

¿ES UNA EMPRESA PÚBLICA LA SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LAS AUTOPISTAS DE PEAJE EN ESPAÑA?

María de los Ángeles Baeza Muñoz

Profesora Contratada Doctora, Universidad de Granada, España

José Manuel Vassallo Magro

Profesor Titular de Universidad, Universidad Politécnica de Madrid, España

RESUMEN

Entre los años 1998 y 2006 la Administración estatal española adjudicó trece concesiones de autopistas de peaje. Transcurrida una década desde entonces, se puede afirmar que los resultados no han sido en ningún caso los esperados. Los costes por expropiaciones se dispararon, el importe de obra civil previsto inicialmente fue insuficiente, se produjeron retrasos en la fecha de entrada en explotación, y el tráfico fue muy inferior al planificado.

Ante las dificultades financieras por las que comenzó a atravesar el sector, la Administración intervino en el año 2010 otorgando préstamos participativos y aprobando la creación de cuentas de compensación. Ninguna de esas medidas ha sido suficiente para evitar el concurso de ocho sociedades.

La Administración se ha planteado la creación de una empresa nacional de autopistas. El objetivo de este trabajo es reflexionar sobre la conveniencia de crear dicha empresa. Para ello, se analizan las rentabilidades económica y financiera de las sociedades. Se concluye que la rentabilidad económica es insuficiente para financiar los costes de los recursos ajenos. Esto, unido al elevado apalancamiento financiero de las sociedades, ha ocasionado un deterioro progresivo de su situación financiera. La creación de una empresa nacional de autopistas sería una propuesta que no solucionaría el problema económico-financiero de las sociedades concesionarias. Para garantizar la viabilidad de esa empresa nacional serán necesarias aportaciones públicas diferidas a lo largo de los años. No obstante, esta medida puede evitar, al menos en el corto plazo, las consecuencias negativas derivadas del concurso de ocho sociedades concesionarias.

1. INTRODUCCIÓN

Entre los años 1998 y 2006 la Administración estatal española adjudicó trece concesiones de autopistas de peaje. La finalidad de esta medida era impulsar la inversión en infraestructuras para mejorar la red de carreteras y la competitividad de nuestro país.

Actualmente se puede afirmar que los resultados no han sido en ningún caso los esperados. Los costes por expropiaciones se dispararon como consecuencia de la jurisprudencia creada por el Tribunal Supremo sobre cómo valorar el suelo (Baeza y Vassallo, 2011). El importe de obra civil previsto inicialmente tanto por la Administración como por el sector privado fue insuficiente. Se produjeron retrasos en la fecha de entrada en explotación de las autopistas, y el tráfico distó mucho del inicialmente previsto por los sectores público y privado (Baeza and Vassallo, 2012). Los problemas de tráfico se agravaron en el año 2008 con la crisis económica (Vassallo, Ortega and Baeza, 2012).

Ante las dificultades financieras por las que comenzó a atravesar el sector de autopistas en general, la Administración decidió intervenir con la aprobación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010. En esta ley se recogió la necesidad de instrumentar medidas para reequilibrar las concesiones en crisis porque se estaba comenzando 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.

Los préstamos participativos son préstamos públicos cuyo tipo de interés depende de los ingresos generados por la sociedad concesionaria. Cuanto mayor sea el tráfico real en relación con el estimado previamente, mayor será el tipo de interés a pagar por la sociedad. Pero si el tráfico real sigue siendo más bajo de lo esperado, el tipo de interés a pagar será sólo del 1,75%. La principal ventaja de los préstamos participativos para el gobierno es que, al ser considerados inversiones financieras, no influyen en el déficit público.

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, lo que le afectaba directamente al usuario de la autopista. En el año 2010 se otorgaron más de 363 millones de euros en concepto de préstamos participativos. Asimismo, en el año 2011 se volvieron a otorgar préstamos participativos por un importe superior a los 43 millones de euros.

La Ley 43/2010 estableció la posibilidad de que se crease una cuenta de compensación por la cual el Estado pagaría a las sociedades concesionarias la diferencia entre el 80% de los ingresos previstos y los ingresos reales durante los tres años siguientes. Estas aportaciones deberían devolverse a la Administración a un tipo de interés equivalente al de los préstamos participativos. Para el ejercicio 2011 el límite de esta medida ascendió a 80,1 millones de euros. Las sociedades que podían acogerse a esta disposición eran 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.

La Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012 recogió la posibilidad de ampliar el ámbito de aplicación de la cuenta de compensación, prorrogar el periodo de vigencia de dicha cuenta hasta el año 2021 inclusive y modificar el plazo de las concesiones.

La Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013 amplió el ámbito de aplicación de las cuentas de compensación y los préstamos participativos a las autopistas Alicante-Cartagena, Santiago–Alto de Santo Domingo y León-Astorga. Además, se amplió el horizonte de las cuentas de compensación hasta el año 2018. Dichas cuentas devengarían intereses a partir del 1 de enero del 2014, excepto para las tres últimas concesiones incluidas que los devengarían a partir del 1 de enero del 2016.

A pesar de las medidas adoptadas, ninguna ha sido suficiente para evitar el concurso de ocho sociedades concesionarias: Madrid-Toledo, Madrid Sur, Accesos de Madrid, Madrid-Levante, Autopista de la Costa Cálida, Henarsa, Ciralsa y Eje Aeropuerto.

2. LA ECONOMÍA DE LAS AUTOPISTAS DE PEAJE

El objeto de este apartado es analizar la economía de las autopistas de peaje mediante el estudio de su rentabilidad. La rentabilidad económica nos permite medir el rendimiento que generan las inversiones llevadas a cabo por cada sociedad, esencialmente en autopista, mediante el desarrollo de su actividad. Para ello se relaciona el resultado de explotación con el activo de explotación de cada sociedad para un determinado ejercicio. Se entiende por activo de explotación el importe del activo total de la sociedad excluidas las inversiones financieras.

El estudio se centra en las trece sociedades concesionarias de autopistas estatales constituidas desde el año 1998 hasta la actualidad. El periodo seleccionado es 2007-2012, puesto que las cuentas anuales anteriores al ejercicio 2007 se elaboraron con otra normativa contable, y las cuentas del ejercicio 2012 son las últimas depositadas por las sociedades en el momento de elaborar este trabajo.

Los datos necesarios para la elaboración de la tabla 1 se han obtenido de la base de datos económico-financiera SABI (Sistema de Análisis de Balances Ibéricos), que contiene información sobre empresas españolas y portuguesas. Además, ha sido necesario analizar las memorias correspondientes al ejercicio 2011 para comprender a qué se debió el cambio en la tendencia del ratio analizado en ese ejercicio.

	Adjudicación	Entrada en explotación	Entrada en concurso	RE=Rdo explotación/Activo de explotación					
				2007	2008	2009	2010	2011	2012
AUSUR	1998	2001		0,71%	0,35%	-0,25%	-0,48%	-0,64%	-0,89%
CASTELLANA	1999	2002		0,04%	-3,26%	-3,48%	-3,59%	3,90%	-1,13%
ACEGA	1999	2003		0,71%	1,01%	0,83%	0,98%	1,37%	0,82%
AULESA	2000	2003		0,74%	1,99%	0,92%	1,35%	0,26%	-0,60%
HENARSA	2000	2003	09/2013	0,68%	0,39%	-1,34%	-1,75%	1,12%	-1,98%
ACCESOS DE MADRID	1999	2004	02/2013	0,21%	-0,07%	-0,38%	-0,42%	0,97%	n.d.
MADRID SUR	2000	2004	02/2013	1,23%	0,75%	0,23%	0,27%	1,49%	-17,91%
EJE AEROPUERTO	2002	2005	12/2013	-1,10%	-13,80%	-0,60%	-0,75%	0,37%	-1,06%
MADRID LEVANTE	2004	2006	04/2013	0,29%	0,32%	0,18%	-0,20%	1,50%	0,00%
MADRID TOLEDO	2004	2006	05/2012	-1,48%	-1,20%	-1,68%	-1,68%	-1,31%	n.c.
AUCOSTA	2004	2007	05/2013	-0,51%	-1,13%	-1,50%	n.c.	n.c.	n.d.
CIRALSA	2004	2007	10/2013	2,07%	-0,62%	-1,04%	-0,96%	0,01%	n.c.
GUADALCESA	2006	2011		n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	0,02%	0,51%
Media				0,30%	-1,27%	-0,67%	-0,66%	0,75%	-2,47%
Desviación típica				1,03%	4,16%	1,24%	1,37%	1,32%	5,85%

Tabla 1 – Rentabilidad económica de las sociedades concesionarias de autopistas para el período 2007-2012.

Del análisis de la rentabilidad económica del sector de autopistas para el ejercicio 2007 se puede decir que ésta es muy reducida e insuficiente para hacer frente al coste de la financiación ajena.

La situación se agravó con la crisis económica. Así lo reflejan los ratios correspondientes a los ejercicios 2008 a 2010. Sin embargo, el ejercicio 2011 presenta en casi todos los casos unos ratios de rentabilidad económica positivos. Esto se debe a que en el ejercicio 2011 varias de las sociedades concesionarias cobraron de la Administración distintos importes en concepto de cuentas de compensación (tabla 2). A pesar de que esos importes debían ser devueltos a la Administración a un tipo de interés equivalente al de los préstamos participativos, todas ellas los imputaron contablemente en el mismo ejercicio en que los cobraron a la partida “otros ingresos de explotación”. El motivo de esa imputación a la partida de ingresos queda recogido en las memorias anuales de cada una de ellas. Estas sociedades consideraron que no se producirían los supuestos bajo los cuales dichos importes habrían de ser devueltos a la Administración debido a que los ingresos de peaje que esperaban que se generasen en lo que restaba del período concesional nunca

alcanzarían un importe superior al de los ingresos por peaje previstos en el plan económico financiero de la oferta de licitación de cada sociedad. Daban por hecho que se trataba de una subvención implícita. Por este mismo motivo tampoco se recogió el devengo de gastos financieros correspondiente.

Sociedad concesionaria	Cuentas de compensación del ejercicio 2011 (millones de euros)
HENARSA	16.2
ACCESOS DE MADRID	17.8
MADRID SUR	14.0
EJE AEROPUERTO	4.8
MADRID LEVANTE	8.5
CIRALSA	6.8
TOTAL	68.1

Tabla 2 – Importe percibido por las sociedades concesionarias en el ejercicio 2011 en concepto de cuentas de compensación.

El importe del ratio de rentabilidad económica de CASTELLANA correspondiente al ejercicio 2011 se debe a que en dicho ejercicio se reequilibró económicamente la concesión por obras adicionales que tuvo que soportar. Esto supuso el cobro de 29.471 millones de euros en concepto de intereses por el retraso en el pago dirigido a restablecer ese equilibrio económico.

3. SITUACIÓN FINANCIERA DE LAS AUTOPISTAS DE PEAJE

Tras analizar la rentabilidad económica del sector de autopistas de peaje, pasamos a analizar su rentabilidad financiera. Esta rentabilidad se define como el cociente entre el resultado del ejercicio y su importe de fondos propios.

En este apartado, al igual que en el anterior, se han incluido todas las sociedades concesionarias de autopistas estatales constituidas desde el año 1998. El análisis abarca el período comprendido entre los años 2007 y 2012. Los datos se han extraído de la base de datos SABI (tabla 3).

	Adjudicación	Entrada en explotación	Entrada en concurso	RF=Rdo ejercicio/FP					
				2007	2008	2009	2010	2011	2012
AUSUR	1998	2001		0,93%	-0,64%	-2,04%	-51,26%	-70,97%	-15,74%
CASTELLANA	1999	2002		-1,92%	-8,31%	-7,30%	-7,53%	3,63%	-11,27%
ACEGA	1999	2003		1,55%	0,70%	0,06%	0,42%	2,03%	2,00%
AULESA	2000	2003		0,41%	0,73%	-1,75%	-1,44%	-1,59%	-4,44%
HENARSA	2000	2003	09/2013	0,57%	0,33%	-1,08%	-1,53%	0,18%	-4,08%
ACCESOS DE MADRID	1999	2004	02/2013	-5,32%	-2,87%	-4,71%	-6,20%	-0,81%	n.d.
MADRID SUR	2000	2004	02/2013	0,47%	0,87%	0,28%	0,24%	1,77%	-51,35%
EJE AEROPUERTO	2002	2005		-0,83%	-11,87%	-0,42%	-0,58%	0,42%	-0,92%
MADRID LEVANTE	2004	2006	04/2013	0,13%	0,29%	0,15%	-0,14%	0,98%	0,00%
MADRID TOLEDO	2004	2006	05/2012	-5,34%	-6,22%	-	-7,25%	-29,65%	n.c.
AUCOSTA	2004	2007	05/2013	-9,85%	-10,34%	-	n.c.	n.c.	n.d.
CIRALSA	2004	2007	10/2013	1,29%	-7,16%	-	-16,63%	-13,30%	n.c.
GUADALCESA	2006	2011		n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	0,12%	-1,95%
Media				-1,49%	-3,71%	-5,46%	-8,35%	-8,93%	-9,75%
Desviación típica				3,53%	4,79%	7,23%	15,13%	21,66%	16,59%

Tabla 3 – Rentabilidad financiera de las sociedades concesionarias de autopistas para el período 2007-2012.

El análisis de la rentabilidad financiera del sector de autopistas refleja un deterioro progresivo de dicho ratio. Esto se debe a dos motivos principales. Por un lado, los bajos niveles de rentabilidad económica obtenidos por las sociedades concesionarias. Por otro lado, el elevado nivel de endeudamiento de dichas sociedades.

4. LA CREACIÓN DE UNA NUEVA EMPRESA NACIONAL DE AUTOPISTAS

Ante la inminente quiebra de las sociedades concesionarias la Administración está planteando la posibilidad de crear una empresa nacional de autopistas. Su objetivo sería reestructurar financieramente el sector.

Con esta propuesta la Administración está intentando evitar la quiebra de las sociedades concesionarias, puesto que eso le obligaría a pagar la denominada responsabilidad patrimonial de la Administración (RPA). Se trata de un compromiso contractual establecido por la normativa de concesiones en España que obliga a la Administración a abonar al concesionario, en caso de resolución del contrato, 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 habría que descontar el grado de amortización en función del tiempo que reste para el término de la concesión, y lo establecido en el plan económico-financiero. Las entidades financieras valoran esta responsabilidad de modo

muy positivo, puesto que su importe queda prendado en los contratos financieros, garantizando en gran medida la devolución de la deuda.

Sin embargo, tras varios meses de negociaciones, la Administración, las entidades financieras y las constructoras todavía no han llegado a un acuerdo sobre la quita que asumirían los diferentes acreedores, ni sobre el reparto de capital de la nueva empresa.

Hay varias razones que hacen que la Administración Pública dude de la mejor solución para todos. Por una parte, no está claro cómo tratar las aportaciones llevadas a cabo por dicha Administración en los últimos años. El Real Decreto-ley 1/2014 ha venido a dar luz sobre las aportaciones realizadas a las sociedades concesionarias para compensar los sobrecostes de las expropiaciones. Si el Estado tuviese que hacerse cargo de abonar las indemnizaciones a los expropiados, las cantidades que no le sean reembolsadas por la sociedad, minorarán el importe global que corresponda en concepto de responsabilidad patrimonial de la Administración.

Por otra parte, en caso de un proceso concursal, no está claro cuál sería la prelación de los diferentes acreedores: expropiados, Administración Pública, entidades financieras y empresas constructoras.

4. CONCLUSIONES

El análisis realizado nos permite concluir que el problema del sector de autopistas de peaje en España no es financiero, sino económico. El negocio se ha deteriorado tanto debido al incremento de costes y reducción de ingresos que en la actualidad no es viable, a no ser que el gobierno inyecte todos los años importantes aportaciones públicas.

La decisión de si es mejor continuar los procesos concursales de las autopistas de peaje en España o crear una empresa pública es complicada. La solución del concurso resultaría cara para los españoles en el corto plazo, justo cuando la economía española está empezando a repuntar después de una larga recesión. Además, contribuiría a acentuar la desconfianza de inversores extranjeros hacia España en un momento que no es el adecuado. Por otra parte, el dejar quebrar a las sociedades demostraría que el gobierno es fuerte para cumplir lo que originalmente estaba estipulado en el contrato, lo que sin duda serviría de precedente positivo para que, en el futuro, se hagan ofertas menos agresivas.

La creación de una empresa pública limitaría las asperezas de una quiebra masiva y permitiría que los españoles paguemos la factura diferidamente. Además, haría posible privatizar dicha sociedad en un futuro, quizá junto a otros activos, en caso de que mejoren las condiciones de los mercados financieros.

Toda esta situación demuestra que es necesaria una importante reforma en el sistema de

concesiones de España para dejar más clara la asignación de riesgos y evitar que estas situaciones puedan darse de nuevo.

REFERENCIAS

BAEZA, M. A. y VASSALLO, J. M. (2011). La intervención de la Administración ante las dificultades financieras de las sociedades concesionarias de autopistas de peaje. *Presupuesto y Gasto Público* 65, pp. 51-61.

BAEZA, M. A. and VASSALLO, J. M. (2012). Traffic uncertainty in toll motorway concessions in Spain. *Proceedings of the Institution of Civil Engineers: Transport*, 165, pp. 97-105.

VASSALLO, J. M., ORTEGA, A. and BAEZA, M. A. (2012). Risk Allocation in Toll Highway Concessions in Spain. Lessons from Economic Recession. *Transportation Research Record*, 2297, pp. 80-87.