

Presupuesto y Gasto Público 65/2011: 51-60
Secretaría General de Presupuestos y Gastos
© 2011, Instituto de Estudios Fiscales

La intervención de la Administración ante las dificultades financieras de las sociedades concesionarias de autopistas de peaje

MARÍA DE LOS ÁNGELES BAEZA MUÑOZ
Universidad de Granada
Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales
Campus Universitario de Cartuja s/n.

JOSÉ MANUEL VASSALLO MAGRO
Universidad Politécnica de Madrid
E.T.S. Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos. Sede TRANSyT

Recibido: Diciembre 2010
Aceptado: Enero 2011

Resumen

España es un país con gran experiencia en el desarrollo de autopistas de peaje. Desde que en 1967 se realizaran las primeras adjudicaciones, el contenido de los contratos de concesión se ha ido completando. Esto ha incrementado la seguridad jurídica de las relaciones entre los sectores público y privado. Sin embargo, las previsiones recogidas en esos contratos continúan siendo demasiado optimistas. Ante la grave situación financiera en la que se encuentran actualmente las sociedades concesionarias de autopistas constituidas más recientemente, la Administración ha decidido volver a intervenir. Este artículo analiza el origen del problema y las repercusiones de esa intervención.

Palabras clave: autopistas, previsiones, renegociación, presupuesto público.

Clasificación JEL: L98.

Abstract

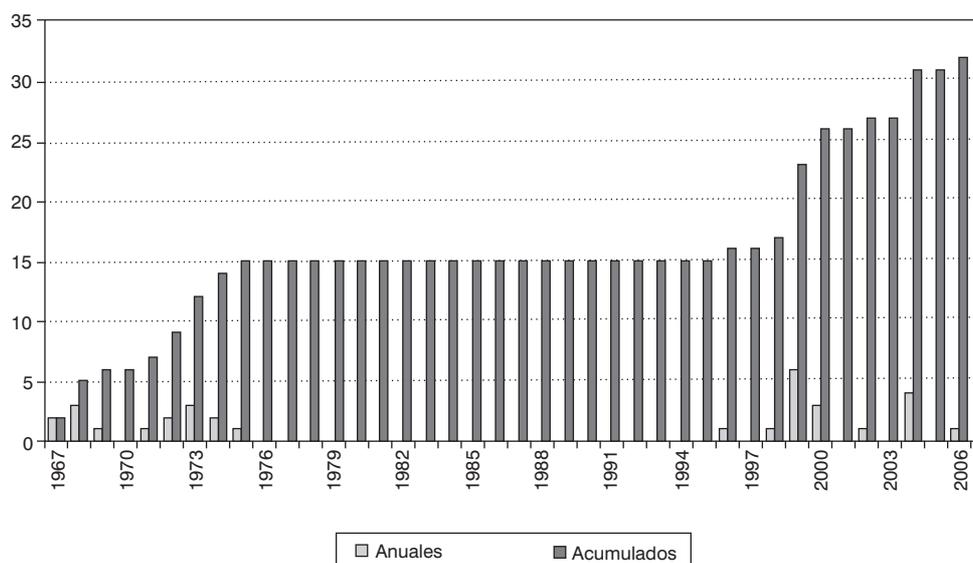
Spain is a country with extensive experience in the development of toll roads. Since 1967 when the first awards will be made, the contents of the concession contracts has been completed. This has increased the legal security of relations between public and private sectors. However, the estimates of those contracts are still too optimistic. Given the serious financial situation which currently motorway operating companies formed more recently, the Administration has decided to intervene. This article discusses the origin of the problem and the impact of this intervention.

1. Introducción

La Administración General del Estado ha adjudicado treinta y dos tramos de autopistas desde 1967 (Gráfico 1). Antes del advenimiento de la democracia se habían adjudicado quince, casi el 50% del total de las autopistas de peaje nacionales. Tras la transición democrática,

se dejaron a un lado las autopistas de peaje para dar paso a las autovías de uso libre. Sin embargo, durante el último período de gobierno del Partido Socialista las restricciones presupuestarias impuestas por la Unión Europea forzaron la vuelta a las autopistas, otorgándose el tramo Málaga-Estepona.

Gráfico 1. Número de tramos de autopistas de peaje adjudicados por la Administración General del Estado



Fuente: Baeza (2008).

Con la llegada al poder del Partido Popular se elaboró un Plan de Infraestructuras de Transporte (PIT) que apostaba por el incremento de las asociaciones público-privadas, utilizando el esquema de concesión de obra pública, a fin de aumentar el ritmo de financiación de infraestructuras sin comprometer los criterios macroeconómicos de convergencia de la Unión Europea, que imponían una considerable reducción del déficit público. En los ocho años de gobierno del Partido Popular se llegaron a adjudicar hasta quince nuevos tramos de concesión de autopistas.

La vuelta del Partido Socialista al poder ha frenado el ritmo de adjudicaciones. No se adjudica ningún tramo nuevo desde el año 2006, en el que se otorgó la autopista Alto de las Pedrizas-Málaga.

Esta evolución en las adjudicaciones de autopistas permite identificar tres períodos claramente diferenciados. Un primer período que abarca desde 1967 a 1975, un segundo período desde 1976 a 1995, y un tercer período que va desde 1996 a 2006.

Las leyes que más importancia han tenido en el establecimiento de un sistema normativo general aplicable a las concesiones fueron aprobadas en los dos períodos en los que más

se promovió esta figura. Al primer período pertenece la Ley 8/1972, de 10 de mayo, sobre Construcción, Conservación y Explotación de las Autopistas en Régimen de Concesión. Hasta su entrada en vigor era necesario promulgar Decretos-leyes específicos para cada uno de los concursos que se convocaban. Esta ley fue modificada en diferentes ocasiones, pero, sin duda, la que más cambió su contenido fue la Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras.

En el tercer período se aprobó la Ley 13/2003, de 23 mayo, reguladora del Contrato de Concesión de Obras Públicas. De esta forma se ponía fin a la insuficiente regulación de las concesiones de obras públicas y por primera vez se regulaba mediante el rango normativo de ley el contenido del plan económico-financiero de la concesión.

Con la finalidad de incorporar a nuestro ordenamiento jurídico la Directiva 2004/18/CE, de 31 marzo, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios, se aprobó la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público. Esta ley derogó casi la totalidad del articulado de la anterior porque pretendía acometer una reforma global de la contratación pública de España. No obstante, recogió gran parte de su contenido.

2. La planificación de los proyectos de autopistas

Cuando los licitadores acuden a los concursos para la construcción, conservación y explotación de las autopistas deben presentar un plan económico-financiero del proyecto. Este plan es un documento que forma parte de su oferta. Aunque la legislación no lo ha recogido expresamente, el plan económico-financiero debe vincular a las partes que firman el contrato de concesión. El concesionario se debe comprometer a desarrollar el proyecto de inversión con arreglo a su oferta.

El plan económico-financiero recoge las previsiones sobre la evolución de todas las variables económicas y financieras (inversiones, ingresos de explotación, costes financieros, etc.). Desde la Ley de 1953 sobre construcción de carreteras de peaje, el contenido del plan se ha ido normalizando sobre la base de la experiencia adquirida. Actualmente es el artículo 115 de la Ley de Contratos del Sector Público el que determina el contenido del plan económico-financiero.

2.1. Las estimaciones de tráfico de las autopistas

Las previsiones de la demanda de tráfico son uno de los pilares básicos del proyecto. Del volumen de tráfico dependen los ingresos generados y, en consecuencia, la viabilidad del proyecto.

En el Cuadro 1 se recoge cuál ha sido el comportamiento del tráfico previsto frente al tráfico real de las autopistas de peaje adjudicadas por la Administración central. El tráfico previsto se ha extraído del plan económico-financiero presentado por el grupo promotor que finalmente resultó adjudicatario de cada concesión. Esta información y los datos del tráfico

Cuadro 1
Desviaciones del tráfico que paga peaje de las autopistas estatales durante los primeros cinco años de explotación

Tramo de autopista	Año de adjudicación	Desviaciones del tráfico				
		1	2	3	4	5
Tarragona-Valencia	1971	-38%	-45%	-46%	-48%	-52%
Valencia-Alicante	1972	-75%	-76%	-69%	-64%	-66%
Málaga-Estepona-Guadiaro	1996	-45%	-28%	-18%	4%	18%
Alicante-Cartagena	1998	-24%	-21%	-10%	-4%	-4%
R-3 Madrid Arganda	1999	-57%	-47%	-41%	-44%	-51%
R-5 Madrid Navalcarnero	1999	-58%	-55%	-47%	-43%	-50%
Santiago-Alto de Santo Domingo	1999	-43%	-33%	-34%	-32%	-26%
Ávila-Villacastín	1999	-34%	-25%	-19%	-20%	-19%
Segovia-El Espinar	1999	-28%	-31%	-30%	-25%	-19%
León-Astorga	2000	-28%	-44%	-46%	-45%	-37%
R-2 Madrid-Guadalajara	2000	-63%	-58%	-58%	-47%	-43%
R-4 Madrid-Ocaña	2000	-56%	-57%	-45%	-36%	-45%
Eje aeropuerto	2002	-79%	-65%	-61%	-65%	-71%
Ocaña-La Roda	2004	-49%	-55%	-56%	—	—
Madrid-Toledo	2004	-82%	-74%	-83%	—	—
Cartagena-Vera	2004	-70%	-65%	—	—	—
Circunvalación de Alicante	2004	-40%	-37%	—	—	—

Fuente: Baeza y Vassallo (forthcoming).

real que paga peaje nos la ha suministrado la Delegación del Gobierno en las Sociedades Concesionarias de Autopistas Nacionales de Peaje del Ministerio de Fomento.

Se han analizado todos los tramos adjudicados desde los años noventa, a excepción del tramo Alto de las Pedrizas-Málaga por no haber entrado en explotación. De las autopistas más antiguas sólo se han cuantificado las desviaciones del tráfico de dos, puesto que en tres autopistas no se recogieron las previsiones de tráfico en la oferta (Villalba-Villacastín, Villacastín-Adanero, Bilbao-Behobia), y de las restantes la Delegación del Gobierno ya no dispone de esa información.

El análisis de las desviaciones de tráfico se ha llevado a cabo mediante el ratio que relaciona, por un lado, la diferencia entre el tráfico real y previsto y por otro lado, el tráfico previsto. Así, un ratio del 38% indica que el tráfico real es un 38% superior al tráfico previsto en la oferta. Por el contrario, un ratio del -38% indica que el tráfico real es un 38% inferior al previsto.

Las desviaciones del tráfico se han calculado para los primeros cinco años de explotación de las autopistas. Los resultados muestran que las previsiones de tráfico de todas las autopistas han sido sobreestimadas. Solamente los tramos Málaga-Estepona-Guadiaro y Alicante-Cartagena han llegado a aproximarse a las previsiones en los primeros años de explotación.

España es un país con gran experiencia en el desarrollo de proyectos de autopistas, sin embargo, estos resultados nos ponen de manifiesto que las previsiones de tráfico establecidas en los planes económico-financieros se sobreestiman mucho. El modelo de concesión español adolece de un grave problema: los estudios de tráfico se incumplen desde hace cuarenta años.

3. Principio de equilibrio económico de la concesión

El término equilibrio económico de la concesión surge esencialmente por la necesidad que tienen las partes intervinientes en este contrato de que se mantengan las condiciones acordadas inicialmente. Sin embargo, se trata de un concepto jurídico indeterminado. El legislador hace referencia a él, exigiendo que se mantenga, pero no concreta su contenido.

El concesionario tiene derecho a que se mantenga el equilibrio económico de la concesión, pero no su equilibrio económico-financiero. El riesgo financiero tiene que ser asumido por el concesionario.

El reequilibrio de la concesión es bidireccional, aplicándose en beneficio tanto del concesionario como de la Administración. Desde el año 2003 es posible introducir cláusulas en los contratos para repartir el riesgo de demanda entre el concesionario y la Administración. El contrato debe fijar un umbral de rendimiento de la demanda de tráfico de tal manera que si la demanda es superior al nivel máximo previsto, deberá procederse al reequilibrio. También se reequilibrará la concesión si la demanda de tráfico no alcanza el nivel mínimo fijado en el contrato. Con los resultados que refleja el Cuadro 1, difícilmente se procederá alguna vez al reequilibrio de las concesiones en beneficio de la Administración, a no ser que los niveles máximos y mínimos de tráfico se hayan fijado originalmente sobre previsiones de tráfico realistas.

La legislación determina cuáles son los supuestos en los que la Administración debe restablecer el equilibrio económico del contrato; éstos son:

- a) Cuando la Administración modifique, por razones de interés público, las condiciones de explotación de la obra (*ius variandi*).
- b) Cuando causas de fuerza mayor o actuaciones de la Administración (*factum principis*) determinen de forma directa la ruptura sustancial de la economía de la concesión. Por ejemplo, la construcción de una autovía paralela a una autopista.
- c) Cuando se produzcan los supuestos establecidos en el propio contrato para su revisión.

No es causa de reequilibrio, por tanto, la ocurrencia de circunstancias imprevisibles.

Las consecuencias del restablecimiento del equilibrio económico de la concesión pueden ser las siguientes:

- a) La prórroga del plazo de concesión, igual o inferior al retraso ocasionado en la ejecución de las obras por fuerza mayor o causa imputable a la Administración. Si además, aumentan los costes debido al retraso ocasionado por causa de fuerza mayor, se ajustará el plan económico-financiero. Si no se puede continuar con la realización de las obras por fuerza mayor, se resolverá el contrato con abono total de las obras ejecutadas y de los mayores costes incurridos por el endeudamiento con terceros.
- b) La modificación de las tarifas, reducción del plazo concesional y cualquier cláusula de contenido económico.
- c) La prórroga del plazo concesional por un período que no exceda en un 15% su duración inicial, si se debe a fuerza mayor o actuaciones de la Administración, y la retribución del concesionario proviene en más de un 50% de tarifas abonadas por los usuarios.

4. Las renegociaciones de los contratos

El contrato de concesión de obras públicas se califica como un contrato incompleto debido a que no es posible tener en cuenta al principio todos los eventos que pueden acontecer a lo largo de su vida. Debido a ello, es necesario renegociar en algunos casos para llevar a cabo ajustes sobre aspectos que el contrato no tuvo en cuenta originalmente. En este caso, las renegociaciones pueden ser eficientes siempre y cuando de ellas se derive un incremento del bienestar social de todas las partes implicadas.

No hay que confundir no obstante, estas renegociaciones eficientes con otras renegociaciones ineficientes u oportunistas que se producen cuando un consorcio lleva a cabo una oferta agresiva e irreal en la licitación con la esperanza de renegociar por su propio interés el contrato en el futuro sobre la base de la debilidad mostrada por la Administración a la hora de renegociar. Este tipo de renegociación es muy negativa para la sociedad en la medida en que provoca pérdidas derivadas de la ineficiencia del mecanismo de licitación.

En España, las concesiones de autopistas más antiguas fueron renegociadas a los ocho años por término medio desde su adjudicación, y solamente en algunas ocasiones se publicó la causa que motivó esos procesos de renegociación (Baeza, 2008). Entre las causas publicadas, se han alegado las de mejorar las comunicaciones, solucionar problemas de congestión, favorecer el tráfico, conseguir que se cumpla el proyecto de construcción, etc.

Los procesos de renegociación terminaron afectando principalmente a las tarifas, el plazo de concesión (Cuadro 2), los beneficios económico-financieros de la concesión, y la construcción, conservación y explotación de algún tramo nuevo.

asta finales del año 2010, solamente tres de las adjudicaciones más recientes habían sido oficialmente renegociadas. Destacaba la renegociación de la Radial 4 por el hallazgo de un yacimiento arqueológico y el cambio de trazado para no hacer inviables las obras de un Proyecto de Actuación Urbanística que estaba en proceso de redacción.

Sin embargo, las últimas adjudicaciones, especialmente los accesos a Madrid, llevan experimentando desde su entrada en operación importantes problemas. Por una parte, los volúmenes de tráfico son muy inferiores a los previstos, lo que se ha acentuado en los últimos años por la situación de crisis económica. Por otra parte, se han producido importantes sobrecostes de expropiación de los terrenos debido a que el Tribunal Supremo entendió que las autopistas son sistemas generales viarios que «no cabe duda» están destinados a crear ciudad debido a la existencia de evidentes expectativas urbanísticas y la notoriedad de la escasez de suelo en la Comunidad de Madrid (STS de 21 de julio de 2008).

Esta situación motivó que los Presupuestos Generales del Estado para el año 2010 recogieran la necesidad de instrumentar medidas para reequilibrar las concesiones en crisis debido a que los sobrecostes de expropiación y los bajos niveles de tráfico comenzaban a poner en peligro la viabilidad de la colaboración del sector privado en la financiación de infraestructuras. La medida aprobada fue el otorgamiento de préstamos participativos cuya devolución dependía de los ingresos generados. Para que las sociedades concesionarias generasen ingresos que permitiesen devolver el principal y los intereses, se previeron ampliaciones del plazo concesional o elevaciones en las tarifas.

Cuadro 2
Plazos concesionales iniciales y ampliados de los tramos de autopistas de peaje estatales

Tramo de autopista	Plazo concesional inicial (años)	Ampliación 1 (años)	Ampliación 2 (años)	Ampliación 3 (años)
Barcelona-La Junquera	38	1	12	5
Mongat-Mataró	38	1	12	5
Barcelona-Tarragona	37	12	5	
Montmeló-El Papiol	21	10	12	5
Zaragoza-Mediterráneo	25	7	12	5
Villalba-Villacastín	50			
Villacastín-Adanero	45			
Bilbao-Behobia	35			
Burgos-Málzaga	20	2	7	14
Sevilla-Cádiz	24	6	8	13
Tarragona-Valencia	27	6	2	13
Valencia-Alicante	27	5	2	13
El Ferrol-F. portuguesa	39	1	10	25
Bilbao-Zaragoza	22	3	13	15
León-Campomanes	46	29		
Málaga-Estepona	50			
Estepona-Guadiaro	55			
Alicante-Cartagena	50			
R-3 Madrid-Arganda	50			
R-5 M.-Navalcarnero				
Santiago-A.S. Domingo	75			
Ávila-Villacastín	mínimo 32 máximo 37 (depende de la evolución real del tráfico)			
Segovia-(El Espinar)				
León-Astorga	55			
R-2 Madrid-Guadalajara	24	14,6		
R-4 Madrid-Ocaña	65			
Eje aeropuerto	25	Opción de solicitar el 31/12/2020 la reversión antes. Posibilidad de 1 año más si cumple con los criterios de calidad		
Cartagena-Vera	36	Posibilidad de hasta 4 años más si cumple con los criterios de calidad		
Ocaña-La Roda	36	Posibilidad de hasta 4 años más si cumple con los criterios de calidad		
Madrid-Toledo	36	Posibilidad de hasta 4 años más si cumple con los criterios de calidad		
Circunvalación de Alicante	36	Posibilidad de hasta 4 años más si cumple con los criterios de calidad		
Alto de las Pedrizas-Málaga	36	1,4	Posibilidad de 3 años más si cumple con los criterios de calidad. Posibilidad de 1 año más si cumple con las condiciones sociales	

Fuente: Elaboración propia a partir de Baeza (2008).

En base a ello, se ha procedido a la modificación de los términos de la concesión R-2, ampliándose su plazo en más de 14 años e incrementando las tarifas. La concesión R-3 y R-5 también tiene autorización para aplicar un incremento extraordinario de tarifas. La finalidad es que las sociedades concesionarias Henarsa y Accesos de Madrid generen ingresos suficientes para compensar el importe por obras adicionales y que puedan atender los préstamos participativos otorgados por expropiaciones. El incremento de las tarifas de la concesión Alicante-Cartagena va dirigido exclusivamente a que la sociedad concesionaria Ausur pueda atender el préstamo participativo otorgado por expropiaciones.

La última concesión modificada ha sido la de la autopista Alto de las Pedrizas-Málaga, todavía en fase de construcción. En este caso, se ha autorizado una prórroga del plazo concesional de 17 meses y un aumento extraordinario de tarifas para compensar por las modificaciones introducidas en los proyectos de construcción y los gastos que ese mayor volumen de obra generará.

Los Presupuestos Generales del Estado para el año 2011 han recogido en su disposición adicional 47.^a la posibilidad de fijar los mecanismos necesarios para compensar a las sociedades concesionarias de autopistas por la reducción de peajes que se establezcan en los entornos urbanos y periurbanos en razón a la mejora de la movilidad y seguridad vial.

Finalmente, la disposición adicional 8.^a de la Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal ha establecido la posibilidad de que se cree una cuenta de compensación por la cual el Estado pagará a las sociedades concesionarias la diferencia entre el 80% de los ingresos previstos y los ingresos reales durante los próximos tres años. Estas aportaciones deberán devolverse a la Administración a un tipo de interés equivalente al de los préstamos participativos hasta ahora concedidos. Para el ejercicio 2011 el límite de esta medida asciende a 80,1 millones de euros y las sociedades que pueden acogerse a ella son las titulares de las concesiones administrativas de las autopistas adjudicadas más recientemente: las radiales de Madrid, el acceso a la T-4 del aeropuerto de Barajas, Madrid-Toledo, Cartagena-Vera, Ocaña-La Roda, circunvalación de Alicante, Alicante-Cartagena y Alto de las Pedrizas-Málaga.

5. La responsabilidad patrimonial de la Administración

El artículo 247 de la Ley de Contratos del Sector Público establece una garantía en caso de resolución anticipada de la concesión, que coloquialmente se ha venido denominando «responsabilidad patrimonial de la Administración».

Esta responsabilidad supone que en caso de resolución, la Administración tiene que abonar al concesionario el importe de las inversiones realizadas para la expropiación de los terrenos, la ejecución de las obras de construcción y la adquisición de otros bienes necesarios para la explotación de la obra objeto de concesión. A estas inversiones se tendría que descontar el grado de amortización en función del tiempo que restase para el término de la concesión, y lo establecido en el plan económico-financiero.

Las entidades financieras valoran esta responsabilidad de modo muy positivo, ya que les garantiza que, en caso de resolución anticipada, el concesionario tendrá derecho a recibir

una cantidad importante de la Administración pública. Esta cantidad queda prendada en los contratos financieros, de modo que garantiza en gran medida la devolución de la deuda.

En caso de resolución del contrato por el rescate de la explotación de la obra o por imposibilidad de su explotación como consecuencia de acuerdos de la Administración, se tiene que indemnizar al concesionario por los daños y perjuicios ocasionados.

La responsabilidad patrimonial plantea importantes problemas a la Administración pública. Como consecuencia de esa responsabilidad, la Administración tendría que pagar una suma importante al concesionario en caso de concurso de la sociedad que afectaría directamente al déficit público. Esta situación incentiva a la Administración a no dejar que las sociedades concesionarias entren en concurso de acreedores y, en consecuencia, a que siempre tenga la voluntad de renegociar los contratos cuando la economía de la concesión no funciona como se preveía en un principio.

Los licitadores, al internalizar ese efecto, presentan ofertas demasiado agresivas en los concursos con la esperanza de que el contrato sea renegociado con posterioridad. De hecho, la experiencia en España demuestra que, por lo general, los licitadores acuden a los concursos con ofertas excesivamente optimistas. Este efecto no favorece la competencia, puesto que puede resultar ganador de una concesión el licitador más agresivo en lugar del licitador más eficiente, lo que perjudica al interés general por el que tiene que velar la Administración.

6. Conclusiones

España es un país pionero en el desarrollo de concesiones para la construcción y operación de autopistas de peaje. Esto le ha dado a las empresas españolas una gran experiencia, que han exportado a otros países. Hoy día se sitúan a la cabeza del ranking de empresas concesionarias de infraestructuras a nivel mundial.

Desde que se adjudicaron las primeras concesiones, los cambios normativos han sido importantes. El contenido de la planificación presentada por los licitadores a los concursos es cada vez más completa; sin embargo, las ofertas siguen siendo tan optimistas o más que hace cuarenta años.

La historia del sector de autopistas nos muestra que las concesiones más antiguas ya fueron renegociadas y sus plazos de concesión ampliados. Esta actitud de la Administración a renegociar las concesiones creó un precedente para las siguientes licitaciones. Los licitadores acudieron a los concursos de las nuevas concesiones con ofertas muy agresivas. Los promotores de los proyectos de las nuevas autopistas confiaban en que, transcurridos unos años, podrían renegociar los términos de sus contratos con la Administración, puesto que ésta ya lo había hecho con anterioridad en numerosas ocasiones. Además, la cuantía a la que asciende la responsabilidad patrimonial de la Administración es lo suficientemente grande como para no dejar que las sociedades entren en concurso y se incremente el déficit público.

Todo ello parece indicar que las nuevas renegociaciones se preveían desde el inicio por las fuertes sobreestimaciones del tráfico. Es cierto que la crisis económica ha acentuado más la disminución de los volúmenes de tráfico y la jurisprudencia creada por el Tribunal Supre-

mo entorno al valor del suelo ha disparado el coste de las expropiaciones; sin embargo, el problema venía de antes. Desde el principio el tráfico en las nuevas autopistas ha estado muy por debajo de lo esperado.

Por otra parte, a la Administración le faltó prudencia a la hora de valorar objetivamente las ofertas presentadas debido a la fuerte presión política por adjudicar las infraestructuras cuanto antes, y al menor coste inicial posible —que no coste total en el ciclo de proyecto.

El sistema concesional español está viciado. La presentación de ofertas agresivas genera incumplimientos de los contratos que, acompañados de renegociaciones oportunistas, perjudica gravemente a la sociedad. Siempre que el sector privado se enfrente a un proceso de adjudicación competitivo y perciba que la Administración está dispuesta a renegociar, el sector privado continuará presentando propuestas optimistas. Las autopistas de peaje son proyectos pensados para ser financiados por sus usuarios, no por los contribuyentes.

7. Recomendaciones

Los problemas recogidos en el apartado anterior apuntan a la necesidad de aplicar algunas soluciones. En primer lugar, debería revisarse la garantía denominada «responsabilidad patrimonial de la Administración» por los incentivos negativos que esta tiene. Para ello, resulta esencial diseñar nuevas garantías que protejan a las entidades financieras frente a la terminación anticipada del contrato sin que se creen incentivos inadecuados en la licitación. En segundo lugar, la Administración debería llevar a cabo estudios de tráfico iniciales más objetivos que le sirvan para valorar qué empresas están licitando de manera agresiva y penalizarlas adecuadamente. En tercer lugar, es necesario incrementar la transparencia a los usuarios y contribuyentes en las renegociaciones. Ellos son los que en muchos casos tienen que pagar los errores cometidos.

Bibliografía

- Baeza, M. A. (2008): *Planificación económico-financiera de las concesiones de autopistas de peaje. Un estudio empírico del caso español*, Tesis Doctoral.
- Baeza, M. A. and Vassallo, J. M. (2010): Private concession contracts for toll roads in Spain: analysis and recommendations, *Public Money and Management*, Vol. 30 (5). pp. 299-304.
- Baeza, M. A. and Vassallo, J. M. (forthcoming): Traffic Uncertainty in Toll Motorway Concessions in Spain, *Proceedings of the Institution of Civil Engineers: Transport*.
- Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.
- Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010.
- Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011.
- Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal.