

LA IMPUTACION DE LOS COSTES DE INFRAESTRUCTURA, LA TARIFICACION POR LA UTILIZACION DE LA INFRAESTRUCTURA Y LA FISCALIDAD ESPECIFICA (*)

Por RAFAEL IZQUIERDO DE BARTOLOME

Dr. Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos

Tras analizar la situación actual en España en cuanto a imputación de costes de infraestructura y su comparación con la de otros países, en especial los de la C.E.E., y la trascendencia del tema en el importante sector del transporte, se estudia la cuestión en el campo doctrinal y, finalmente, se señalan las posibles soluciones que podrían abordarse en nuestro país, así como sus previsibles repercusiones.

Este artículo viene a completar otro del mismo autor publicado en el número de febrero de 1972 de esta Revista, bajo el título de "Los costes y la tarificación por la utilización de la infraestructura del transporte", y fue expuesto en el I Coloquio Nacional de Cargas celebrado en Madrid en 1971.

1. La problemática de los costes de infraestructura en España.

1.1. Situación real.

Siempre que se habla de los costes de infraestructura, especialmente en el caso de las carreteras, existe una predisposición para asociar dicho concepto al de la fiscalidad del transporte, y más concretamente a los impuestos sobre los carburantes, en el sentido de considerarlos como instrumentos de financiación de las mencionadas infraestructuras. Creo llegado el momento de apreciar que en la situación actual de nuestro vigente sistema fiscal semejante afirmación está carente de cualquier justificación.

En el caso de las carreteras, es la comunidad la que, a través del Sector Público y por medio de los Presupuestos Generales del Estado, provee las infraestructuras que permiten la prestación de los servicios de transporte y la que se hace cargo de su explotación y gestión. Es, asimismo, la comunidad y, en especial, los usuarios quienes se benefician de las mismas, aunque de forma desigual.

Con independencia de esta política de construcción y explotación de carreteras que incumbe directamente al Ministerio de Obras Públi-

cas, el Ministerio de Hacienda, a través del sistema impositivo que grava el transporte y más concretamente la posesión y circulación de vehículos, como por ejemplo el impuesto de tenencia y disfrute de vehículos, el impuesto sobre el carburante, el impuesto sobre bandajes, etc., recauda una serie de fondos de los usuarios de las carreteras que, basándose en el principio de unicidad de caja, pasan a engrosar el erario público con que poder atender a las necesidades indivisibles del país conforme al principio de desafectación impositiva. La función meramente recaudadora de los citados impuestos y su no afectación a una finalidad específica es causa más que suficiente de que las contribuciones de los usuarios no guarden ni tengan que guardar relación alguna con los costes que las infraestructuras ocasionan a la colectividad.

Es interesante, por consiguiente, resaltar esta primera conclusión; dentro de nuestro marco institucional no puede ni debe establecerse relación alguna entre los costes de infraestructura y los impuestos que gravan el transporte.

1.2. Comparación con otros países.

La pregunta inmediata que se intuye es la siguiente: ¿cuál es la situación de esta problemática en otros países? Puede afirmarse que, en general, la situación de otros países, a excepción de algunos como concretamente el

(*) Se admiten comentarios sobre el presente artículo, que pueden remitirse a la Redacción de esta Revista hasta el 30 de noviembre de 1972.

caso de Francia, es análoga a la nuestra. Sin embargo, dadas las características especiales que presentan las infraestructuras de transporte y la excesiva presión tributaria que grava al sector transportes, en especial si se le compara con otros sectores económicos, existe una tendencia no sólo a nivel nacional, sino incluso a nivel comunitario (C.E.) de desglosar la fiscalidad del transporte en una general, análoga a la de las otras actividades, y otra específica que, respondiendo a un principio de afectación, haga el papel de una tarificación por la utilización de las infraestructuras. Más adelante se ampliarán estas ideas.

Lo cierto es que nuestro país está muy retrasado con relación al resto de Europa Occidental en lo que se refiere al desarrollo de las técnicas de imputación de los costes de infraestructura, habiendo llegado el momento en que parece imprescindible formular un planteamiento adecuado.

1.3. *Distorsión que origina la situación actual.*

Consecuencia de la conclusión anterior es que el usuario no paga por la utilización de la infraestructura y, sin embargo, está sometido a una excesiva presión tributaria.

De aquí se infiere que el precio del transporte por carretera, en puridad de conceptos, no refleja los costes en que incurre el usuario, lo que da origen entre otras a las siguientes distorsiones:

- La comunidad, al hacerse cargo de los costes de infraestructura, está subvencionando el transporte.
- El sector transporte, al percibir unos precios inferiores a los costes reales, está primando a los restantes sectores económicos que utilizan el servicio.
- Dentro de un mismo modo de transporte pueden existir subvenciones cruzadas, ya que los gastos en que incurren los usuarios son diferentes, según los tipos de vehículos.
- La fiscalidad del transporte no es neutral, ni en su conjunto ni dentro del mismo sector.
- Por último, y como consecuencia de la distinta situación en que se encuentra la carretera frente al ferrocarril, que se hace

cargo de los costes de infraestructura que incorpora a sus tarifas, el sistema actual pone en desigualdad de condiciones a ambos modos de transporte terrestre.

Como nueva conclusión surge la necesidad de evitar estas distorsiones y organizar la concurrencia no sólo entre modos de transporte, sino incluso dentro de cada modo, estableciendo un sistema en que cada usuario pague los gastos en que incurra.

Esta relación que existe entre la armonización de las condiciones de concurrencia y la correcta imputación de los costes de infraestructura, cae de lleno en el contexto de la política de transportes, por lo que conviene analizar cuál es el papel que juega dentro de la misma.

2. **La política de transportes y la imputación de los costes de infraestructura.**

Con el fin de observar que el problema incluso trasciende del ámbito nacional, se ha considerado interesante analizar cómo se encuadran los costes de infraestructura en la política de transportes de las Comunidades Europeas (C.E.).

Según la Comunicación que el 10-II-1967 la Comisión de Transportes presentó al Consejo de Ministros y que, desde mi punto de vista, constituye uno de los elementos básicos de la política de transportes, esta:

“...se funda en la idea de que el reparto óptimo de tráfico entre los modos y empresas de transporte debe ser asegurado por el libre juego de la concurrencia. Sin embargo, tal concepción no prohíbe la intervención de las autoridades en el mercado, sino que, por el contrario, implica la necesidad de cierto intervencionismo, con el triple fin de:

- Asegurar el funcionamiento del mercado situando a los distintos modos y empresas de transportes en igualdad de condiciones gracias a la armonización de las condiciones de concurrencia y a la *conveniente imputación de los costes de infraestructura*.
- Prevenir o remediar los abusos a que puede dar lugar el juego de la concurren-

cia, como son la explotación abusiva de las posiciones dominantes y la concurrencia ruinosa, por la puesta en vigor de dispositivos de vigilancia y de control de la capacidad, así como en caso de necesidad por medio de medidas temporales y selectivas.

- Contribuir a alcanzar objetivos de política regional y social en la medida que el simple juego del mercado no permita obtener este resultado."

A lo largo de estos últimos años, se han ido tomando —aunque con ritmo excesivamente lento— una serie de medidas que pueden encuadrarse en lo que se ha llamado el triple pilar en el que se sustenta la política de transportes:

- La armonización de las condiciones de concurrencia.
- El acceso al mercado.
- El régimen de tarificación.

El problema de la imputación de los costes de infraestructura o, lo que es lo mismo, el de la tarificación por su utilización, queda plenamente encuadrado dentro de la armonización de las condiciones de concurrencia, como se ha visto en la anterior declaración de principios, así como dentro del régimen de tarificación que debe diferenciar lo que en la tarifa debe ser considerado como precio del servicio, de lo que debe ser realmente precio por el uso o utilización de la infraestructura.

Tal importancia tiene el asunto que recientemente, a finales de marzo del presente año, en la Propuesta de Decisión de Consejo de las C.E., relativa a la instauración de un sistema común de tarificación por la utilización de la infraestructura, se dice que este problema es uno de los puntos clave de la política de transportes, hasta tal punto, que ésta está condicionada a la aplicación de dicha tarificación.

No es cuestión de exponer aquí la evolución que han seguido los estudios y trabajos que se han venido realizando desde el año 1960, y que han servido para tomar una conciencia comunitaria del problema y precisar la metodología que, en estos momentos, se considera la más adecuada, al menos en el terreno de las carreteras interurbanas. Basta señalar como más re-

presentativos: el "Estudio piloto sobre el eje París-Le Havre", realizado el año 1969, que constituye un estudio teórico, metodológico y práctico de las distintas opciones posibles en materia de tarificación por la utilización de las infraestructuras, el "Informe Laval", realizado en Francia en 1968, y que ha sido la base del actual sistema que se ha implantado en dicho país, y el "Memorándum sobre la tarificación por la utilización de las infraestructuras en el marco de la política común de transportes", de marzo de 1971, que por su novedad y gran interés se comentará más adelante.

3. La tarificación por la utilización de la infraestructura.

Examinada la tendencia que existe en Europa, y más concretamente en las C.E., de instaurar una tarificación por el uso de las infraestructuras, o lo que es lo mismo, un sistema de precios por la utilización de las vías de comunicación, con el fin de que cada usuario cargue con los costes en que incurre, y contribuir en esta forma a alcanzar la igualdad de las condiciones de concurrencia de los transportes —puntos básicos de la política de transportes—, parece interesante exponer los fundamentos teóricos y metodológicos que debe cumplir este sistema de tarificación.

3.1. Objetivos.

En primer lugar, la tarificación por la utilización de la infraestructura, como cualquier sistema de precios, incidirá en la demanda del transporte, no sólo globalmente, sino también en su reparto entre los diferentes modos. Por consiguiente, su nivel debe establecerse de forma tal, que se obtenga la mejor utilización posible de las vías de comunicación; la aplicación de la teoría de la distribución óptima de recursos logrará el máximo bienestar para la colectividad, es decir el menor costo social, y conducirá a un sistema de precios basados en los costes marginales. Posteriormente se ampliarán estos conceptos y se analizarán sus posibles incidencias.

En segundo lugar, considerando la oferta, es decir, la infraestructura en cuanto se refiere a su provisión, la tarificación debe tender a con-

seguir los recursos necesarios para financiar los gastos de expansión y explotación de las redes viarias, constituyendo, asimismo, un elemento imprescindible para la realización de los estudios de rentabilidad previos a la decisión inversora.

Por último, existen otros objetivos extraeconómicos, que no hay que olvidar, que derivan de la íntima relación que las infraestructuras con el desarrollo regional, el urbanismo, la política social, etc., y que en ocasiones pueden incidir en los sistemas de tarificación que pueden convertirse en instrumentos de subvenciones sociales.

3.2. Opciones en materia de tarificación y problemas que representan.

A lo largo de estos años se han realizado muchos trabajos en diferentes países, que han servido para definir diversos sistemas de tarificación, que responden a objetivos distintos. Todos ellos pueden englobarse en dos grupos, marcadamente diferenciados:

El primero de ellos está fundado en la *teoría marginalista de los precios* e intenta conseguir la *óptima utilización de las infraestructuras*, y evitar, por consiguiente, cualquier despilfarro de los recursos del país. Queda encuadrado dentro de la teoría del bienestar que pretende alcanzar el óptimo para la colectividad, medido a través del coste social, que debe ser mínimo. Las tarifas quedarán establecidas al nivel de los costes marginales, correspondiendo dichos costes marginales a conceptos distintos, según el sistema que se considere. El inconveniente que deriva de esta aplicación de la teoría marginalista radica en que no se cubren todos los costes de la infraestructura, y más concretamente los de inversión, originándose un déficit permanente que es necesario financiar a través de otros mecanismos. Ello es debido a que las infraestructuras de transporte, como consecuencia de sus características peculiares, se mueven dentro de la zona de rendimientos crecientes, lo que equivale a decir que los costes marginales son decrecientes e inferiores a los costes medios cuando el tráfico aumenta; los precios, fijados al nivel de los costes marginales, originarán unos ingresos que no cubrirán los costes totales. De ahí la existencia de un déficit permanente.

Dentro de este grupo de opciones marginalistas caben citar:

- El sistema de peajes económicos.
- El sistema de coste marginal social.
- El sistema de los costes de desarrollo.

Que debido a la limitación de espacio no pueden exponerse aquí. Remitimos a quien pueda interesarle la materia al estudio piloto París-Le Havre, que describe con todo detenimiento cada uno de estos sistemas, haciendo, asimismo, unas aplicaciones prácticas.

Sólo cabe mencionar que los partidarios de la teoría marginalista han decidido optar por la solución del coste marginal social que presenta mayores ventajas que los demás sistemas, especialmente en lo que se refiere a operatividad. Luego se describirá esta opción.

El segundo grupo de opciones responde al *principio del equilibrio presupuestario*: las tarifas deberán proporcionar unos ingresos que cubran los gastos de las infraestructuras, tanto los de inversión como los de explotación. Existen diversos sistemas que cumplen con este objetivo, como son:

- El sistema del equilibrio presupuestario con posibilidad de empréstito.
- El sistema del equilibrio presupuestario sin posibilidad de empréstito.

Que, al igual que en el caso anterior, no pueden describirse en esta breve exposición.

El inconveniente que presentan estas opciones es que no consiguen, sin embargo, la mejor utilización de las infraestructuras, no obteniéndose el coste mínimo para la colectividad. Sólo consideran el aspecto financiero del problema (segundo de los objetivos citados en el apartado 3.1), sin tener en consideración la elección del usuario y la incidencia que el precio ejerce sobre la demanda (objetivo primero citado en el apartado 3.1, que se alcanza con la teoría marginalista).

3.3. Sistema a adoptar.

Cualquiera de las opciones anteriores tienen sus defensores y sus detractores; lo cierto es que no responden simultáneamente a los objetivos que debe cumplir la tarificación por la utilización de las infraestructuras. La preocupa-

ción por encontrar una solución que a la vez que constituya un sistema de financiación contribuya a la óptima utilización de las vías de comunicación, ha llevado a que el Consejo de Ministros de las C.E., en su Propuesta de Decisión, haya adoptado como solución un sistema mixto: el sistema del *equilibrio presupuestario basado en los costes marginales sociales*. En virtud del mismo, los precios que deben pagar en principio los usuarios deben ser iguales a los costes marginales sociales, relativos a la utilización de las infraestructuras. En el caso en que los ingresos correspondientes a estas tarifas sean inferiores a los costes totales, el coste marginal social debe ser aumentado con un peaje de equilibrio establecido de forma tal, que asegure la cobertura de aquellos costes. Este peaje se repartirá proporcionalmente a los costes marginales sociales en que incurra cada usuario. Con ello se cumplen en buena medida los dos objetivos principales de la tarificación por la utilización de las infraestructuras.

El *coste marginal social*, del que se ha hablado en múltiples ocasiones, y que, como se ha dicho anteriormente, constituye la base de la tarificación, mide el coste que ocasiona a la colectividad una circulación suplementaria que utilice la infraestructura. Está integrado por los tres elementos siguientes:

a) El *coste marginal de utilización de la infraestructura*, que es igual al aumento experimentado por los gastos de conservación, renovación, funcionamiento y gestión de la infraestructura como consecuencia de una circulación suplementaria.

b) El *coste marginal de congestión*, que representa los costes ocasionados al resto de la circulación por una circulación suplementaria; comprenden el valor monetario de las pérdidas de tiempo debidas a la lentitud de la circulación, el aumento del consumo de carburante y de los gastos de mantenimiento, el coste de inmovilización de las mercancías transportadas, etc. Aunque existe dificultad para cuantificar todos estos conceptos, ya empiezan a aplicarse técnicas que permiten tener un orden de magnitud del coste marginal de congestión.

c) El *coste marginal externo* o *deseconomías externas* que comprenden los costes ocasionados a la colectividad por una circulación suplementaria y que no están incorporados en

los apartados anteriores. Incluyen los costes marginales de los accidentes, de los ruidos, de los humos, etc., así como las molestias impuestas por un modo de transporte a otros modos, como por ejemplo los derivados de los pasos a nivel. A excepción de los costes de accidentes, los restantes presentan por el momento gran dificultad de cálculo, por lo que suele prescindirse de ellos.

Por otra parte, los gastos, que durante el período que se considere deben ser cubiertos por los ingresos de este mismo período para alcanzar el equilibrio presupuestario, comprenden:

- Los gastos de construcción y renovación de las instalaciones, es decir, los gastos de inversión.
- Los gastos de conservación, explotación y gestión de las infraestructuras o gastos corrientes.
- Las cargas financieras correspondientes, en el caso de que el equilibrio presupuestario se realice con posibilidad de empréstito.

Se desprende, por consiguiente, que puede haber casos en los que una tarificación al coste marginal social proporcione ingresos para atender los gastos ocasionados, ya que el coste marginal social está integrado por el coste marginal de utilización de la infraestructura —que es el que realmente da lugar al déficit— y los de congestión y externo que pueden compensar dicho déficit. De hecho, en el estudio piloto de París-Le Havre se obtuvo que sólo el 43 por 100 del coste marginal social correspondía al coste marginal de uso, mientras que el 24 por 100 correspondía al coste marginal de congestión y el 33 por 100 restante al coste marginal de accidentes.

3.4. Problemas que se derivan.

Con independencia de los problemas que se derivan de la dificultad que presenta la cuantificación de los elementos constitutivos del coste marginal social, surgen otros cuantos, quizá más importantes, como consecuencia de la dis-

tinta variación de estos costes en función de las diferentes categorías de circulación.

La relación que existe entre los gastos de infraestructura y los distintos tipos de vehículos que degradan las carreteras de forma desigual en función de su peso total, obliga a instaurar una tarificación diferenciada por vehículos, en la que el elemento verdaderamente influyente corresponde a los gastos de renovación que, con independencia de las discusiones existentes sobre la validez de los ensayos AASHO, dependen de las cargas por eje y la densidad de circulación.

Por otra parte, la distinta naturaleza de las infraestructuras aconsejan adoptar soluciones diferentes, según las carreteras tengan el carácter de urbanas o interurbanas.

Asimismo, es necesario definir en cada caso los beneficios de las vías de comunicación y establecer la parte de los costes que debe imputarse directamente a los usuarios de las mismas.

Por último, la conveniencia de establecer tarifas estables obligará a establecer amplias precauciones en el espacio y en el tiempo, debiendo fijarse de forma tal, que sus incidencias sean lo más pequeñas posibles.

3.5. *La fiscalidad específica.*

Entre las modalidades de percepción de las tarifas por la utilización de las infraestructuras existen una serie de procedimientos directos, como son los peajes de las autopistas, las tasas de estacionamiento, etc., que son de aplicación, a casos muy concretos y que su generalización, aun estando en vías de estudio, presenta innumerables inconvenientes difícilmente salvables.

Otros métodos están basados en la fiscalidad específica y, más concretamente, en los impuestos sobre el carburante y los vehículos. Ya se apuntó con anterioridad que el sector de los transportes es un sector que está muy gravado, en especial si se le considera en relación con otras actividades económicas. Por este motivo, desde 1961 existe una tendencia dentro de los países de las C.E. a establecer una distinción entre fiscalidad general y fiscalidad específica. Mientras la primera tiende a lograr la igualdad de trato entre los transportes y los restantes sectores económicos, a la fiscalidad específica se le atribuye el papel de asegurar la

recuperación de los gastos que la colectividad o el Estado soporta para hacer posible el funcionamiento del sistema de transportes.

Más tarde —en 1968—, la Comisión hizo una Recomendación a la República Federal Alemana como consecuencia del Plan Leber, en la que textualmente se decía que la "fiscalidad específica está destinada a realizar, en el campo de los transportes por carretera, los objetivos de una tarificación por la utilización de las infraestructuras". Puede verse claramente la relación que tienen ambos conceptos.

Posteriormente, y dentro del mismo año, 1968, la Comisión presentó al Consejo una Propuesta de Directriz relativa a la ordenación de los sistemas nacionales de impuestos sobre vehículos utilitarios, que en la actualidad está en discusión, en la que señala que:

"Es conveniente resaltar la finalidad económica que debe atribuirse a los impuestos sobre los vehículos, instituyendo un impuesto por la utilización de las infraestructuras de carretera que sustituya a los impuestos actuales que gravan la posesión o la circulación de los vehículos utilitarios (industriales). El hecho imponible debe ser el peso total en carga autorizado de los vehículos, y los tipos deben establecerse a nivel tal que reflejen las responsabilidades respectivas de los distintos vehículos en cuanto se refiere a los costes que su circulación origina."

No se pretende, sin embargo, la creación de un nuevo impuesto, sino más bien la modificación de los sistemas actuales, ya que, previamente a la introducción del impuesto sobre la utilización de la infraestructura, se exige la supresión de los que gravan la circulación del vehículo.

Junto a estos impuestos, los que gravan el carburante deben de constituir la base de la nueva tarificación, aunque no permita establecer tarifas diferenciadas en función del coste marginal social, dado que el consumo de carburante no varía demasiado en función del peso total en carga, que, por otra parte, es el factor que más incide en el coste marginal de utilización. Es por eso, por lo que el nuevo impuesto que sustituye al de circulación viene a completar al del carburante.

3.6. Fijación de las tarifas por la utilización de las infraestructuras.

¿Cómo se establecerán las tarifas, por consiguiente? En primer lugar, se calcularán los costes marginales sociales que deban imputarse a los usuarios de la carretera, correspondientes a los diferentes tipos de vehículos.

Se calcularán, asimismo, la fiscalidad específica de las diferentes clases de carburante, que se comparará con los costes marginales sociales de cada categoría. La diferencia entre ambos será la base de las tarifas de utilización de las infraestructuras que vendrá dada en función de las cargas o de las cargas por eje de los vehículos. La necesidad de hacer operativa la percepción de estas tarifas exigirá el establecimiento de una amplia perecuación en el espacio, y en tiempo que se traducirá en que el usuario deberá abonar una cantidad global anual (*forfait*) calculada en base a una utilización y recorridos estadísticos medios.

Si el importe global recaudado no cubre los gastos totales de las infraestructuras, el déficit resultante se repartirá entre los distintos tipos de vehículos proporcionalmente a los costes marginales sociales correspondientes. Con ello se alcanzará el equilibrio presupuestario deseable.

Bajo esta concepción, y aunque no corresponda exactamente a esta exposición, conviene resaltarlo, cabe destacar que en el marco de la armonización fiscal de las C.E. los impuestos que gravan el carburante que emplean los ferrocarriles no cumplen ningún papel en materia de tarificación por la utilización de las infraestructuras, por lo que deben ser suprimidos una vez que se adopte el nuevo sistema de tarificación.

Un problema que puede presentarse en la práctica es el caso de las autopistas, en las que la aplicación de un peaje de tránsito, que hace las veces de una tarifa por utilización de la autopista, entrañaría una doble imposición, por lo que sería necesario desgravar a los vehículos que transitan por las mismas de la fiscalidad específica de los carburantes, así como del nuevo impuesto creado en función de la carga por eje.

3.7. La tasa por eje en Francia (Informe Laval).

El único país europeo que ha implantado un sistema de tarificación por la utilización de la infraestructura ha sido Francia, quien a partir de 1968, como consecuencia de la extensión al sector de los transportes del impuesto sobre el valor añadido (T.V.A.), ha introducido el sistema de tasas por eje a los vehículos utilitarios pesados, suprimiendo previamente los impuestos que gravaban la circulación y atribuyendo a los que gravaban el carburante el carácter de fiscalidad específica.

El sistema adoptado es el de tarificación al coste marginal social, no buscando alcanzar el equilibrio presupuestario. Por lo demás, la metodología aplicada es la expuesta anteriormente.

Los cálculos demostraron que existía de hecho una subvención de los vehículos industriales más ligeros hacia los más pesados, dado que la progresividad de los costes función del tonelaje era mayor que la de la sobrefiscalidad del gas-oil. Como consecuencia, el coste marginal social era superior a la fiscalidad específica en los vehículos de elevado peso total en carga, lo que implicaba el que sólo fuera a éstos a los que se aplicase la nueva tasa por eje. No obstante, se establecieron una serie de reducciones, según se tratase de transportes por cuenta propia, transportes públicos en zonas de camionaje o cuando los vehículos circulaban por autopistas.

Se estimó que la incidencia que podía derivarse de la nueva tasa por eje sería que el crecimiento de los precios del transporte alcanzaría del 3 al 4 por 100, por lo que se creyó que no se modificaría la concurrencia de la carretera y el ferrocarril. Sin embargo, se pensó que había una tendencia a disminuir las máximas cargas por eje y a cambiar los camiones pesados por ligeros, siempre que el aumento de productividad derivado por un vehículo mayor compensara el incremento del coste como consecuencia de la nueva tasa. Se conseguirá el efecto de que los usuarios seleccionarían sus vehículos en función de criterios económicos sin necesidad de disposiciones reglamentarias al respecto.

4. Propuesta de decisión del Consejo relativa a la instauración de un sistema común de tarificación por la utilización de las infraestructuras.

Tras haber examinado la importancia y función económica que tiene la tarificación por la utilización de la infraestructura, su relación directa con la fiscalidad específica, las posibles metodologías existentes para su cálculo y su implicación en el contexto de la política de transportes, es interesante dar a conocer cuál es la situación actual en el seno de las C.E.

Ya se vio que para las Comunidades Europeas el problema era del máximo interés, y que a su juicio condicionaba en gran medida la puesta en marcha de la política comunitaria de transportes. Por eso, desde 1960 se había estado trabajando intensamente para concretar una solución adecuada.

A tal fin, y como medida previa, en el mes de junio de 1970 se aprobó el Reglamento que instaura una contabilidad de gastos referentes a las infraestructuras de transporte, que obliga a los países miembros de las C.E. a llevar una contabilidad uniforme a partir de enero del presente año.

Posteriormente, a finales de marzo de 1971, el Consejo de las C.E. ha decretado una Propuesta de Decisión relativa a la instauración de un sistema común de tarificación por la utilización de las infraestructuras, en la que con vistas a la implantación de una política común de transportes considera imprescindible fijar la orientación y los principios generales de esta tarificación, que debe responder al doble objetivo de contribuir a la utilización óptima de las infraestructuras existentes y a cargar a los usuarios el conjunto de gastos necesarios para asegurar la creación y funcionamiento de las vías de comunicación. Este objetivo es alcanzado si las diversas categorías de tráfico son tarifadas al coste marginal social, aumentado, en su caso, en un suplemento cuyo volumen debe determinarse de forma tal que asegure la cobertura de los gastos totales. Como puede observarse, sigue la línea expuesta anteriormente en el apartado 3.3.

La íntima relación existente entre el sistema de tarificación y la fiscalidad específica lleva a utilizar los impuestos sobre el carburante y so-

bre la circulación de vehículos como instrumentos de percepción de las tarifas de la infraestructura. Desde este punto de vista se exige previamente la ordenación de los distintos sistemas fiscales nacionales de los países miembros de las C.E., a cuyo fin ya existe una Propuesta que está en vías de discusión desde mediados de 1968. (Propuesta de 17-7-68, relativa a la ordenación de los sistemas racionales de los impuestos sobre los vehículos utilitarios, B.O. número C-95.) Quizá la nueva propuesta de Decisión presentada por el Consejo active y complete el cuadro de la armonización fiscal del transporte, en el que juega, asimismo, un papel importante el impuesto sobre el valor añadido que se ha extendido al sector de los transportes.

El establecimiento de la tarificación por la utilización de la infraestructura deberá efectuarse progresivamente, habiéndose fijado como límite máximo el 31-12-1981. Durante este período de transición la Propuesta prevé las compensaciones que deben otorgarse al ferrocarril en el caso en que los usuarios de la carretera no soporten la totalidad de los gastos de infraestructura, conforme establece el Reglamento relativo a las ayudas acordadas en el campo de los transportes por ferrocarril, carretera y vía navegable, aprobado por el Consejo en junio de 1970. Estas compensaciones son función, por supuesto, de lo que en cada momento la carretera esté percibiendo en concepto de nuevas tarifas de infraestructura.

Como se desprende de lo expuesto, las C.E. ha tomado conciencia clara del problema, han elegido la opción o sistema más adecuado y han decidido ponerlo en práctica, a sabiendas de las dificultades que se presentan. Esta medida puede constituir un gran paso en la política de transportes, por su gran transcendencia en lo que se refiere a la armonización de la concurrencia.

5. Posible solución en el caso concreto de España y posibles repercusiones.

Hasta el momento se ha expuesto cuál es la situación y tendencia en Europa en materia de tarificación por la utilización de la infraestructura. ¿Qué ocurre en España y qué solución podría vislumbrarse?

El tema es delicado, pero creo interesante

y necesario abordarlo abiertamente, aunque las posibles sugerencias que pueda dar sean un juicio totalmente personal, están fundadas en la experiencia de otros países y adolezcan además de cierto doctrinalismo. No obstante, pueden constituir una base, y quién sabe si el origen de futuros trabajos, tan necesarios en esta materia.

De todos es conocida la delicada situación que en la actualidad está atravesando el transporte, debido principalmente a la carencia de una política nacional de transportes concebida dentro de una visión global del mismo y de las necesidades del país. Asimismo, de todos es conocida la preocupación que a este respecto siente el Ministro de Obras Públicas, quien ante la Comisión de Obras Públicas de las Cortes Españolas declaró la necesidad de ordenar el transporte, y anunció una Ley de Bases con sus correspondientes disposiciones reglamentarias. Como principios básicos estableció el de planificación con arreglo a una "economía social de mercado", el de unificación o visión integral de las necesidades y problemática del transporte y el del coste social mínimo, que induce a la mínima inversión y máxima utilización de los recursos.

Lo cierto es que hasta estos momentos la legislación vigente tiene su origen en el año 1947, y aunque en su momento haya cumplido sus objetivos, en la actualidad ha quedado desfasada.

¿Como se considera en nuestro país el problema de la tarificación por la utilización de la infraestructura? Puedo afirmar que "no se considera". En el apartado 1 de esta exposición se expuso con detalle cuál era la situación en España, por lo que no es necesario repetirlo aquí; sólo recordar que el hecho de que el usuario no pague los costes de infraestructura en que incurre, que exista una excesiva presión tributaria sobre el vehículo y el carburante, que concurren modos de transporte —ferrocarril y carretera— con un tratamiento, diferente en materia de infraestructura, que exista el canon de coincidencia, cuya permanencia, tal como expuso recientemente el Ministro de Obras Públicas ante las Cortes Españolas, obedece, entre otras razones, al hecho de que los ferrocarriles costeen sus gastos de infraestructura, etc., son motivos suficientes para que de hecho se den las distorsiones citadas en el apartado 1.3,

que dificultan cualquier intento de armonización de las condiciones de concurrencia.

Dentro del planteamiento de la política de transportes se ha visto que, aun partiendo del principio de libre concurrencia, es necesario cierto grado de intervencionismo, más acusado en los momentos iniciales, que establezca, entre otras acciones, la armonización de las condiciones de concurrencia, es decir, que ponga en igualdad de condiciones de partida a los distintos modos de transporte, y sin la cual no podrán funcionar los mecanismos de la economía de mercado.

Dada la importancia que para lograr la armonización de las condiciones de concurrencia tiene el alcanzar una correcta y conveniente imputación de los costes de infraestructura, y dada la circunstancia, por otra parte, de la actual situación en que se encuentran las C.E. a este respecto, parece conveniente abordar el problema inmediatamente y seguir un desarrollo paralelo al de los países comunitarios, ya que, con independencia de nuestra aproximación a Europa y posible integración en su día a las Comunidades Europeas, el transporte, al haber vencido las fronteras de los países, exige unos patrones lo más parecidos posibles.

¿Qué proceso e incidencias podría tener la implantación de semejante sistema? La falta de estudios adecuados impide aventurar cualquier pronóstico. A mi juicio, no obstante, y previos los trabajos necesarios, el proceso a seguir será el siguiente:

1. Determinación de los costes marginales sociales, con el mayor grado de aproximación posible, por categorías de tráfico.
2. Determinación de la fiscalidad específica del carburante.
3. Comparación de ambos conceptos, y a la vista de los resultados, establecimiento de un gravamen —que de acuerdo con la configuración de nuestro sistema fiscal tendría que revestir la forma de tasa administrativa—, función del peso o de la máxima carga por eje, que sustituiría, al igual que en los otros países de las C.E., a los impuestos o tasas que gravan la tenencia o circulación de los vehículos.
4. Decisión por parte de los organismos correspondientes —no hay que olvidar que esta decisión es eminentemente política— del siste-

ma de tarificación a adoptar. Parece aconsejable, desde mi punto de vista, la adopción del equilibrio presupuestario basado en el coste marginal social, que es el sistema que se pretende implantar en las C.E.

5. En tal caso, el posible déficit que existiera de la aplicación del sistema del coste marginal social que dio lugar a la tasa función del peso o de la máxima carga por eje citada anteriormente, se cubrirá por medio de un peaje a repartir entre las diferentes categorías de tráfico, proporcionalmente a sus costes marginales sociales.

6. Con el fin de completar el cuadro de armonización fiscal en lo que a costes de infraestructura se refiere, sería necesario en su caso la adopción de las siguientes medidas complementarias:

a) La desgravación de lo que constituye fiscalidad específica del gas-oil que consumen los ferrocarriles.

b) Hasta tanto se implante totalmente la tarificación por la utilización de la infraestructura, el establecimiento de unas compensaciones económicas hacia el ferrocarril que sean función del grado de implantación de dicha tarificación en la carretera y del importe que aquél dedique a la infraestructura.

c) Siguiendo el proceso anterior, la paulatina supresión del canon de coincidencia que en principio se sustituiría por la compensación acordada en el párrafo precedente, y que una vez implantada la tarificación por la utilización de la infraestructura debería desaparecer totalmente.

7. Las modificaciones fiscales con relación al carburante y a los vehículos propugnadas en los puntos 2 y 3, deberían completarse con otras series de medidas que afecten al sistema impositivo de los vehículos, sin olvidar la conveniencia de ir pensando en la introducción del impuesto sobre el valor añadido, que en su día deberá adoptarse en nuestro país, en sustitución del actual impuesto sobre el tráfico de las empresas.

Para finalizar, insistir nuevamente en que la adopción aislada de cualquiera de las medidas anteriores, lejos de lograr una aproximación en las condiciones de concurrencia entre los diferentes modos de transporte y dentro de la

misma carretera entre las distintas categorías de vehículos, conseguiría —a mi juicio— distorsionar aún más la situación actual. El cuadro de medidas establecidas anteriormente constituye —o al menos esa ha sido mi intención— un conjunto armónico y coherente difícilmente alcanzable sin una actuación conjunta.

Sobre los posibles efectos que puedan derivarse, ya he dicho anteriormente que son difíciles de predecir. En principio, la nueva tasa supondría una elevación de los precios del transporte por carretera, no cuantificable por el momento; sin embargo, la simultánea supresión del canon de coincidencia tendría un efecto contrario al anterior, ¿cuál podría ser su resultado? Lo ignoro, tanto globalmente como por categoría de vehículos. ¿Existe una subvención de unos vehículos a otros? Lo desconozco, aunque me atrevería a asegurarlo; los estudios realizados en Francia al menos llegan a esa conclusión; claro está que nuestra situación es diferente. ¿Cuál es nuestra situación con relación al grado de cobertura de los gastos de infraestructuras y los ingresos derivados de los impuestos sobre vehículo y carburante? Tampoco lo sé; hay que empezar por definir qué gastos son los que deben cubrirse; la situación de los países de las Comunidades Europeas es dispar, asimismo: Alemania, Luxemburgo y Holanda tienen una insuficiencia que llega hasta el 47 por 100, mientras que Bélgica, Francia e Italia tienen un excedente que alcanza hasta el 180 por 100. Lo que sí puede afirmarse es que con este sistema el transportista, al tener que abonar una tasa progresiva en función de la máxima carga por eje, hará su balance previo a la adquisición de un vehículo, y comparará el aumento de productividad derivado de un vehículo pesado con la mayor tasa que tenga que abonar en concepto de infraestructura. Su decisión será económica y serán criterios económicos los que orienten al transportista a definir el parque más adecuado, sin necesidad de disposiciones reglamentarias que coarten su poder de decisión.

Se ve por consiguiente la necesidad imperiosa que existe de realizar estudios completos y detallados en la materia que proporcionen los fundamentos económicos necesarios para que la Administración pueda adoptar una solución adecuada en materia de tarificación por la utilización de las infraestructuras de transportes.