no licitar de nuevo las concesiones que vencen entre 2018 y 2021, medida que afecta a unos 1.000 kilómetros de autopistas sujetas a peaje(1).

Esta decisión, por supuesto, ha sido bien recibida tanto por el sector de los transportes por carretera, que aligera una partida relevante de sus costes, como por parte de la ciudadanía, que percibe los peajes como una suerte de «repago» arbitrario. Y es que, resulta difícil explicar a los conductores el porqué de la existencia de peajes en ciertas vías, y no en otras de características equivalentes situadas en otros territorios. Por otra parte, con esta medida se pone fin a la controvertida situación existente en ciertas autopistas, cuya construcción se remonta varias décadas atrás. En estas vías, en gran medida amortizadas, la fijación de elevados peajes no parecía justificada en las cantidades dedicadas a mantenimiento y mejora(2).

(1) Resultado de sumar los kilómetros correspondientes a los tramos de las autopistas AP-1, AP-2, AP-4 y AP-7 que vencen entre el 30 de noviembre de 2018 y el 31 de agosto de 2021.

(2) De hecho, se aprecia como los beneficios de las concesionarias se han incrementado en los últimos años, pasando de 599 millones de euros en 2016 a 941 millones de euros en 2019. Este crecimiento no se explica por un incremento de los ingresos, que se mantienen prácticamente constantes a lo largo del periodo, sino que deriva de relevantes caídas en los gastos de explotación o en las cantidades dedicadas a amortizaciones. Por otra parte, se aprecia como la relación entre los beneficios y la facturación es extraordinariamente alta, superando el 60 % en 2018. Todo ello, de acuerdo con datos del *Informe anual: Los transportes y las infraestructuras*, correspondiente a 2019, de febrero de 2021, del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, tabla 1.2.5 «Resultados globales de las Sociedades Concesionarias de Autopistas»: <https://apps.fomento.gob.es/CVP/handlers/pdfhandler.ashx?idpub=BTW040>

Sin embargo, la supresión del cobro por tránsito de vehículos no es neutra en términos presupuestarios. Así, al prescindirse de un concesionario al que se encomienda la explotación de la vía, la Administración titular deviene responsable del directo mantenimiento y conservación, para lo que se requerirán cuantiosos fondos públicos(3). Fondos, estos, que ya no se obtendrán de los usuarios, sino que tendrán que provenir de otras partidas de ingresos. Ello obliga, ante unos fondos públicos escasos, a un aumento de ingresos por vía fiscal o a minorar las aportaciones previstas para otras partidas de gasto o inversión. Medidas, ambas, de difícil encaje político, máxime en un contexto económico recesivo, donde las necesidades sociales a cubrir son crecientes y donde acudir al endeudamiento adicional resulta poco recomendable.

Como indeseable alternativa a esta aportación de fondos públicos para el mantenimiento de las vías aparece su deficiente conservación, con las consiguientes mermas en la seguridad y en la eficacia del uso de unas infraestructuras cuya construcción ha implicado muy relevantes impactos presupuestario, ambiental o territorial. De este modo, las cuantiosísimas inversiones necesarias —y externalidades negativas causadas— para la construcción de la infraestructura quedarían desvirtuadas por su defectuosa conservación, con un evidente perjuicio de los intereses públicos.

Por otra parte, la eliminación de peajes tampoco es neutra en términos de empleo o de vertebración territorial. Así, al margen de las legítimas pretensiones de los concesionarios, orientadas a mantener su negocio, las eliminaciones de peajes derivan directamente en despidos del personal vinculado a los mismos. Personal, este, que solía residir en lugares cercanos a los puntos de cobro, situados en los ejes que unen las grandes ciudades(4). De igual manera, los municipios por los que transcurran dichas vías verán afectadas sus cuentas de ingresos, pues no deben olvidarse las relevantes cuantías que los concesionarios debían abonar, en concepto de Impuesto sobre Bienes Inmuebles, por los tramos existentes en cada término municipal(5). Cantidades, estas, que no ha-

En cualquier caso, para aproximarse al sector de las autopistas de peaje, puede consultarse el *Informe 2018 sobre el sector de autopistas de peaje en España*, de julio de 2020, del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana: <https://apps.fomento.gob.es/CVP/handlers/pdfhandler.ashx?idpub=ICW049>

(3) Los conceptos de mantenimiento y conservación en materia de carreteras, y su concreto alcance, se analizan por ESTRADA FERNÁNDEZ, J.A. y SÁEZ VILLAR, J.P. (2016), «La explotación, mantenimiento y conservación de las carreteras». *Revista de Obras Públicas*, 3574, págs. 37-54, págs. 45 a 48.

(4) La importancia de este factor se ha reducido paulatinamente, pues la utilización de medios electrónicos para el abono de los peajes ha minorado las necesidades de mano de obra y ha concentrado al personal en grandes centros de control.

(5) En cuanto a las carreteras explotadas en régimen de concesión, la fiscalidad no siempre es la que rige con carácter general, pues pueden existir bonificaciones al amparo de los artículos 11 y

brán de pagarse en adelante, pues las carreteras de aprovechamiento público y gratuito para los usuarios quedan no sujetas a dicho tributo(6). No obstante, la merma afecta también a otras figuras impositivas, como el Impuesto sobre el Valor Añadido devengado al tipo general (21 %) a cargo de los usuarios, o el Impuesto de Sociedades, que grava los beneficios de las empresas concesionarias.

En todo caso, la eliminación de los peajes, y la nueva asunción de los costes de mantenimiento y conservación por el erario público, sirve para poner de manifiesto algunos problemas estructurales que afectan a nuestro modelo de financiación de carreteras. En este sentido, España cuenta con una red de carreteras que ronda los 166.000 kilómetros, sin incluir vías urbanas o agrícolas y forestales(7), de los que unos 17.000 corresponden a vías de gran capacidad(8). Circular por la práctica totalidad de la red es gratuito pues, teniendo en cuenta las nuevas extinciones de concesiones, únicamente unos 2.000 kilómetros continúan sometidos a peajes(9). Ello hace que los peajes se extiendan al 11 % de la red de gran capacidad y al 1,2 % de la red total de carreteras(10).

La gratuidad por la circulación, por tanto, está generalizada. Ello es fruto de una decisión de gestión, en la que se ha optado por sufragar los costes de mantenimiento con cargo a los presupuestos y no con aportaciones directas de los usuarios de las vías. Esta alternativa, por otra parte totalmente válida y legítima, debe garantizar la suficiencia y

12 de la Ley 8/1972, de 10 de mayo, de construcción, conservación y explotación de autopistas en régimen de concesión.

(6) Respecto de las autopistas cuya explotación retorna a la Administración, recuérdese que las carreteras de aprovechamiento público y sin contraprestación para los usuarios no están sujetas al Impuesto sobre Bienes Inmuebles, de acuerdo con el artículo 61.5.a) del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

(7) De acuerdo con los datos del *Informe anual: Los transportes y las infraestructuras*, correspondiente a 2019, del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, tabla 1.2.1 «Longitud de la red interurbana de carreteras».

(8) En atención a los datos del *Informe anual: Los transportes y las infraestructuras*, correspondiente a 2019, del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, tabla 1.2.2 «Longitud de carreteras de gran capacidad».

(9) De acuerdo con los datos *Informe anual: Los transportes y las infraestructuras*, correspondiente a 2019, del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, tabla 1.2.2 «Longitud de carreteras de gran capacidad», completados con las eliminaciones de peajes que han de tener lugar hasta 2021.

(10) La extensión de la gratuidad en España contrasta con la situación existente en otros Estados de la Unión Europea, como se pone de manifiesto por MILANÉS, J.S. y NUCHE, I. (2013), «Pago por el uso de las carreteras», en *Revista de Obras Públicas*, 3.544, págs. 51-56, págs. 52 y 53.

estabilidad de los fondos destinados a la conservación de las carreteras (11).

Precisamente aquí es donde el modelo falla, pues las aportaciones presupuestarias a las carreteras, englobando inversión y conservación, marcan una senda decreciente, habiéndose reducido para el total de las Administraciones de 4.218 millones de euros en 2015 a 3.386 millones en 2019, lo que representa una caída del 20 % (12). Estas cantidades resultan insuficientes, no ya para ampliar la red, sino para mantener la ya existente en un estado adecuado. Y es que, de acuerdo con datos del sector, la conservación de las vías españolas es deficiente, acumulándose un déficit de mantenimiento que ronda los 7.500 millones de euros, con uno de cada diez kilómetros de la red aquejado de deficiencias graves (13). Deficiencias estas que, además de afectar a la seguridad de los usuarios de las vías o a los tiempos y a la competitividad de los transportes, llevan a mayores consumos de combustible y, en consecuencia, a mayores emisiones de CO₂ y otros gases contaminantes (14).

Al hilo de estos problemas, el presente trabajo pretende brindar algunas posibles soluciones que permitan garantizar el adecuado mantenimiento de las vías y el equilibrio en el reparto de los costes derivados de dicha conservación. En este sentido, se abordarán distintas alternativas y modelos, tratando de poner de manifiesto las dificultades y virtudes de

(11) En este sentido, es clara la consulta pública previa del *Anteproyecto de ley de movilidad sostenible*, del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, que, al analizar la necesidad y oportunidad de la norma, dispone que deben incorporarse al ordenamiento los preceptos: «que permitan establecer un sistema de financiación del transporte basado en criterios estables, predecibles y proporcionales, de forma que se logre un funcionamiento correcto de los distintos sistemas y se minimice la incertidumbre en la financiación anual de los costes de funcionamiento»: https://www.mitma.gob.es/recursos_mfom/audienciainfopublica/recursos/20200828_doc_consulta_borrador_oficina2.pdf

A diferencia de lo que ha acontecido en ocasiones anteriores, parece que actualmente existe voluntad real de tramitar dicha norma, lo que se pone de manifiesto, por ejemplo, en la Disposición Final Octava de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, en la que se impone al Gobierno la «obligación» de presentar a las Cortes Generales un Proyecto de ley de movilidad sostenible y financiación del transporte.

(12) Según se desprende de los datos contenidos en el *Informe anual: Los transportes y las infraestructuras*, correspondiente a 2019, del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, tabla 1.2.3 «Inversiones realizadas en carreteras».

(13) En atención a los datos suministrados por el *Estudio sobre necesidades de inversión en conservación de carreteras en España 2019-2020*, de julio de 2020, de la Asociación Española de la Carretera.

(14) En este sentido, la relación entre estado del firme y emisiones se subraya, por ejemplo, por parte de GREENE, S., AKBARIAN, M., ULM, F.J. y GREGORY, J. (2013), *Pavement Roughness and Fuel Consumption*. Massachusetts Institute of Technology Paper, pág. 15, o CHANG, C.M., QIAO, F., ABDALLAH, I.N. et al. (2017), *Quantification of the Impact of Roadway Conditions on Emissions*. Center for Transportation Infrastructure Systems, pág. 9 y ss.

los mismos, así como ofreciendo herramientas jurídicas para mitigar los eventuales problemas que pudieran surgir.

II. Premisas a considerar y apriorismos a evitar al aproximarse a la financiación de las carreteras

A la hora de abordar la financiación de nuestras carreteras pueden considerarse distintas alternativas, más continuistas o rupturistas con el modelo actualmente vigente. La selección de una de las alternativas, siendo todas ellas jurídicamente viables, corresponderá a los gestores públicos que, a la hora de decidir, deberían partir de una serie de premisas.

Así, en primer lugar, la opción por modelos de gratuidad o de coste para los usuarios no debe obedecer a criterios electoralistas, sino a la convicción de que los gastos derivados de las infraestructuras deben asumirse por toda la ciudadanía o únicamente por aquellos que hacen un uso más intensivo de las mismas. En este sentido, el cobro por el uso de carreteras presenta diversas virtudes como, por ejemplo, las vinculadas con la asignación de los costes a quienes efectivamente disfrutan de las vías, con la mayor equidad intergeneracional, con la generación de una conciencia de que los servicios a disposición de los ciudadanos tienen un coste efectivo —conciencia que se difumina con la gratuidad— o con la mayor progresividad en la recaudación, pues suele asociarse el uso recurrente de vehículos con niveles más altos de renta (15).

No obstante, existen también argumentos que abogan a favor de que el mantenimiento de las carreteras se sufrague con cargo directo a los presupuestos públicos. A este respecto se alude al disfrute de las carreteras por todos los ciudadanos, y no solo por los conductores que transitan por ellas, pues en nuestro país la distribución y traslado de mercancías se realiza mayoritariamente por carretera —y no mediante ferrocarril (16). Los beneficios de este transporte por carretera alcanzarían, por tanto, a la totalidad de los contribuyentes, en cuanto que consumidores. A su vez, un número relevante de los usos de las carreteras deriva exclusivamente

(15) Algunas ventajas y efectos del pago por uso de las carreteras se han señalado por VASSALLO MAGRO, J.M. y LÓPEZ SUÁREZ, E. (2009), *Efectos de la aplicación de una política de tarificación de infraestructuras a los vehículos pesados*. Abertis, págs. 51 a 64, o NISKANEN, E. y NASH, C. (2008), «Road Pricing in Europe - A Review of Research and Practice», en C. JENSEN-BUTLER *et al.* (Eds.), *Road Pricing, the Economy and the Environment*, (págs. 5-27), Springer, págs. 10 a 12.

(16) Así, cerca del 95 % del transporte terrestre de mercancías español tiene lugar por carretera, frente al apenas 5 % del ferrocarril, de acuerdo con datos del *Informe Anual del Observatorio del Transporte y la Logística en España*, correspondiente a 2019, pág. 118.

de necesidades laborales de quienes han de desplazarse a sus centros de trabajo, por lo que el cobro por el uso gravaría en gran medida a los trabajadores o a los autónomos. Por otra parte, el cobro por el uso podría resultar más perjudicial para quienes residen en el ámbito rural, especialmente en la España vaciada, pues dichos sujetos necesitan utilizar las carreteras ante las grandes distancias que los separan de los lugares de prestación de una gran variedad de servicios esenciales.

Por otra parte, las decisiones que se tomen deben orientarse al largo plazo y partir de una visión de conjunto, evitándose soluciones marcadamente coyunturales y parciales que pueden encubrir ineficiencias. En este sentido, en particular, habrían de limitarse las duplicidades existentes en ciertas vías que, aunque pueden satisfacer a los usuarios —también electores— y reducir a corto plazo el número de accidentes, implican un defectuoso empleo de los fondos públicos y generan un muy relevante impacto ambiental.

Y es que, por desgracia, son varios los ejemplos en los que se han creado vías de alta capacidad sin peaje que discurren prácticamente en paralelo a autopistas de peaje. Esta práctica resulta censurable habida cuenta del coste medio de construcción de este tipo de vías, que ronda los 8 millones de euros/kilómetro (17), lo que lleva a generar costosísimas infraestructuras duplicadas que, además, han de mantenerse en buen estado (18). Si este tipo de actuaciones se encuentran proscritas en los sectores eléctrico, ferroviario o de telecomunicaciones, no puede entenderse su encaje en el área de las carreteras. Ello con la única excepción de que la autopista de peaje existente cuente con tal nivel de caudal y saturación que se exija la construcción de una nueva vía para permitir el normal tránsito de vehículos, siendo esta opción técnicamente preferible a la ampliación de la autopista ya en funcionamiento (19).

Como alternativa a esta generación de vías adicionales, cabrían otras medidas para permitir que los conductores no tuvieran que abonar peajes, si esto es lo que se pretende por los gestores públicos. Así, por una parte, podría optarse por el rescate de las concesiones implicadas, mediante el abono de las correspondientes indemnizaciones. La vía del rescate, sin embargo, exige que la Administración titular disponga de un volumen relevante de fondos para resarcir al concesionario y es susceptible, también, de dar lugar a prolongados litigios, pues

(17) De acuerdo con los datos suministrados por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana en la página principal del portal: <https://www.mitma.gob.es/carreteras>

(18) La censurable duplicidad se pone plenamente de manifiesto una vez que las concesiones se extinguen, pues pasan a coexistir dos infraestructuras de uso gratuito con recorrido similar.

(19) Ampliación de las autopistas ya existentes prevista en el artículo 25 de la Ley 8/1972.

la propia figura del rescate incluso puede resultar cuestionable en términos jurídicos (20).

Al margen del rescate, a falta de capacidad presupuestaria suficiente, podría bonificarse parcialmente el peaje que ha de abonarse a los concesionarios de las autopistas u optarse directamente por peajes en sombra, asumiéndose los pagos íntegros por la Administración concesionaria (21). En ambos casos, el coste efectivo de la medida podría mitigarse, en parte, si se produjera un sustancial incremento del tráfico en las vías amparadas por concesiones, pues los ingresos extraordinarios percibidos por las concesionarias podrían llevar al restablecimiento del reequilibrio del contrato (22),

(20) El rescate de concesiones basado en razones de interés público se contiene en los artículos 279.c) y 294.c) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, y se restringe a la acreditación de que la gestión directa subsiguiente resultará más eficaz y eficiente que la gestión concesional. A esta restricción de eficiencia o eficacia se sumaría la ausencia de una previsión relativa al rescate en la normativa de la Unión sobre resolución de concesiones, contenida en el artículo 44 de la Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión. Ello, junto con la necesidad de tutelar la confianza legítima y de cumplir en sus justos términos lo dispuesto en los contratos de concesión, ha llevado a algún autor a reinterpretar la figura del rescate, eliminando su carácter de privilegio contractual y aproximándolo a la expropiación. Así, GIMENO FELIÚ, J.M., SALA SÁNCHEZ, P. y QUINTERO OLIVARES, G. (2017), *El interés público y su satisfacción con la colaboración público-privada: Fundamentos, equilibrios y seguridad jurídica*. Cambra Oficial de Comerç, Indústria, Serveis i Navegació de Barcelona, págs. 69 a 72, o GIMENO FELIÚ, J.M. (2019), *La Ley de Contratos del Sector Público 9/2017. Sus principales novedades, los problemas interpretativos y las posibles soluciones*. Aranzadi, pág. 264.

(21) En este sentido, es interesante la previsión contenida en el artículo 38.6 de la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de carreteras, que permite redirigir de forma imperativa los transportes pesados por autopistas, por motivos de seguridad, fluidez del tráfico o medio ambiente. En estos casos, dicha obligación se acompaña de una específica previsión orientada a incluir bonificaciones en los peajes que han de abonar estos vehículos. En cualquier caso, recuérdese que la imposición de este tipo de obligaciones a los transportistas debe encontrarse debidamente justificada pues, de lo contrario, procederá su anulación, como en el caso de la AP-68, cuya reconducción del tráfico pesado se anuló a través de la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sección 6.ª), de 29 de noviembre de 2019 (recurso 44/2018), Fundamento Jurídico 4.º.

(22) De acuerdo con el régimen contenido en los artículos 270 de la Ley 9/2017 y 24 de la Ley 8/1972. Ello, claro, siempre y cuando se den los requisitos establecidos para ello, con ruptura del equilibrio contractual, tanto a favor como en contra del concesionario, como actualmente recogen los artículos 270.2 y 290.4 de la Ley 9/2017, al afirmar que el reequilibrio deberá restablecerse «en beneficio de la parte que corresponda».

Para aproximarse al régimen de reequilibrio del contrato, y a sus requisitos y límites, pueden consultarse, por ejemplo, GALLEGO CÓRCOLES, I. (2016), «El derecho al reequilibrio económico de los contratos en la jurisprudencia reciente del Tribunal Supremo». *Contratación administrativa práctica: revista de la contratación administrativa y de los contratistas*, 142, págs. 52-61; HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F.L. (2017), «La depuración de las técnicas de equilibrio económico aplicables a la concesión de servicios de transporte regular de viajeros (comentario de la STS 1868/2016, de 20 de julio)». *Revista de Administración Pública*, 202, págs. 205-222, o PEIRO BAQUEDANO, A.I. (2019), *El sistema de reparto de riesgo en las concesiones: hacia una nueva gobernanza*. Aranzadi, págs. 209 a 244. En particular, por lo que se refiere al contexto derivado de la pandemia del Covid-19, analizan en profundidad dicho reequilibrio y sus posibilidades, TORNOS MAS, J. (2020), «COVID-19, contratos concesionales y reequilibrio económico». En J.M. GIMENO FELIÚ (Dir.) y M.C. DE GUERRERO MANSO (Coord.), *Observatorio de los contratos públicos 2019*, (págs. 113-146), Aranzadi, o LAZO VITORIA, X. y LÓPEZ MORA, M.E. (2020), «Reequilibrio económico de las concesiones en tiempos de Covid-19». En J. M. Gimeno Feliú (Dir.) y M.C. DE GUERRERO MANSO (Coord.), *Observatorio de los contratos públicos 2019*, (págs. 169-192), Aranzadi.

que se concretaría en una reducción de las tarifas o del plazo de la concesión (23).

Por otro lado, ha de tenerse en cuenta que, en materia de carreteras, los legisladores y las Administraciones públicas actuantes son diversas. Sin embargo, esta pluralidad, y los problemas competenciales existentes, no deben impedir que la solución resultante sea única para todas las vías, con independencia de quién sea su titular. Con ello se evitaría una tradicional sensación de injusticia surgida entre los ciudadanos de distintas zonas del país, que perciben como arbitrario que la utilización de vías de características equivalentes implique un coste en ciertos territorios, mientras que en otros sea gratuita. Esta percepción, además, se justifica por el hecho de que la distribución territorial de las autopistas de peaje sea altamente asimétrica, con grandes concentraciones en ciertas autonomías y con su total inexistencia en otras (24). Con una actuación armonizada se reforzaría la cohesión territorial y, además, se evitarían los recelos entre ciudadanos de distintas partes del Estado o se acotaría la tendencia a justificar la existencia de autopistas de peaje en la infr FINANCIACIÓN autonómica, en vez de en la mayor eficiencia que podría derivar de la gestión por empresarios privados (25).

A falta de acuerdo, las posibilidades para imponer una decisión única y coordinada son limitadas pues, pese a que el Estado cuenta con títulos competenciales específicos en la materia, los mismos quizás no alcanzarían a las cuestiones relativas a las formas de gestión. En este sentido, las competencias estatales para la intervención sobre carreteras se han buscado en distintos títulos, como bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma, tráfico y circulación de vehículos a motor, régimen general de comunicaciones u obras públicas de interés general que afecten a más de una Comunidad Autónoma (26). De igual modo, podría localizarse incidencia de la legislación

(23) De acuerdo con lo previsto en el artículo 270.3 de la Ley 9/2017.

(24) Para conocer las autopistas de peaje existentes, y su distribución territorial, basta con acceder a la página web del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, a través de: <https://www.mitma.gob.es/carreteras/peajes-actuales>, o, respecto de la Red de Carreteras del Estado a través de: https://www.mitma.gob.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/DIRECCIONES_GENERALES/CARRETERAS/CATYEVO_RED_CARRETERAS/CATALOGO_RCE/

(25) De hecho, las infraestructuras viarias deberían de ser un elemento de cohesión y equilibrio interterritorial, y no de disputa o asimetría, según recuerda con acierto PEMÁN GAVÍN, J.M. (1992), «Sobre la regulación de las carreteras en el Derecho español: una visión de conjunto», en *Revista de Administración Pública*, 129, págs. 117-162, pág. 130.

(26) Títulos competenciales diversos recogidos en los artículos 149.1.13.^ª, 149.1.21.^ª, 149.1.23.^ª o 149.1.24.^ª de la Constitución Española, y a los que hacen referencia los Fundamentos Jurídicos 7.º de la Sentencia del Tribunal Constitucional 65/1998, de 18 de marzo, y 3.º de la Sentencia del Tribunal Constitucional 132/1998, de 18 de junio.

estatal sobre las bases de los contratos y las concesiones administrativas(27).

Los anteriores títulos competenciales, sin embargo, no facultan para una intervención general que elimine todo margen autonómico(28), habilitado por la posibilidad de asumir, en los respectivos Estatutos de Autonomía, competencias en carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma(29). De este modo, sería complicado defender una armonización estatal que impusiese una forma de gestión única para todas las carreteras del país, ya que la elección de la vía de gestión parece conectada con el margen mínimo de autonomía y decisión que ha de reservarse a los administradores de las vías. Capacidad de coordinación, esta, que, sin embargo, sí podría extenderse a las carreteras que el Estado considere como de interés general y que, por tanto, se integran en la muy relevante Red de Carreteras del Estado(30).

A la vez, debe entenderse que la conservación y mantenimiento en perfecto estado de las carreteras no es solamente un objetivo deseable, sino también una obligación jurídica de sus titulares y una meta conectada con diversos derechos e intereses de los ciudadanos. De este modo, en primer lugar, las Administraciones titulares de las carreteras, en cuanto que las mismas son bienes de dominio público, tienen el deber de garantizar su conservación e integridad(31). El cumplimiento de este deber permite, además, el correcto desarrollo de otros derechos o finalidades, como son el derecho de libre circulación de las personas físicas, la integridad física vinculada a la seguridad de las vías, la promoción del equilibrio y la cohesión territoriales, el avance hacia un mercado único o

(27) Recogida en el artículo 149.1.18.º de la Constitución Española.

(28) Los límites de los diferentes títulos de intervención estatales se analizan en los Fundamentos Jurídicos 7.º y 3.º, respectivamente, de las Sentencias del Tribunal Constitucional 65/1998 y 132/1998.

(29) La posibilidad de competencias autonómicas en esta área se prevé en el artículo 148.1.5.º de la Constitución Española, habiendo sido asumidas las mismas por la totalidad de las Comunidades Autónomas.

(30) La concreción de cuáles son las carreteras de interés general corresponde al Estado, contando para ello con cierto margen de libertad, de acuerdo con el Fundamento Jurídico 2.º de la Sentencia del Tribunal Constitucional 112/2012, de 24 de mayo, o con el Fundamento Jurídico 10.º de la Sentencia 65/1998.

Respecto de la Red de Carreteras del Estado, la misma abarca el 52,4 % del total del tráfico interurbano y el 64.6 % en cuanto al tráfico interurbano pesado, de acuerdo con el *Informe anual: Los transportes y las infraestructuras*, correspondiente a 2019, del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, tabla 1.2.13 «Tráfico en la red interurbana de carreteras, según titularidad», pág. 48.

(31) En este sentido, con carácter básico, el artículo 6 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.

la mejora de la competitividad empresarial, afectada de forma determinante por los costes y tiempos de transporte (32).

Por último, debe desvincularse el régimen financiero de las carreteras, relacionado con la existencia o no de pagos por uso, con el régimen de explotación y conservación de las mismas. Así, una vez se decida si es conveniente establecer, o no, modalidades de pago por uso, la gestión de los eventuales cobros y el mantenimiento de las vías pueden encomendarse tanto al sector público como a operadores privados. En este sentido, la elección del modo de gestión deberá evitar apriorismos políticos, para decantarse por la solución que resulte más eficiente en términos económicos, técnicos y de calidad de la prestación (33).

La elección del modo de gestión habría de ser, por tanto, ideológicamente neutra, debiendo escogerse la solución óptima, habida cuenta de las capacidades y recursos a disposición del sector público y de los informes que analicen las distintas alternativas. Se trata de satisfacer los intereses públicos, consistentes en conseguir la mejor movilidad posible para los ciudadanos, con independencia de las concretas herramientas empleadas para alcanzar tal meta.

III. La gratuidad para los usuarios y la financiación de las carreteras

A la vista de estas premisas, que permiten evitar perjudiciales apriorismos, las alternativas son varias, abarcando desde la gratuidad a distintas modalidades en las que se exigen pagos a los usuarios.

Así, la primera de las alternativas pasaría por mantener el actual modelo de gratuidad de uso de las carreteras, extendiéndolo a aquellas autopistas de peaje que vayan extinguiéndose. Así, la utilización de las vías sería independiente de su mantenimiento y conservación, que se sufragarían con cargo a los presupuestos de las diferentes Administraciones titulares.

Estas Administraciones deberían asegurar que los fondos asignados al mantenimiento son suficientes y estables en el tiempo. Para ello, co-

(32) Algunas de estas finalidades, que derivan de distintos mandatos constitucionales o legislativos, se contienen expresamente en el artículo 1 de la Ley 37/2015, de carreteras.

(33) En este sentido, poniendo el foco sobre el receptor del servicio y sobre la calidad del mismo, con independencia de la forma de su prestación, GIMENO FELIÚ, J. M., SALA SÁNCHEZ, P. y QUINTERO OLIVARES, G. (2017), pág. 33; GIMENO FELIÚ, J.M. (2017), «La remunicipalización de servicios públicos locales: la necesaria depuración de conceptos y los condicionantes jurídicos desde la óptica del derecho europeo». *Cuadernos de Derecho Local*, 43, págs. 31-78, pág. 33, o MARCOU, G. (2000), «Financiación privada de infraestructura y equipamientos públicos (La experiencia francesa)». *Estudios Socio-Jurídicos*, 2(1), págs. 43-96, pág. 45.

nocida la estimación aproximada de costes de conservación y mejora, habría de existir un compromiso político para garantizar que existen ingresos suficientes para afrontarlos. En tal sentido, sin perjuicio de quién sea la Administración que efectivamente percibe y gestiona los tributos, existen diferentes figuras impositivas que gravan la adquisición, la titularidad o la utilización de vehículos por los ciudadanos.

Así, en primer lugar, encontraríamos el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM), asignado a los municipios, y que grava la titularidad de vehículos de tracción mecánica (34). De igual manera, se encuentra cedido a las Comunidades Autónomas el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte (IEDMT), que grava la matriculación definitiva en España de la mayor parte de los vehículos (35). Por otra parte, y con un gran poder recaudatorio, se encuentra el Impuesto Especial sobre Hidrocarburos (IEH), cuya recaudación se distribuye entre el Estado y las Comunidades Autónomas, quienes además cuentan con la posibilidad de regular un tramo autonómico (36). Aunque es cierto que los hidrocarburos no se consumen exclusivamente para el desplazamiento de vehículos, siendo relevante también su uso en hogares o industria, una parte muy relevante del consumo total corresponde a este particular uso conectado con la movilidad.

De la enunciación anterior, y aunque los ingresos por recaudación de los tributos no se vinculen a específicas partidas de gasto, se aprecia cómo, en nuestro país, existiría margen fiscal suficiente para afrontar los gastos derivados de la conservación de carreteras, utilizando impuestos directa o indirectamente relacionados con dichos gastos. Y es que la recaudación conjunta de los impuestos enunciados ronda los 16.000 millones de euros cifra, con mucho, suficiente para afrontar el mantenimiento

(34) Acerca del volumen de recaudación de este tributo, en el año 2018, último ejercicio con datos definitivos, se recaudaron 2.038 millones de euros, de acuerdo con los datos del *Informe sobre Recaudación y estadísticas del sistema tributario español 2008-2018*, pág. 140: <https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/Tributos/Estadisticas/Recaudacion/2018/Analisis-estadistico-recaudacion-2018.pdf>

Recuérdese la armonización en este tributo, que limita la libertad en su configuración para vehículos pesados, a través del artículo 6 de la Directiva 1999/62/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 1999, relativa a la aplicación de gravámenes a los vehículos pesados de transporte de mercancías por la utilización de determinadas infraestructuras.

(35) Este tributo no grava únicamente los vehículos terrestres, aunque la mayor parte de la recaudación derive de los mismos. Por lo que se refiere a una referencia cuantitativa, por esta figura tributaria se recaudaron 608 millones de euros en 2018, de acuerdo con datos del *Informe sobre Recaudación y estadísticas del sistema tributario español 2008-2018*, pág. 40.

(36) La recaudación por este concepto en 2018 fue de 13.255 millones de euros, de acuerdo con datos del *Informe sobre Recaudación y estadísticas del sistema tributario español 2008-2018*, pág. 38.

y mejora de nuestras vías(37). Y ello, sin perjuicio de que pudieran habilitarse nuevos tributos, o reformas de los existentes, relacionados con finalidades medioambientales que, sin caer en doble imposición, gravasen la utilización de los medios de transporte que causen mayores perjuicios al medio ambiente.

Con dichos fondos, la Administración titular vendría a asumir la responsabilidad sobre diversos trabajos relacionados con la conservación y mantenimiento de las vías, como son los relacionados con la reparación del firme, repintado, balizamiento, iluminación, señalización, fijación de barreras, vialidad invernal, perfilado de cunetas, limpieza de la calzada o intervención sobre áreas de descanso. De igual manera, corresponderán a dicha Administración las actuaciones de mejora de las vías, como las relacionadas con ampliaciones, ejecución de accesos, realización de obras de drenaje o modificaciones de los trazados.

Estas labores, de las que resulta responsable la Administración, podrían realizarse con medios públicos o mediante el recurso a la asistencia del sector privado. En la elección de la forma de ejecución deberían prevalecer, como se ha adelantado, criterios económicos y técnicos, relacionados con los recursos a disposición de la Administración y con la solución que garantiza la mejor prestación con los menores costes.

En lo que se refiere a la ejecución de los trabajos por la Administración sería posible acudir a los propios servicios de la Administración titular, a una entidad instrumental a la que se encomendase tal tarea o a la formalización de un encargo, cumplimiento con todos los requisitos previstos en la legislación contractual, a favor de un medio propio personificado. Por el contrario, ante la escasez de medios humanos y materiales en manos de las Administraciones, será habitual el recurso a la contratación pública para adquirir las prestaciones que resulten necesarias.

A este respecto, las figuras contractuales que se emplean son diferentes, dependiendo de las prestaciones que se licitan. Así, según el tipo e intensidad de los trabajos a realizar sobre las vías, la persecución de resultados o la ejecución actividades, o el tracto único o sucesivo del nego-

(37) Las necesidades para el mantenimiento de infraestructuras se estiman en un mínimo del 2% anual del valor de las infraestructuras a conservar, de acuerdo con los objetivos del *Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte*, de 2005, del Ministerio de Fomento, pág. 39, que siguen orientaciones marcadas por el Banco Mundial: <https://www.mitma.es/plan-estrategico-de-infraestructuras-y-transporte-peit>. En el mismo sentido se pronuncia el *Libro Verde de la conservación de infraestructuras en España*, de 2009, de la Asociación de Empresas de Conservación y Explotación de Infraestructuras, pág. 11.

Si aplicásemos ese 2 % al valor estimado de las infraestructuras de carretera de nuestro país, que según el *Estudio sobre necesidades de inversión en conservación de carreteras en España 2019-2020* se sitúa en un acumulado de 215.000 millones de euros, resultaría una inversión mínima anual de 4.300 millones de euros para asegurar la correcta conservación. Esta cantidad permitiría exclusivamente garantizar la conservación, sin tener en cuenta eventuales mejoras.

cio jurídico, podrán emplearse tanto contratos de obras como contratos de servicios o, en su caso, contratos mixtos si se incluyesen ambos tipos de prestaciones (38). De este modo, si los trabajos incidieran sobre la configuración y naturaleza de los inmuebles afectados, estuvieran previamente definidos y se realizaran de forma puntual, se recurrirá a contratos de obras, correspondiendo el tipo subsidiario de contratos de servicios en caso contrario.

En particular es habitual el recurso a los conocidos como contratos de conservación integral de carreteras que, bajo la tipología de contratos de servicios, incluyen las acciones de preservación ordinaria y vialidad de ciertas carreteras durante un periodo de tiempo determinado (39). En estos contratos, para evitar cierres de mercado y para favorecer el acceso a las PYMES, es usual la habilitación de lotes separados que abarcan ámbitos territoriales y carreteras o tramos distintos. A su vez, estos contratos de conservación integral se suelen acompañar de contratos de obras independientes, relativos a concretas actuaciones de rehabilitación y mejora sobre las vías.

De igual manera, se han utilizado también contratos de concesión en los que no existe peaje, ni transparente ni en sombra (40). En estas concesiones el foco se ha puesto, no en el riesgo de demanda, sino en el riesgo de suministro, correspondiendo a los concesionarios llevar a cabo todas las actuaciones necesarias para alcanzar una prestación que respete unos niveles de calidad determinados (41). A este respecto, se

(38) En este sentido, puede estarse a los criterios recogidos en el Informe 28/13, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, sobre la calificación jurídica de un contrato de conservación ordinaria y reparación del firme de la Red Provincial de Carreteras de la Diputación de Zamora.

(39) Sobre estos contratos de conservación integral, muy habituales en el ámbito de las distintas Administraciones públicas, pueden consultarse GAMALLO DE CABO, J. (2011), «Los contratos de conservación integral de carreteras y su estructura». *Cimbra: Revista del Colegio de Ingenieros Técnicos de Obras Públicas*, 395, págs. 44-51, o el documento *Sistema de gestión de las actividades de conservación ordinaria y ayuda a la vialidad (GSM)*, del Ministerio de Fomento, de 1996, págs. 201 a 414.

En la actualidad, con motivo de la extinción de las concesiones en ciertas autopistas de peaje, el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana licita nuevos contratos de conservación que, además de las labores de mantenimiento, recogen la explotación de las áreas de servicio existentes.

(40) Sobre los contratos de concesión, sus ventajas y desventajas, se volverá a continuación.

(41) La identificación del riesgo de suministro, o de oferta, su transferencia y su difícil distinción respecto del riesgo de disponibilidad se analizan por LAZO VITORIA, X. (2018), «El riesgo operacional como elemento delimitador de los contratos de concesión». En J.M. GIMENO FELIÚ (Dir.), *Estudio Sistemático de la Ley de Contratos del Sector Público*, (págs. 517-544), Aranzadi, págs. 534 a 538; PEIRÓ BAQUEDANO, A.I. (2019), págs. 186 a 198, o VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, P. (2018), «Apuesta por una revisión estratégica del modelo concesional: punto de partida y planteamientos de futuro». *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 74, págs. 52-61, págs. 56 a 58. En particular, para el sector de las infraestructuras y carreteras, atiende a estas cuestiones LÓPEZ MORA, M.E. (2019), *El nuevo contrato de concesión: El riesgo operacional*. Atelier, págs. 179 a 181.

fijarán diversos indicadores de calidad de la prestación que, en caso de no alcanzarse, conllevarán rebajas en las retribuciones a percibir por el concesionario.

IV. Las modalidades de pago como alternativa para afrontar la financiación de las carreteras

Al margen de las soluciones en las que todo coste es asumido directamente por la Administración con cargo a sus presupuestos, con independencia del uso que los conductores hagan de las carreteras, puede optarse por alternativas en las que se establecen pagos por la utilización de infraestructuras, especialmente pagos realizados directamente por los usuarios.

Aunque se hayan señalado anteriormente ciertas figuras impositivas que pudieran servir para financiar el mantenimiento y conservación de las carreteras, los gestores públicos podrían considerar oportuno dedicar dichos recursos a otras finalidades de interés. Decisión que parece justificada habida cuenta de la actual coyuntura, en la que el déficit público se mantiene en niveles muy elevados y en la que cualquier holgura adicional se revela como fundamental para financiar debidamente los servicios públicos esenciales.

1. Pagos a favor de particulares: modelos concesionales

Así, por una parte, dentro de las modalidades de pago por uso podría optarse por un enfoque continuista, representado por el modelo concesional que todavía pervive en múltiples autopistas. Si se entendiese que la mejor gestión de una carretera se realizaría por un operador privado, podrían licitarse contratos de concesión de obras en los que el concesionario asume el mantenimiento y conservación y, a cambio, percibe una retribución dependiente del uso, bien sea esta abonada por los usuarios o bien por la propia Administración.

El modelo concesional tiene por principal ventaja sus reducidas implicaciones presupuestarias para la Administración titular (42), así

(42) En este sentido, la Administración podrá ofrecer infraestructuras a los ciudadanos aunque, en un concreto momento, no cuente con los recursos financieros suficientes para abordar su construcción.

En particular, acerca de las implicaciones presupuestarias para la Administración Pública concedente, deben tenerse en consideración las modificaciones introducidas en el régimen de responsabilidad patrimonial ante las resoluciones de contratos —contenido en los artículos 280 y 281 de la Ley 9/2017— que ha permitido acomodar al valor de mercado de las conce-

como las menores necesidades de personal y medios para la gestión, que se reducen a los requeridos para la inspección y control de la buena ejecución del contrato (43). Sin embargo, en el concreto caso de las carreteras, si las concesiones abordan solamente la conservación y mejora de las vías afectadas, y no la construcción de nuevas infraestructuras, la ventaja presupuestaria que ofrecen las concesiones decae parcialmente. Y es que los fondos que han de movilizarse para el mantenimiento distan mucho de los necesarios para levantar las infraestructuras, pudiendo estos asumirse más fácilmente por los presupuestos públicos. De igual manera, ante las limitadas inversiones que el concesionario ha de realizar, resulta más cuestionable el otorgamiento de la explotación en régimen de monopolio, para permitir la recuperación de dichas inversiones.

Por otro lado, el de las obras viarias es un mercado muy maduro, que cuenta con una larga tradición y en el que las posibilidades de innovación son reducidas (44). Esto hace que las ventajas que puede aportar el sector privado en la gestión, relacionadas normalmente con conocimientos novedosos o con formas de prestación más eficientes, sean menos relevantes. Es cierto que pueden introducirse todavía mejoras en términos de sistemas de pagos, reconocimiento de vehículos o establecimiento de puntos de carga de vehículos eléctricos (45). No obstante, se trata de tecnologías que, o bien ya están a disposición de la Administración o bien pueden adquirirse fácilmente en el mercado. La Administración, por tanto, tendrá en principio la capacidad de ordenar correctamente la ges-

siones las cantidades a abonar en caso de resolución no imputable a la Administración. Para aproximarse a dicho régimen, y a los cambios producidos en el mismo, se recomienda la lectura de FERNÁNDEZ ACEVEDO, R. (2016), «Mantenimiento del equilibrio económico y responsabilidad patrimonial como técnicas de moderación del riesgo concesional». En E. BOCKMANN MOREIRA (Coord.), *Contratos administrativos, equilibrio economico-financiero e a taxa interna de retorno: a lógica das concessões e parcerias público-privadas*, (págs. 253-282), Fórum, págs. 269 a 279.

(43) Las diversas ventajas derivadas de los contratos de concesión para la gestión de carreteras se analizan, por ejemplo, en el estudio *Beneficios sociales del modelo de concesión en la gestión de carreteras*, Centro de Investigación del Transporte, de septiembre de 2019, págs. 14 a 40.

Por otra parte, en general, las ventajas de los modelos concesionales y de Colaboración Público-Privada, se han señalado, entre otros, por GIMENO FELIÚ, J.M., SALA SÁNCHEZ, P. y QUINTERO OLIVARES, G. (2017), pág. 32, o por GARCÉS SANAGUSTÍN, M. (2012), En torno a la colaboración. En F. LAGUNA SANQUIRICO (Coord.), *El futuro de la colaboración del sector privado con el sector público*, (págs. 45-52), Fundación Ramón Areces, págs. 51 y 52.

(44) En este sentido, la experiencia de la Administración en relación con las vías de transporte terrestre es antiquísima, pudiendo servir como paradigmático ejemplo las Instrucciones para la reparación de carreteras de la Junta Consultiva de Obras públicas, de 1856, relativas a las prevenciones y requisitos de las obras a ejecutar en materia de carreteras.

(45) Otras innovaciones de carácter más radical, como las vinculadas a la generalización de la conducción autónoma, para la que existen actualmente ciertos ensayos, no parece que vayan a implementarse en el corto plazo.

ción de la carretera, con sus propios recursos o mediante la utilización de contratos públicos distintos de los de concesión.

En cualquier caso, si, de acuerdo con los análisis coste-beneficio y de eficiencia realizados, se asumiese que la vía de prestación adecuada es la concesión de obras deberían respetarse una serie de prevenciones. Así, ha de garantizarse que el concesionario asume una parte significativa del riesgo, de modo que no esté garantizado que, en condiciones normales de funcionamiento, el mismo vaya a recuperar las inversiones realizadas ni a cubrir los costes en que hubiera de incurrir. Para ello será fundamental el estudio de viabilidad de la concesión, que tendrá que recoger análisis realistas y serios sobre la demanda potencial que puede esperarse. A este respecto, la realización de previsiones no debería ser extraordinariamente compleja, pues se trata de proyectos que cuentan con notable bagaje y datos históricos (46).

Con ello se aseguraría una explotación del negocio equilibrada, en la que los concesionarios tienen la posibilidad de obtener el oportuno y deseable beneficio, pero sin que este quede garantizado o resulte excesivo. De igual manera, se evitan negocios concesionales condenados a la quiebra desde su momento inicial, por existir proyecciones de uso excesivas. Para alcanzar estas metas resultará fundamental la preceptiva intervención de la Oficina Nacional de Evaluación o de sus equivalentes autonómicos, por lo que sería deseable que se procediera a su efectiva implementación (47).

2. Pagos a favor de la Administración: peajes y tasas

Si se optase por establecer políticas de cobro por la utilización de las carreteras, dicho cobro también podría articularse a favor de la Administración pública gestora de la vía.

Esta alternativa permitiría que el ente público que explote por sí mismo la vía reciba financiación de los usuarios para afrontar el mantenimiento, evitando detraer recursos de otras fuentes de ingresos alternativas. Estos pagos a abonar por los usuarios de las carreteras podrían estructurarse de distintas formas, destacando el establecimiento de peajes

(46) Estos proyectos podrían calificarse como «brownfield», por oposición a los proyectos «greenfield», pues se refieren a infraestructuras ya existentes, donde los costes y niveles de demanda de las infraestructuras son relativamente conocidos.

(47) De acuerdo con el régimen de informes previsto en el artículo 333 de la Ley 9/2017 que, recuérdese, solamente resulta preceptivo para concesiones en las que se realizan aportaciones públicas para la construcción o explotación, se instrumentan apoyos financieros a favor del concesionario o se asume la tarifa total o parcialmente por el concedente siempre y cuando las obras o los gastos de primer establecimiento superan un millón de euros.

o de tasas (48). Figuras, ambas, cuya definición deriva directamente de lo dispuesto en el Derecho de la Unión (49).

A. PEAJE: PAGO POR LA DISTANCIA RECORRIDA

Por una parte, cabe que el modelo de pago por uso mediante peajes, tradicionalmente empleado con concesionarias privadas, se extienda a la gestión de carreteras que se desarrolle por el sector público. A través de esta modalidad de tarificación, los usuarios realizarán desembolsos que variarán en función de la distancia efectivamente recorrida y del tipo de vehículo implicado.

Dichos peajes pueden establecerse y ser percibidos tanto en vías gestionadas directamente por la Administración titular, como en aquellas explotadas de forma indirecta a través de entes instrumentales constituidos al efecto.

De la segunda de estas posibilidades, referida a la explotación de carreteras y al control de los peajes por parte de un ente instrumental, existe un ejemplo paradigmático, como es el de la Sociedad Estatal de Infraestructuras del Transporte Terrestres, S.A. (SEITTSA). Esta sociedad mercantil estatal explota ciertas infraestructuras de titularidad del Estado, como las vías R-2, R-3, R-4, R-5, AP-36 y AP-41, en virtud de un convenio de gestión directa habilitado expresamente por la legislación de carreteras (50). Esta encomienda a un tercero incardinado en el sector público institucional, además de permitir una gestión más flexible, serviría para excluir al ente del perímetro de la contabilidad nacional y de las restricciones que se le anudan, siempre y cuando se realice efectivamente una actividad de mercado.

Esta fórmula de pago, existente en ciertas vías que han revertido a la Administración por extinción de las previas concesiones, podría exten-

(48) Conceptos, estos, desligados de la tradicional controversia que aborda las figuras de la tasa, el precio público o las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario. Sobre estas cuestiones, puede resultar de interés la consulta de Tornos Mas, J. (2018). La tarifa como forma de retribución de los concesionarios de servicios de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 74, págs. 14-19, o de la doctrina contenida en la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-administrativo, de 23 de junio de 2020, recurso núm. 283/2018.

(49) Dichas fórmulas se contienen en la Directiva 1999/62/CE, cuyo alcance y contenido se analizarán posteriormente.

(50) Posibilidad contenida en la Disposición Adicional Séptima de la Ley 37/2015, de carreteras, que se ha concretado en el Convenio de gestión directa entre el Ministerio de Fomento y la Sociedad Estatal de Infraestructuras del Transporte Terrestre, SME, SA, por el que se regula la gestión de la explotación y la preparación de la licitación de autopistas de titularidad estatal, de 16 de agosto de 2017.

derse a otras carreteras, de modo que se generasen ingresos suficientes para asegurar una adecuada conservación. De hecho, el mantenimiento dentro de la esfera de control público permitiría ajustar más fácilmente las tarifas a los costes de conservación efectivamente observados. De este modo, en caso de generarse ingresos extraordinarios, que superasen los costes de mantenimiento y mejora de las vías, podrían reducirse las tarifas para equilibrarlas con los costes, o emplearse los excedentes para el desarrollo de nuevas infraestructuras (51).

B. TASA O VIÑETA: PAGO POR EL TIEMPO DE USO

La referida normativa de la Unión regula también el establecimiento de otra figura retributiva diferente del peaje, que ya cuenta con una relevante presencia en otros Estados miembros, pero cuya implantación en España supondría una total novedad (52). Se trata de las conocidas como tasas (53). Dichas tasas, a diferencia de los peajes, que gravan en función de la distancia recorrida, suponen el pago de un importe predefinido por el derecho de los vehículos a utilizar las infraestructuras durante un periodo de tiempo determinado (54).

Estos pagos vinculados a periodos de tiempo de uso de las infraestructuras, como se ha dicho, cuentan con cierta tradición en otros Estados miembros, bajo la forma de las conocidas como «viñetas» (55). Esta

(51) Eso sí, téngase en cuenta que este tipo de ajustes de las tarifas en virtud de parámetros ajenos al mercado es clara muestra del control público subyacente, lo que limitaría la aplicación de las ventajas, presupuestarias o vinculadas a licitaciones públicas, que derivan del uso de entes instrumentales.

(52) Ello, sin perjuicio de que hayan existido ciertas propuestas encaminadas hacia la implantación de sistemas de tasa o «viñeta», siendo en España su principal valedora la Generalitat de Catalunya.

(53) Su denominación como tasas no debería prejuzgar su verdadera naturaleza. De hecho, ciertos autores han defendido que estas tasas, al no devengarse en todo caso como contraprestación de un servicio, ya que no se exige la efectiva utilización de las vías, podrían considerarse impuestos en el sentido del artículo 93 de la Constitución Española. Y ello, de acuerdo con FALCÓN Y TELLA, R. (2004), «Las tasas y peajes por el uso de infraestructuras (Directiva «Euroviñeta»): ¿contraprestaciones o medidas fiscales?». *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 19, págs. 907-916, pág. 908.

(54) Las diferencias entre ambas figuras, y sus ventajas e inconvenientes, pueden consultarse en *Pricing systems for road freight transport in EU member States and Switzerland*, del Parlamento Europeo, de julio de 2008, pág. 6.

(55) La situación existente en distintos Estados, como Austria, Alemania o Eslovaquia, donde se establecen sistemas de viñeta, puede analizarse en el documento *Road charges for private vehicles in the EU*, de 25 de mayo de 2016, del European Parliamentary Research Service, págs. 4 a 6: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/583781/EPRS_BRI%282016%29583781_EN.pdf, o en GÓMEZ SÁNCHEZ, J., VASSALLO MAGRO, J.M. y LÓPEZ GALDÓS, J. (2012), «Financiación de la conservación de carreteras una visión internacional». *Carreteras: Revista técnica de la Asociación Española de la Carretera*, 186, págs. 46-58.

«viñetas» son documentos que se adquieren en ciertos establecimientos y se fijan de forma visible en los vehículos, permitiendo circular por ciertas vías durante su tiempo de validez. Aunque en ocasiones la viñeta física mantiene su vigencia, se está produciendo su paulatina sustitución por viñetas electrónicas, vinculadas al número de matrícula de los vehículos o a ciertos elementos identificativos de los mismos, que pueden adquirirse en línea (56).

La principal ventaja de la viñeta es la evitación del establecimiento de sistemas de control para conocer cuál es la distancia recorrida por un determinado vehículo (57), bien sea mediante peajes físicos con barreras o bien mediante arcos o dispositivos vinculados a sistemas de telepeaje (58). La evitación de estos sistemas de control, además, permite reducir los atascos vinculados a los peajes físicos con barrera, en los que se exige que los vehículos se detengan para extraer justificantes o para pagar las tarifas fijadas. Estas actividades de verificación continua se sustituyen por la supervisión que puede ejercerse en controles periódicos o aleatorios desarrollados por los agentes de la autoridad o bien mediante herramientas tecnológicas que, a partir de los números de matrícula o de dispositivos ubicados en los vehículos, permiten conocer automáticamente si un determinado vehículo que circula por una concreta vía ha abonado la correspondiente viñeta electrónica (59).

Como contrapartida, los principales problemas que plantean estas viñetas derivan de su desvinculación del efectivo uso de las vías, pues el pago tiene lugar para adquirir el mero derecho a usar las carreteras du-

(56) Algunos de los sistemas tecnológicos existentes para la tarificación en ciertos Estados miembros se analizan por DE LAS HERAS MOLINA, J., GÓMEZ SÁNCHEZ, J. y VASSALLO MAGRO, J.M. (2016), «Establecimiento de las bases teóricas de las tecnologías de cobro electrónico de peaje para su incorporación en el Sistema Europeo de Telepeaje». *Cuadernos Tecnológicos de la Plataforma Tecnológica Española de la Carretera*, 2/2015, págs. 1-63, págs. 22 a 28.

De igual manera, ciertas cuestiones vinculadas a las alternativas y sistemas de contratación y pago pueden observarse en el análisis realizado para el Sistema Europeo de Telepeaje en *The Role of Financial Institutions Payment and contractual aspects of EETS*, de la Comisión Europea, de 17 de octubre de 2006, o en SÁNCHEZ REY, A. y SANCHO GÓMEZ, F. (2011), «Pago por uso de carreteras: dónde, cuándo y cómo, Tecnologías y otros factores a considerar en la tarificación de carreteras». *Revista de Obras Públicas*, 3.527, págs. 7-24, págs. 7 a 21.

(57) En ocasiones, el coste para el control de los kilómetros recorridos puede resultar excesivo, especialmente en vías en las que el tránsito de vehículos es reducido.

(58) En caso de establecerse sistemas de telepeaje, los mismos deben respetar ciertas directrices de compatibilidad tecnológica orientadas a favorecer la interoperabilidad y el tráfico de vehículos entre los Estados miembros, contenidas en la Directiva 2004/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa a la interoperabilidad de los sistemas de telepeaje de las carreteras de la Comunidad.

(59) En cuanto a los distintos sistemas electrónicos de identificación posibles puede estarse a DE LAS HERAS MOLINA, J., GÓMEZ SÁNCHEZ, J. y VASSALLO MAGRO, J.M. (2016), págs. 35 a 43.

rante un tiempo, con independencia de su real disfrute, o no. Hecho que, en parte, también afecta a la justificación del cobro, vinculada al coste de conservación y eventuales externalidades derivadas de tal uso. De este modo, los sujetos que realicen un uso intensivo en periodos concretos se verían favorecidos y aquellos que solamente utilizan las vías puntualmente se verían perjudicados.

C. CUESTIONES A VALORAR EN LA IMPLANTACIÓN DE PEAJES Y TASAS

En cualquier caso, tanto si se opta por el establecimiento de sistemas de peaje o de tasa, deben resolverse distintas cuestiones vinculadas a su implementación.

En primer lugar, y como condicionante fundamental al que se someterán los poderes públicos nacionales, debe tenerse en cuenta que existe normativa específica de la Unión en materia de peajes y tasas sobre carreteras. Así, de establecerse peajes o tasas en las vías que integran la red transeuropea de carreteras, o en otras autopistas, deberán respetarse una serie de criterios armonizados que afectan a los pagos a realizar por los vehículos pesados(60). De este modo, la normativa europea ofrece unas pautas para determinar el régimen de cobro y los costes que se recuperan mediante los pagos, incluyendo los propios de la estructura y otros conectados con la contaminación atmosférica y acústica que produce el tráfico.

Sin perjuicio de las disposiciones contenidas en el Derecho de la Unión, los Estados miembros tendrán la posibilidad de establecer, o no, peajes y tasas en las vías que integran la red transeuropea de carreteras, o en otras autopistas(61). De igual manera, en dichas vías, los Estados miembros podrán excluir del régimen armonizado de pagos por uso a los vehículos no integrados en el marco de la europeización(62). Asimismo, las autoridades nacionales podrán establecer y configurar los métodos

(60) Régimen contenido en la Directiva 1999/62/CE, modificada en diversas ocasiones y que, por supuesto, también resulta aplicable a aquellas autopistas en régimen de concesión. Para el caso español, en particular, esta Directiva se ha transpuesto a través del Real Decreto 286/2014, de 25 de abril, por el que se establecen los criterios para la determinación de los peajes a aplicar a determinados vehículos de transporte de mercancías en autopistas en régimen de concesión de la Red de Carreteras del Estado.

(61) De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 7.1 de la Directiva 1999/62/CE.

(62) Con carácter general, la normativa de armonización se extiende únicamente a los vehículos a motor destinados o utilizados exclusivamente para el transporte de mercancías por carretera, y con un peso máximo autorizado superior a 3,5 toneladas, en virtud del artículo 2.d) de la Directiva 1999/62/CE. Sin perjuicio de este límite, los Estados miembros también podrán, ante ciertas circunstancias, excluir de pago a aquellos vehículos cuyo peso máximo autorizado sea inferior a 12 toneladas, de acuerdo con el artículo 7.5 de la Directiva 1999/62/CE.

de pago por uso en aquellas carreteras no incluidas en el ámbito de aplicación de la normativa europea, siempre y cuando ello no distorsione la competencia entre operadores ni implique una discriminación contra el tráfico internacional (63).

De este modo, las autoridades españolas cuentan todavía con un muy relevante margen de decisión para configurar el régimen de financiación de sus carreteras. Dicho margen alcanza, por una parte, a la decisión sobre establecer, o no, modalidades de pago por uso en cualquier carretera. Por otro lado, esta libertad se extiende también a la determinación de los gravámenes y de los vehículos afectados, salvo reducidas excepciones vinculadas a la armonización de la Unión para vehículos pesados que discurren por ciertas vías sometidas a pagos (64).

En cualquier caso, si se optase por establecer peajes o tasas por el uso de carreteras, los poderes públicos deberían adoptar múltiples decisiones para configurar el régimen de las mismas.

Así, por una parte, deberá escogerse la modalidad de adquisición y pago de las viñetas, definiendo los sistemas de verificación de su efectiva posesión, y, en su caso, habrá de establecerse el método de abono de los peajes. En este punto, parece oportuno avanzar hacia métodos de viñeta electrónica o de telepeaje, que permitan la contratación y el pago a través de dispositivos móviles y la vinculación a cuentas corrientes, así como su verificación automática mediante mecanismos de lectura de matrícula o de extracción de información de dispositivos instalados en el interior de los vehículos. Todo ello con respeto de la regulación europea existente en materia de interoperabilidad y telepeaje (65).

A la hora de implementar la infraestructura tecnológica necesaria, en la actualidad existe una inigualable posibilidad de financiación, como es la propia del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, integrado en el instrumento NextGenerationEU (66). A través de dicho Mecanismo, que contiene partidas dedicadas específicamente a la digitalización de la Administración y de la economía, podrían financiarse las actuaciones de desarrollo e instalación de la red de vigilancia y gestión de los peajes o las

(63) De acuerdo con lo dispuesto expresamente en el artículo 7.1 de la Directiva 1999/62/CE.

(64) El margen nacional se entiende sin perjuicio, claro, de las reglas de la Unión relativas a vehículos pesados que circulan por vías que integran la red transeuropea de carreteras, o por otras autopistas, en las que se hayan establecido modalidades de pago.

(65) Así, la ya referida Directiva 2004/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, el artículo 7 undecies de la Directiva 1999/62/CE, o la Decisión de la Comisión Europea, de 6 de octubre de 2009, relativa a la definición del Servicio Europeo de Telepeaje y sus elementos técnicos

(66) Para aproximarse al instrumento NextGenerationEU, sus distintos componentes y las cuantías asignadas a los distintos Estados miembros, pueden consultarse el apartado web de la Comisión Europea «Plan de recuperación para Europa»: https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_es#nextgenerationeu

tasas, bien las mismas se ejecuten por la propia Administración o bien por empresas especializadas contratadas al efecto. De igual manera, habría ocasión de financiar a través de subvenciones, si esta alternativa se considerase idónea, la adquisición por parte de los conductores de dispositivos electrónicos que permitan verificar que se circula con un título en vigor, así como que faciliten también la adquisición automática y el cargo de dichos títulos (67).

Por otro lado, deberá determinarse qué vehículos y qué vías se gravan, qué cantidades habrán de abonarse, así como, en el caso de las tasas, qué periodos de duración se someten a pago. En este sentido, sin perjuicio del amplio margen de decisión en manos de los Estados miembros, deben tenerse en consideración las limitaciones espaciales, temporales y de cálculo de las tarifas que se recogen en la normativa de la Unión, cuando se entra en su ámbito de aplicación (68).

En cuanto a la definición de qué concretas vías deben someterse a pagos por uso, lo cierto es que la justificación para su establecimiento es universal, y abarcaría a cualquier tipo de carretera. Y ello porque toda carretera, con independencia de sus características, se amortiza y requiere de mantenimiento y conservación. Sin embargo, lo habitual en otros Estados ha sido exigir pagos únicamente para las vías de mayores prestaciones, como las autopistas.

Esta limitación a las vías de comunicación de mayor calidad y más seguras se ampararía, quizás, en los mayores costes de construcción y mantenimiento existentes, así como en el disfrute de vías que superan los estándares básicos necesarios para la circulación. Por otra parte, se evita unificar totalmente el coste de los desplazamientos para los ciudadanos de distintas partes del territorio, equiparando a aquellos que tienen a su disposición redes de comunicación de alta capacidad con los que, como en el ámbito rural de la España interior, apenas cuentan con una red mínima. En cualquier caso, la decisión a adoptar por los gestores

(67) De hecho, en lo que se refiere al otorgamiento de subvenciones vinculadas a los fondos del Instrumento Europeo de Recuperación, se han introducido diversas medidas de flexibilización, para cuyo análisis se recomienda la consulta de CASTELLANOS GARIJO, M. (2021), «Medidas de agilización de las subvenciones financiadas con fondos europeos». En C. CAMPOS ACUÑA (Dir.), *La gestión de los Fondos Next Generation*, (págs. 407-442), WOLTERS KLUWER, o FONT I LLOVET, T. (2021), «Nuevo régimen de subvenciones en el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, para la modernización de la Administración pública y la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia». *Cuadernos de Derecho Local*, 55, págs. 115-142.

(68) Aplicación de las distintas previsiones contenidas en la Directiva 1999/62/CE. Sobre estas cuestiones, puede consultarse MOLINOS RUBIO, L.M. (2015), «El gravamen a los vehículos pesados de transporte de mercancías por carretera: protección de la atmósfera y fiscalidad: aproximación a la Euroviñeta». En A. EMBID IRUJO y A.M. AMAYA ARIAS (Dirs.), *Agua, energía, cambio climático y otros estudios de Derecho ambiental*, (págs. 475-498), Aranzadi.

públicos sobre este particular parece que se basará más en criterios de oportunidad que en una justificación técnico-económica (69).

A su vez, habría de determinarse qué vehículos se someten a gravamen mediante las tasas o peajes, pudiendo extenderse las mismas a cualquier vehículo o únicamente a aquellos de mayores dimensiones, dedicados habitualmente a actividades profesionales. Es cierto que los vehículos de mayores dimensiones, y peso, suelen realizar un uso más intensivo de las vías, en tiempo y desgaste de los firmes, pero ello no implica, necesariamente, que el resto de conductores no hayan de asumir parte de los costes de conservación. Si se optase por establecer pagos exclusivamente para vehículos pesados se minoraría de forma notable la capacidad de recaudación, máxime si se tiene en cuenta que los profesionales podrían deducirse en sus declaraciones fiscales los pagos realizados, por estar vinculados a su actividad económica (70). Para mantener la capacidad de recaudación necesaria, a través del gravamen exclusivo de vehículos pesados, se requeriría emplear tasas o peajes de cuantía muy elevada, que perjudicarían a la industria y al comercio nacionales, muy dependientes del transporte por carretera.

En cualquier caso, la presencia de intereses públicos sí vendría a justificar la exención de tasas o peajes para vehículos de las Fuerzas Armadas, Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, bomberos, ambulancias, autoridades judiciales, servicios de emergencia, conservación de carreteras o Protección Civil (71). Así, salvo con dichas excepciones, parece que las tasas o peajes habrían de ser abonadas por la generalidad de los vehículos, sin perjuicio de que las contribuciones pudieran variar en función del concreto vehículo considerado.

De este modo, cuando se identifiquen distintos costes a recuperar mediante los gravámenes será posible fijar cuantías diferentes (72). Así, por una parte, los costes derivados de la amortización de las inversiones, los costes de establecimiento y gestión de los peajes o los costes

(69) Acerca de este particular, como orientación, se baraja la posibilidad de introducir mecanismos de pago por uso en las carreteras de «alta intensidad», según se desprende del *Plan de recuperación transformación y resiliencia*, del Gobierno de España, de abril de 2021, pág. 134.

(70) Deducibilidad, esta, que sería predicable tanto nos refiramos al Impuesto sobre Sociedades, como al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas o al Impuesto sobre el Valor Añadido.

(71) De hecho, la actual regulación exime a estos vehículos del pago de peajes, allí donde estuvieran establecidos, de acuerdo con el artículo 23 de la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de carreteras.

(72) La vinculación entre la fijación de las tarifas en peajes y tasas y los costes que pueden internalizarse por los usuarios se estudia por parte de PARDO VEGEZZI, J.M. y LÓPEZ LEZA, L. (2011), «La tarificación de infraestructuras e internalización de costes externos». *Carreteras: Revista técnica de la Asociación Española de la Carretera*, 177, págs. 24-34.

indirectos de la estructura organizativa parecen equivalentes para cualquier tipo de usuario de las vías, por lo que no debieran llevar a diferenciaciones. Por el contrario, los costes de mantenimiento y reparaciones sí podrían imputarse en mayor medida a aquellos vehículos que más los generan, siendo esencial barajar una variable como el peso del vehículo.

De igual manera, pueden identificarse algunas externalidades negativas, vinculadas a la contaminación atmosférica o acústica, para las que deberá regir el principio de «quien contamina paga» (73). Así, por ejemplo, cabrá distinguir en función del volumen de emisiones y del ruido producido por cada vehículo, para lo que podría ser de utilidad el sistema de distintivos ambientales.

En particular, por lo que se refiere a las tasas, habría de definirse la duración vinculada al abono de las mismas, cabiendo varias posibilidades como, por ejemplo, tasas diarias, semanales, mensuales o anuales, según sea el tiempo por el que permiten circular por la infraestructura gravada. A este respecto, dentro del ámbito de armonización de la Unión, se fijan relaciones de coste máximas entre dichas tasas periódicas y se habilita la posibilidad de que los Estados miembros exijan a los vehículos matriculados en su territorio tasas exclusivamente anuales (74). El legislador de la Unión pretende evitar discriminaciones contra transportistas de otros Estados, que solamente usen de forma puntual las carreteras de un país. En conexión con esta finalidad, si se optase por la fijación de tasas periódicas, deberá asegurarse que las mismas se aplican efectivamente tanto a los vehículos nacionales como a los de Estados terceros, pues lo contrario supondría una injustificada discriminación por razón del origen (75).

Las tasas y los peajes no deberían servir para que los costes de las infraestructuras se recuperen mediante el gravamen desproporcionado de los vehículos no nacionales, pues los cobros se amparan en el efectivo

(73) La necesidad de que la tributación del transporte por carretera se ajuste al principio de «quien contamina paga» se ha subrayado en el *Libro blanco Hoja de ruta hacia un espacio europeo de transporte: por una política de transportes competitiva y sostenible*, de la Comisión Europea, de 28 de marzo de 2011, apartados 74 a 80.

(74) Artículo 7bis.1 de la Directiva 1999/62/CE.

(75) La justicia de la Unión ha tenido ocasión de pronunciarse sobre estas cuestiones, considerando contrario al Derecho de la Unión que las tasas por uso de carreteras que se abonen por vehículos matriculados en Alemania se descuenten posteriormente del impuesto anual de circulación de dichos vehículos, pues con ello se favorece exclusivamente a los propietarios de vehículos matriculados en dicho país. De igual manera, dicha situación implica que las tasas se abonan de forma efectiva solamente por los conductores de vehículos matriculados fuera de Alemania. Lo anterior supondría una discriminación indirecta por razón de la nacionalidad, prohibida, de acuerdo con la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 18 de junio de 2019, Austria/Alemania, asunto C-591/17, apartados 47 y siguientes.

uso de las vías que dichos vehículos realizan (76). Deben evitarse, por tanto, soluciones discriminatorias respecto del tráfico internacional de vehículos. Sin embargo, esta prohibición alcanza también al plano exclusivamente interno, respecto de medidas que favorezcan o perjudiquen de forma injustificada a conductores de una determinada parte del territorio nacional (77).

Conocidos los parámetros anteriores, lo ideal sería establecer un sistema de tasa o peaje único para todas las vías del país sometidas a gravamen. Por una parte, la armonización debería alcanzar a la parcela tecnológica, a fin de evitar que los conductores deban utilizar distintos dispositivos o programas en función de cuál sea la Administración gestora de una determinada vía. De igual manera, la armonización habría de afectar también a la definición de las vías cuyo uso se grava y a las cuantías a abonar, para evitar desequilibrios territoriales y sensaciones de injusticia. De este modo, si se optase por las tasas, la adquisición de una viñeta sería única para el uso de todas las vías gravadas y, si se optase por los peajes, la cuantía por kilómetro habría de ser idéntica en todo el territorio nacional. Ello no significa que no puedan establecerse distinciones en las tarifas según cuáles sean las características de las carreteras, pues los costes que se pretenden resarcir no son idénticos, pero estas diferencias no deberán basarse en quién sea la Administración titular o gestora (78).

Los fondos recaudados de forma unificada podrían después distribuirse entre las distintas Administraciones interesadas a partir de parámetros objetivos, obtenidos a partir de los sistemas de control establecidos, como sería el efectivo tráfico que se haya observado en sus vías.

(76) Así, dentro del marco de armonización comunitaria, sería contrario al Derecho de la Unión establecer peajes sustancialmente más elevados para trayectos totales de una carretera, desarrollados principalmente por vehículos con origen y destino en otro Estado, manteniendo en niveles proporcionalmente más bajos algunos trayectos parciales de dicha carretera, que suelen desarrollarse por vehículos matriculados en el Estado miembro que fija el gravamen. Ello, de acuerdo con la Sentencia del Tribunal de Justicia, de 26 de septiembre de 2000, Comisión Europea/Austria, asunto C-205/98, apartados 64 a 88.

(77) Las reflexiones pueden extenderse también al plano interno, en caso de surgir discriminaciones no justificadas entre los costes que hubieran de asumirse por los conductores que se desplazan con origen y destino fuera de un determinado territorio español, y aquellos que únicamente se desplazan en el interior de dicho territorio. En virtud de este criterio, se ha anulado la Norma Foral 7/2016, de 15 de diciembre, por la que se regula el canon de utilización de determinados tramos de las carreteras de alta capacidad A-15 y N-1 del Territorio Histórico de Guipúzcoa. Anulación que ha tenido lugar mediante Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Sección 1.ª), de 9 de abril de 2018 (recurso 22/2017), recientemente confirmada en casación por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo (Sección 2.ª), de 18 de febrero de 2021 (recurso 4191/2018), Fundamento Jurídico 3.º.

(78) Así, el peaje podría ser distinto para las autopistas y para las vías convencionales. Sin embargo, el mismo habría de ser idéntico para todas las autopistas y vías convencionales de características similares, con independencia de quien fuese la Administración titular de la carretera.

Estos fondos podrían ser destinados por cada Administración a la conservación y mejora de las carreteras, utilizando para ello el medio que consideren más eficiente, bien sea la contratación de terceros o bien la ejecución por los propios servicios. De igual manera, los excedentes podrían aplicarse también a mejoras de las redes de infraestructuras de carretera o a medidas de compensación ambiental.

D. ¿QUÉ MODALIDAD HABRÍA DE ESCOGERSE EN NUESTRO PAÍS?

A la hora de decidir qué fórmula habría de emplearse en nuestro país, bien tasas o bien peajes, debería partirse de la incompatibilidad entre las mismas. Así, no deberán imponerse, de forma simultánea, un peaje y una tasa por el uso de un mismo tramo de carretera, ya que la finalidad perseguida por ambas figuras es equivalente y se estaría produciendo un indebido doble gravamen. No obstante lo anterior, en concretas infraestructuras donde las inversiones y costes de conservación y mantenimiento fueran excepcionalmente elevados, cabría que las eventuales tasas se complementaran con peajes, en caso de que las tasas no sirvieran para absorber correctamente la totalidad de los costes. Sería esta la situación, por ejemplo, de grandes infraestructuras, como viaductos, puentes, túneles o puertos de montaña (79).

Con esta inicial prevención, debería comenzarse por un análisis de los recursos disponibles, de las soluciones tecnológicas existentes, del coste de su adquisición y mantenimiento en relación con los ingresos que podrían obtenerse, y de las capacidades de comprensión y manejo de dispositivos por parte de los ciudadanos. A partir de dichos datos, y sin perjuicio de los concretos resultados del análisis, parece que lo idóneo sería seguir un enfoque progresivo e incremental, en el que se pasara de soluciones más sencillas y menos costosas a herramientas de mayor complejidad y coste.

De este modo, podría comenzarse por el establecimiento de una tasa, que requiere de un menor despliegue de recursos de gestión y de verificación y que es más fácilmente comprensible por los ciudadanos. De hecho, si se considerara imprescindible, a la vista de las capacidades existentes, podría comenzarse por un modelo mixto, en el que coexistiera la viñeta electrónica con una viñeta física. De igual manera, la extensión podría limitarse inicialmente a un menor número de vías, en las que fuera más sencillo y rentable desplegar los sistemas de control necesarios.

(79) En particular, en el marco del Derecho de la Unión, se permite expresamente este doble gravamen para puentes, túneles o puertos de montaña en el artículo 7.2 de la Directiva 1999/62/CE.

A medio plazo, con la experiencia adquirida, debería consolidarse el uso de sistemas de viñeta electrónica, cuya contratación y pago tuvieran lugar de forma automática al circular por las vías tarifadas, sin requerir la intervención de los usuarios. Este sistema de viñeta electrónica, además, habría de extenderse paulatinamente al conjunto de carreteras que se hubiera considerado oportuno gravar.

Una vez se hubiera implantado y perfeccionado la tasa por uso de carreteras, y se hubiera adquirido la experiencia suficiente en la gestión, podría plantearse avanzar hacia modelos de peaje, que gravasen el efectivo uso de las vías por los conductores. El despliegue de la red tecnológica necesaria para adquirir y verificar viñetas electrónicas, así como su progresiva utilización por los usuarios, abonarían el terreno para aproximarse a una solución más compleja, como es la de la generalización de los peajes. El peaje, por tanto, aparecería como solución definitiva, en caso de optarse por sistemas de pago, pues permite una distribución más justa de las cargas, asignando los específicos costes y externalidades derivadas de los desplazamientos a aquellos sujetos que efectivamente se desplazan, y posibilita la discriminación en función de la intensidad de dichos traslados.

Por otra parte, establecida la infraestructura tecnológica necesaria para la gestión automatizada de peajes, sería relativamente sencillo introducir ciertas medidas de política social o territorial debidamente justificadas, como la fijación de tarifas reducidas para ciertas zonas, colectivos o causas de desplazamiento. Sin embargo, estas cuestiones se separan ya de la estricta financiación de las carreteras, pues pretenden atender a otras necesidades distintas, por lo que exceden el objeto del presente trabajo.

V. Conclusiones

A la hora de abordar el mantenimiento y conservación de las carreteras españolas existen distintos modelos de financiación alternativos, que se sustentan bien en la gratuidad para los usuarios de las vías o bien en el abono de pagos por el uso dichas infraestructuras.

Con independencia de cuál sea la alternativa escogida por los poderes públicos, las características esenciales con las que ha de cumplir el sistema son idénticas. Así, el modelo de financiación del transporte deberá ser estable y basarse en criterios predecibles, de modo que se eliminen la incertidumbre y la volatilidad que actualmente acompañan a las partidas que anualmente se dedican a las carreteras(80). De igual manera, el sis-

(80) A estas finalidades atiende expresamente la consulta pública previa del *Anteproyecto de ley de movilidad sostenible*.

tema de financiación deberá asegurar la suficiencia de los fondos existentes para cubrir, como mínimo, las cuantías necesarias para garantizar que el mantenimiento y conservación de las infraestructuras se sitúan en un grado adecuado.

La exigida estabilidad de los fondos dedicados a financiar las carreteras desaconseja políticas de «plan de choque» en las que se movilizan cuantiosos recursos económicos puntuales para paliar deficiencias derivadas de un defectuoso mantenimiento (81). Este enfoque de carácter esencialmente reactivo, lleva a operar cuando el problema ya se ha hecho patente, lo que incrementa de forma notable el coste y las afecciones para el tráfico. Por el contrario, lo deseable es adoptar un enfoque preventivo que, mediante trabajos continuos, permite anticiparse y evitar el surgimiento de deficiencias graves, con el consiguiente ahorro presupuestario. Una buena gestión exigirá, por tanto, adoptar una visión estratégica del mantenimiento y conservación de carreteras, evitándose actuaciones cortoplacistas.

Sin perjuicio de estas premisas, lo cierto es que, en la actualidad, el estado de conservación de las carreteras españolas sí exigiría un «plan de choque», que paliara las deficiencias graves observadas en ciertas vías, derivadas de un defectuoso mantenimiento y de un déficit de fondos acumulado. Dicho plan de choque, de naturaleza excepcional, permitiría reestablecer las infraestructuras a un estado adecuado que, posteriormente, habría de ser mantenido mediante un programa de actuaciones estable.

El mantenimiento y conservación estables pueden alcanzarse a través de modelos de gratuidad, en los que la financiación necesaria proviene de los presupuestos de las Administraciones implicadas. A este respecto, existen distintos tributos que, de forma directa o indirecta, conectan con la titularidad o el uso de vehículos, y que podrían proporcionar financiación suficiente. Sin embargo, ante la inexistencia de una vinculación de dichos ingresos con los gastos que han de abordarse, la suficiencia y estabilidad de la financiación quedarían supeditadas a vaivenes políticos o a las necesidades de financiación de otras políticas que puedan considerarse prioritarias.

Es por ello que sería deseable establecer modelos de pago por uso, que permiten liberar fondos públicos para atender a otras partidas de gasto, máxime en un contexto económico recesivo, donde las necesidades sociales a cubrir son crecientes y donde acudir al endeudamiento adicional resulta poco recomendable. Estos sistemas, además, permiten alcanzar mayores niveles de estabilidad en la financiación, pues las tarifas

(81) Defienden esa postura ESTRADA FERNÁNDEZ, J. A. y SÁEZ VILLAR, J. P. (2016), pág. 50.

fijadas pueden ajustarse a los costes esperados y a un uso de las carreteras que suele experimentar pocas variaciones en el corto plazo. De igual modo, estas modalidades permiten gravar a quien efectivamente disfruta de las vías y avanzar hacia la autofinanciación de las infraestructuras por parte de sus usuarios.

Si se optase por implantar técnicas de pago por el uso de infraestructuras, debería asegurarse un cierto grado de uniformidad territorial en la aplicación de las mismas, de modo que se lograra evitar una ya tradicional sensación de injusticia surgida entre los ciudadanos de distintas zonas del país, que perciben como arbitrario que la utilización de vías de características equivalentes implique un coste en ciertos territorios y en otros sea gratuita.

Igualmente, el establecimiento de estos modelos, bien se recurra a tasas —vinculadas a la duración del uso— o a peajes —que gravan la distancia recorrida— requiere adoptar múltiples decisiones para configurar su régimen. Así, deberá determinarse qué vehículos y qué vías se gravan, qué cantidades habrán de abonarse, y, en el caso de las tasas, qué periodos de duración se someten a pago. De igual manera, se deberán definir los métodos de adquisición de títulos, pago de las gravámenes y verificación del correcto abono por los usuarios, así como la infraestructura tecnológica que resulta necesaria al efecto.

Para tomar estas decisiones, en primer lugar, habría de realizarse un análisis de los recursos disponibles, de las soluciones tecnológicas existentes, del coste de su adquisición y mantenimiento en relación con los ingresos que podrían obtenerse, y de las capacidades de comprensión y manejo de dispositivos por los ciudadanos. A partir de dichos datos, y sin perjuicio de los concretos resultados del análisis, parece que lo idóneo sería seguir un enfoque progresivo e incremental, en el que se pasara de soluciones más sencillas y menos costosas a herramientas de mayor complejidad y coste.

De este modo, podría comenzarse por el establecimiento de una tasa, que requiere de un menor despliegue de recursos de gestión y de verificación, y que puede comprenderse más fácilmente por los ciudadanos. Una vez se hubiera implantado y perfeccionado la tasa por uso de carreteras, y se hubiera adquirido la experiencia suficiente en la gestión, podría plantearse avanzar hacia modelos de peaje, que gravasen el efectivo uso de las vías por los conductores y que permitiesen una distribución más justa de las cargas que han de asumirse.

En cualquier caso, a la hora de definir el sistema a seguir y de implementar la infraestructura tecnológica necesaria, existe en la actualidad una inigualable posibilidad de financiación, como es la propia del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, integrado en el instrumento NextGenerationEU. Y es que, a través de los fondos consignados en dicho Mecanismo, vincu-

lados a la digitalización de la Administración y de la economía, podrían financiarse las actuaciones de desarrollo e instalación de la red de vigilancia y gestión de los peajes o las tasas, o podría subvencionarse la adquisición de dispositivos electrónicos por los conductores.

VI. Bibliografía

- CASTELLANOS GARIJO, M. (2021), «Medidas de agilización de las subvenciones financiables con fondos europeos», en C. CAMPOS ACUÑA (Dir.), *La gestión de los Fondos Next Generation*, (págs. 407-442), Wolters Kluwer.
- CHANG, C.M., QIAO, F., ABDALLAH, I.N. *et al.* (2017), *Quantification of the Impact of Roadway Conditions on Emissions*. Center for Transportation Infrastructure Systems.
- DE LAS HERAS MOLINA, J., GÓMEZ SÁNCHEZ, J. y VASSALLO MAGRO, J.M. (2016), «Establecimiento de las bases teóricas de las tecnologías de cobro electrónico de peaje para su incorporación en el Sistema Europeo de Telepeaje» en *Cuadernos Tecnológicos de la Plataforma Tecnológica Española de la Carretera*, 2/2015, págs. 1-63.
- ESTRADA FERNÁNDEZ, J.A. y SÁEZ VILLAR, J.P. (2016), «La explotación, mantenimiento y conservación de las carreteras», en *Revista de Obras Públicas*, 3574, págs. 37-54.
- FALCÓN Y TELLA, R. (2004), «Las tasas y peajes por el uso de infraestructuras (Directiva “Euroviñeta”): ¿contraprestaciones o medidas fiscales?», en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 19, págs. 907-916.
- FERNÁNDEZ ACEVEDO, R. (2016), «Mantenimiento del equilibrio económico y responsabilidad patrimonial como técnicas de moderación del riesgo concesional», en E. BOCKMANN MOREIRA (Coord.), *Contratos administrativos, equilibrio economico-financiero e a taxa interna de retorno: a lógica das concessões e parcerias público-privadas*, (págs. 253-282), Fórum.
- FONT I LLOVET, T. (2021), «Nuevo régimen de subvenciones en el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, para la modernización de la Administración pública y la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia» en *Cuadernos de Derecho Local*, 55, págs. 115-142.
- GALLEGO CÓRCOLES, I. (2016), «El derecho al reequilibrio económico de los contratos en la jurisprudencia reciente del Tribunal Supremo» en *Contratación administrativa práctica: revista de la contratación administrativa y de los contratistas*, 142, págs. 52-61.
- GAMALLO DE CABO, J. (2011), Los contratos de conservación integral de carreteras y su estructura. *Cimbra: Revista del Colegio de Ingenieros Técnicos de Obras Públicas*, 395, págs. 44-51.
- GARCÉS SANAGUSTÍN, M. (2012), «En torno a la colaboración», en F. LAGUNA SANQUIRICO (Coord.), *El futuro de la colaboración del sector privado con el sector público*, (págs. 45-52), Fundación Ramón Areces.

- GIMENO FELIÚ, J.M. (2017), «La remunicipalización de servicios públicos locales: la necesaria depuración de conceptos y los condicionantes jurídicos desde la óptica del derecho europeo», en *Cuadernos de Derecho Local*, 43, págs. 31-78.
- GIMENO FELIÚ, J.M. (2019), *La Ley de Contratos del Sector Público 9/2017. Sus principales novedades, los problemas interpretativos y las posibles soluciones*. Aranzadi.
- GIMENO FELIÚ, J.M., SALA SÁNCHEZ, P. y QUINTERO OLIVARES, G. (2017), *El interés público y su satisfacción con la colaboración público-privada: Fundamentos, equilibrios y seguridad jurídica*. Cambra Oficial de Comerç, Indústria, Serveis i Navegació de Barcelona.
- GÓMEZ SÁNCHEZ, J., VASSALLO MAGRO, J.M. y LÓPEZ GALDÓS, J. (2012), «Financiación de la conservación de carreteras una visión internacional», en *Carreteras Revista técnica de la Asociación Española de la Carretera*, 186, págs. 46-58.
- GREENE, S., AKBARIAN, M., ULM, F.J. y GREGORY, J. (2013), *Pavement Roughness and Fuel Consumption*. Massachusetts Institute of Technology Paper.
- HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F. L. (2017), «La depuración de las técnicas de equilibrio económico aplicables a la concesión de servicios de transporte regular de viajeros (comentario de la STS 1868/2016, de 20 de julio)» en *Revista de Administración Pública*, 202, págs. 205-222.
- LAZO VITORIA, X. (2018), «El riesgo operacional como elemento delimitador de los contratos de concesión», en J.M. GIMENO FELIÚ (Dir.), *Estudio Sistemático de la Ley de Contratos del Sector Público*, (págs. 517-544), Aranzadi.
- LAZO VITORIA, X. y LÓPEZ MORA, M. E. (2020), «Reequilibrio económico de las concesiones en tiempos de Covid-19», en J.M. GIMENO FELIÚ (Dir.) y M.C. DE GUERRERO MANSO (Coord.), *Observatorio de los contratos públicos 2019*, (págs. 169-192), Aranzadi.
- LÓPEZ MORA, M.E. (2019), *El nuevo contrato de concesión: El riesgo operacional*. Atelier.
- MARCOU, G. (2000), «Financiación privada de infraestructura y equipamientos públicos (La experiencia francesa)», en *Estudios Socio-Jurídicos*, 2(1), págs. 43-96.
- MILANÉS, J.S. y NUCHE, I. (2013), «Pago por el uso de las carreteras», en *Revista de Obras Públicas*, 3.544, págs. 51-56.
- MOLINOS RUBIO, L.M. (2015), «El gravamen a los vehículos pesados de transporte de mercancías por carretera: protección de la atmósfera y fiscalidad: aproximación a la Euroviñeta», en A. EMBID IRUJO y A.M. AMAYA ARIAS (Dirs.), *Agua, energía, cambio climático y otros estudios de Derecho ambiental*, (págs. 475-498), Aranzadi.
- NISKANEN, E. y NASH, C. (2008), «Road Pricing in Europe - A Review of Research and Practice», en C. JENSEN-BUTLER *et al.* (Eds.), *Road Pricing, the Economy and the Environment*, (págs. 5-27), Springer.

- PARDO VEGEZZI, J.M. y LÓPEZ LEZA, L. (2011), «La tarificación de infraestructuras e internalización de costes externos», en *Carreteras: Revista técnica de la Asociación Española de la Carretera*, 177, págs. 24-34.
- PEIRÓ BAQUEDANO, A.I. (2019), *El sistema de reparto de riesgo en las concesiones: hacia una nueva gobernanza*. Aranzadi.
- PEMÁN GAVÍN, J.M. (1992), «Sobre la regulación de las carreteras en el Derecho español: una visión de conjunto», en *Revista de Administración Pública*, 129, págs. 117-162.
- SÁNCHEZ REY, A. y SANCHO GÓMEZ, F. (2011), «Pago por uso de carreteras: dónde, cuándo y cómo, Tecnologías y otros factores a considerar en la tarificación de carreteras», en *Revista de Obras Públicas*, 3.527, págs. 7-24.
- TORNOS MAS, J. (2018), «La tarifa como forma de retribución de los concesionarios de servicios de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público», en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 74, págs. 14-19.
- TORNOS MAS, J. (2020), «COVID-19, contratos concesionales y reequilibrio económico», en J.M. GIMENO FELIÚ (Dir.) y M.C. DE GUERRERO MANSO (Coord.), *Observatorio de los contratos públicos 2019*, (págs. 113-146), Aranzadi.
- VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, P. (2018), «Apuesta por una revisión estratégica del modelo concesional: punto de partida y planteamientos de futuro», en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 74, págs. 52-61.
- VASSALLO MAGRO, J.M. y LÓPEZ SUÁREZ, E. (2009), *Efectos de la aplicación de una política de tarificación de infraestructuras a los vehículos pesados*. Abertis.