

## AUTOPISTAS DE PEAJE 30 AÑOS ANTES.

### (EL RESCATE DE AUTOPISTAS DE LOS AÑOS 80).

MADRID, 30 de abril de 2014

**A**nte la lectura del artículo "El gobierno vuelve a nacionalizar autopistas en ruina 30 años después" (publicado en [eldiario.es](http://eldiario.es)), y siguiendo la moda actual sobre este tema en otros artículos periodísticos y usando como referencia la web del Ministerio de AAEE y algunos informes, como "Las Autopistas en dificultades en España y la ENA", de varios autores, y por experiencias propias en este campo técnico prolongadas durante varios años de vida profesional, me ha parecido oportuno hacer la recapitulación, que incluyo seguidamente.



[Imagen de Google]

Es conocido el hecho de que en los primeros años de la democracia, la situación en España de algunas Autopistas llegó a extremos tales de incapacidad económica que la administración se vio obligada a rescatarlas con la creación en 1983/1984, de la Empresa Nacional de Autopistas, en la que se integraron varias que estaban al borde de una suspensión de pagos. En efecto, las Concesionarias de la Autopista Campomanes-León (100%), la Autopista del Atlántico (100%) y la Autopista de Navarra (50%) fueron compradas por el Estado entre 1983 y 1984.

Este fracaso de las autopistas se debió en gran parte a la crisis económica general, que estaba a su vez generada por las específicas del petróleo de los años 1973 y 1979, también por las crisis cambiarias y, cómo no, por la crisis política, fundamentada ésta en una transición ahora considerada modélica, pero con grandes dificultades en su proceso real.

Los **concursos** realizados a principios de los años setenta en los que se licitaron más de mil kilómetros de autopistas suscitaron un gran interés y fueron objeto de una dura competencia, ya que los grupos financieros más potentes del país no quisieron dejar pasar lo que, desde su punto de vista, se vislumbraba como una importante fuente de ingresos. Las perspectivas de negocio se vieron sin embargo rebajadas por la recesión económica del 76 en España que

trajo, entre otras nefastas consecuencias, el aumento de los costes en la construcción, incrementos de los tipos de interés, estancamiento del producto interior bruto y disminución de tráfico previsto, como parámetros que influyeron decisivamente en las concesionarias de autopistas de forma negativa.

Por otra parte, la forma de constituir las concesionarias pudo no ser acertada en algunos casos al permitir un control de la misma por constructoras con importante participación accionarial. En efecto, pudo ocurrir que alguna concesionaria certificase en exceso, pagando generosamente a la constructora implicada, con el consiguiente incremento del coste económico de las correspondientes obras.

Según descripción del Ministerio de Asuntos Exteriores (ver página web):

*" Las primeras medidas drásticas de ajuste macroeconómico se adoptaron en 1977, en los llamados Pactos de la Moncloa. Estas incluían la devaluación de la peseta, acompañada de una política monetaria moderadamente restrictiva, y una política de ingresos junto con un compromiso para iniciar la reforma estructural. Todo esto se acordó con el consenso de las principales fuerzas políticas. Sin embargo, la industria española no pudo adaptarse a los nuevos parámetros de precios y demanda y el problema persistió incluso después de la crisis de 1979. Entonces, se produjo un nuevo incremento de los desequilibrios inflacionistas y del desempleo, acompañados del deterioro en las cuentas del Estado y en la balanza de pagos, generándose una situación de incertidumbre económica que no fomentó la inversión y perpetuó el estancamiento. En pocas palabras, se incrementaron los desequilibrios y no se alcanzó ningún consenso para corregirlos. En el período de 1975 a 1982, el Producto Interior Bruto (PIB) creció a una media anual del 1,5% en términos reales y la formación de capital neto disminuyó a una media de 2,5% en términos reales".*

**El gobierno socialista**, surgido de las elecciones de octubre del 82, presidido por Felipe González, (investido el 1 de diciembre de 1982), se encuentran con este escenario al que hacer frente.

Según expresión del Ministerio de Asuntos Exteriores (ver web):

*" El primer gobierno socialista se enfrentó con una economía con unos bajos índices de crecimiento (con un aumento del PIB del 1,2% en 1982), unos altos niveles de inflación (14% en ese mismo año), claramente por encima de los de los otros países europeos, un déficit en la balanza de pagos de 4.000 dólares, un elevado déficit público de casi el 6% del PIB y un alto y creciente desempleo. Para corregir esta situación, se siguió una política de ajuste gradual a medio plazo, de acuerdo con varias medidas propuestas por las organizaciones europeas, con el objetivo de reducir los desequilibrios básicos: inflación, deuda externa, deuda pública y desempleo. Al mismo tiempo, estas medidas iban destinadas a corregir las desigualdades macroeconómicas; se acometió un necesario y retardado ajuste industrial que se desarrolló*

*gradualmente con el fin de mitigar los inevitables costes sociales. De esta manera, las autoridades se esforzaron por establecer las bases de un crecimiento sostenido y preparar la economía española para su futura entrada en la Comunidad Económica Europea (CEE). Después de un período de ajuste de tres años, la economía entró en una fase de expansión, coincidiendo con un clima internacional favorable y, el 1 de enero de 1986, se hizo realidad la adhesión de España a la CEE".*

A pesar de los distintos parámetros que influyeron en la debacle de las Concesionarias de las Autopistas rescatadas en el 83/84, diferentes expertos han expresado que el hecho fundamental en este proceso fue el referente al tráfico, de tal forma que, aún si se hubiesen dado condiciones económicas más favorables, las autopistas también hubieran tenido serias dificultades para generar un tráfico suficiente para obtener una rentabilidad adecuada en el período de la concesión.

Algunos datos acerca de la composición de las concesionarias rescatadas:

- **"AUDASA:** Los socios liderados por el Banco Hispanoamericano, eran un conglomerado de bancos entre los que se encontraban entidades como Banco Bilbao, Pastor, Noroeste y las Cajas de Ahorros gallegas".
- **"AUCALSA:** Sociedad constituida por los bancos Hispano Americano, como accionista principal, y Mercantil de Tarragona y de Gijón, por las cajas de ahorros de Asturias y Monte de Piedad de León, además de las constructoras Viales y Construcciones, S.A. y Huarte y Compañía, S.A."
- **"AUDENASA:** La sociedad fue constituida por Dragados y Construcciones, S.A., Huarte y Cia., Banco Central y Banco Hispano Americano ".

La conjunción de factores decisivos como mayores costes de construcción, necesidades de financiación, dificultad de generación del tráfico pronosticado en los estudios, y la consiguiente imposibilidad de la llegada de suficientes ingresos, ocasionaron deterioros en las cuentas de explotación de tal magnitud que las concesionarias fueron totalmente incapaces de atender sus obligaciones financieras. En esta situación, ante el peligro de la quiebra total de las concesionarias y la consiguiente e indeseable mala imagen ante los mercados, y las graves repercusiones previsibles para otras empresas relacionadas con créditos exteriores, se tomó la decisión de llevar a cabo el rescate de las Autopistas afectadas, lo que se llevó a cabo con la creación de la nueva empresa de capital público, **Empresa Nacional de Autopistas (ENA)**, que adquirió las acciones de las sociedades en rescate.

**Decretos** relativos al proceso de rescate, fueron:

- REAL DECRETO 302/1984, de 25 de enero, por el que se autoriza la creación de la Sociedad estatal "Empresa Nacional de Autopistas, S.A."
- REAL DECRETO LEY 6/1983, de 23 de noviembre, sobre adquisición por el Estado de la totalidad de las acciones representativas del capital de Autopista Concesionaria Astur-

Leonesa, S. A., y Autopista del Atlántico, Concesionaria Española, S. A.

- REAL DECRETO LEY 5/1984, de 9 de mayo, sobre adquisición por el Estado de acciones representativas del 50 % del capital de Autopistas de Navarra, S. A., y aportaciones

**Posteriormente, El Plan de carreteras 1984-91**, implantó la filosofía de priorizar las autovías y el *desdoblamiento de carreteras*, en contraposición a las autopistas de peaje. En efecto, tal como se indica en algún informe (*Dossier : El camino de España hacia la Unión Europea*):

*"Un aspecto particular del Plan de Carreteras (1984-91) es el abandono del Plan de Autopistas y la construcción de autovías. Las razones por las que se eligen las autovías frente a las autopistas son cuatro.*

*En primer lugar, el ejecutivo socialista considera que no es posible completar una red nacional de autopistas debido a que, como mostraba la experiencia, la iniciativa privada sólo se interesaría por los trayectos rentables.*

*En segundo, la crisis de las sociedades concesionarias provocada por unos tráficos menores que los pronosticados junto a unos mayores costes de construcción y financieros.*

*En tercero, el menor coste de las autovías. A este respecto debe de señalarse que las autovías se realizarían con unos parámetros de diseño menos exigentes, de tal manera que siempre que fuese posible simplemente se duplicaría la calzada de la antigua carretera nacional.*

*Por último, no debían pagarse peajes puesto que el plan se financia totalmente a través de los Presupuestos Generales del Estado".*

**Si el rescate de los años 80, realizado mediante la creación de la ENA, ha servido de lección para el que actualmente está en proceso, será una cuestión que será resuelta próximamente con las decisiones que tomen los poderes públicos al respecto.**

*Fernando Blasco Revilla*

*Comité de Infraestructuras.*

*INSTITUTO DE LA INGENIERÍA DE ESPAÑA.*

\*\*\*\*\*

## **ANEXO:**

### **REAL DECRETO 302/1984, de 25 de enero, por el que se autoriza la creación de la Sociedad estatal**

**“Empresa Nacional de Autopistas, S.A.”.**

## **TEXTO**

**LA SITUACION DE CRISIS ECONOMICA POR LA QUE ATRAVIESAN LOS PAISES INDUSTRIALIZADOS, PARTICULARMENTE ACUSADA EN LAS ACTIVIDADES RELACIONADAS DIRECTAMENTE CON LA UTILIZACION DE PRODUCTOS PETROLIFEROS, COMO EL TRAFICO AUTOMOVIL Y, CONSIGUIENTEMENTE, LA UTILIZACION DE LAS REDES VIARIAS, HA PRODUCIDO, ENTRE OTRAS CONSECUENCIAS, LA DE UN REPLANTEAMIENTO DE LA POLITICA DE CONSTRUCCION Y LA FORMA DE GESTION DE LAS AUTOPISTAS DE PEAJE. ASI, POR**

**EJEMPLO, HA SUCEDIDO EN FRANCIA Y EN ITALIA, DONDE LAS SOCIEDADES ESTATALES Y LAS DE ECONOMIA MIXTA HAN ADQUIRIDO UN PAPEL PREPONDERANTE EN EL SECTOR**

**EN ESPAÑA EL FRACASO DE LA POLITICA SEGUIDA EN LOS ULTIMOS AÑOS EN ESTA MATERIA SE PRESENTA CON PERFILES GRAVES, NO SOLO POR RAZONES ANALOGAS A LAS EXPUESTAS, SINO COMO CONSECUENCIA DE UNOS PLANTEAMIENTOS ERRONEOS, AL ABORDARSE INICIALMENTE LA CONSTRUCCION DE ESTAS VIAS, QUE DIERON LUGAR A LA FIJACION DE UNOS OBJETIVOS INADECUADOS Y, POR LO MISMO, AL DESARROLLO PARCIAL Y POCO COHERENTE DE UNOS PLANES EN BUENA MEDIDA IMPROVISADOS**

**TAL ESTADO DE COSAS, HA PROVOCADO LA NECESIDAD DE UNA ACTUACION PUBLICA, DE LA QUE ES EJEMPLO EL REAL DECRETO-LEY 6/1983, DE 23 DE NOVIEMBRE, DIRIGIDA A REORDENAR EL SECTOR Y A EVITAR QUE LOS PROBLEMAS QUE AFECTABAN A ALGUNAS SOCIEDADES CONCESIONARIAS PUDIERAN OCASIONAR GRAVES PERJUICIOS A INTERESES MAS AMPLIOS**

**SOBRE ESTAS PREMISAS, PARECE LOGICO QUE TAL ACTUACION PUBLICA SE INSTRUMENTE EN ESTE PUNTO UTILIZANDO LA TECNICA DE LA CREACION DE UNA SOCIEDAD ESTATAL, PUES CON ELLA SE LOGRAN ARMONIZAR LAS EXIGENCIAS DEL INTERES GENERAL Y LA NECESARIA AGILIDAD EN LA GESTION, LO QUE EN DEFINITIVA REDUNDARA EN UNA MAYOR EFICACIA EN EL MANEJO DE LOS RECURSOS QUE SEAN ASIGNADOS, SIN MERMA DEL CONTROL ESTRICTO DE SU APLICACION. POR OTRO ADO, PERMITIRA CONTAR CON UN ENTE APROPIADO PARA DESARROLLAR Y COORDINAR, EN EL ASPECTO GESTOR, LA POLITICA QUE EN CADA MOMENTO DETERMINE EL GOBIERNO EN ESTA ESFERA**

**EN SU VIRTUD, A PROPUESTA DE LOS MINISTROS DE ECONOMIA Y HACIENDA Y DE OBRAS PUBLICAS Y URBANISMO , Y PREVIA DELIBERACION DEL CONSEJO DE MINISTROS EN SU REUNION DEL DIA 25 DE ENERO DE 1984, DISPONGO:**

**ARTICULO 1. SE AUTORIZA LA CREACION , CON EL CARACTER DE SOCIEDAD ESTATAL, DE LA SOCIEDAD <EMPRESA NACIONAL DE AUTOPISTAS, SOCIEDAD ANONIMA> (EN ANAGRAMA ENAUSA), CUYO CAPITAL SE APORTARA INTEGRAMENTE POR EL ESTADO**

**ART. 2. EL CAPITAL DE LA SOCIEDAD SERA, EN TODO MOMENTO, EXCLUSIVAMENTE ESTATAL Y SE FIJA INICIALMENTE EN 50.000.000 DE PESETAS, QUEDANDO EL MINISTERIO DE ECONOMIA Y HACIENDA AUTORIZADO PARA SU SUSCRIPCION, DESEMBOLSO E INCORPORACION A LA CARTERA DEL ESTADO DE LOS TITULOS CORRESPONDIENTES**

**EL ESTADO PODRA APORTAR LOS RECURSOS NECESARIOS PARA MANTENER SU EQUILIBRIO FINANCIERO**

**ART. 3. CUANDO LA REALIZACION DE LAS CORRESPONDIENTES OBRAS ASI LO EXIJA , LA <EMPRESA NACIONAL DE AUTOPISTAS, S. A.> PODRA OSTENTAR LA CONDICION DE BENEFICIARIO DE LA EXPROPIACION, EN SU CASO, SEGUN LO DISPUESTO EN LA LEY DE EXPROPIACION FORZOSA, DE 16 DE DICIEMBRE DE 1954, Y SU REGLAMENTO, DE 26 DE ABRIL DE 1957, CORRESPONDIENDO LA FACULTAD EXPROPIATORIA AL MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS Y URBANISMO**

**ART. 4. LA SOCIEDAD SE REGIRA POR LAS NORMAS DE DERECHO MERCANTIL, CIVIL Y LABORAL, SIN PERJUICIO DE LA APLICACION EN LO PROCEDENTE DE LA LEY DEL PATRIMONIO DEL ESTADO, DE LA LEY GENERAL PRESUPUESTARIA, DE 4 DE ENERO DE 1977, Y, EN LO NO DEROGADO POR ESTA, DE LA LEY DE ENTIDADES ESTATALES AUTONOMAS, DE 26 DE DICIEMBRE DE 1958**

**ART. 5. LA <EMPRESA NACIONAL DE AUTOPISTAS> TENDRA POR OBJETO:**

**1. LA CONSTRUCCION , POR SI O POR TERCEROS Y LA EXPLOTACION DE AUTOPISTAS DE PEAJE U OTRAS VIAS, PREVIA AUTORIZACION DEL GOBIERNO**

**2. LA PROMOCION, POR SI O EN CONCURRENCIA CON OTRAS ENTIDADES O EMPRESAS PUBLICAS O CON PERSONAS O ENTIDADES PRIVADAS, DE EMPRESAS CUYO OBJETO SEA LA CONSTRUCCION O EXPLOTACION DE DICHAS VIAS**

**3. LA PARTICIPACION EN EL CAPITAL DE SOCIEDADES QUE TENGAN TAL OBJETO Y REALICEN SU ACTIVIDAD COMO CONCESIONARIAS DEL ESTADO U OTRO ENTE PUBLICO, O EN VIRTUD DE OTRO SISTEMA DE GESTION INDIRECTA**

**4. LAS DEMAS ACTIVIDADES QUE SEAN COMPLEMENTARIAS O DERIVADAS DE LAS ANTERIORES**

**ART. 6. LA SOCIEDAD CUYA CONSTITUCION SE AUTORIZA EN EL ARTICULO 1. SEGUIRA EN SU ACTUACION LAS DIRECTRICES QUE EN LAS MATERIAS RELACIONADAS CON SUS FINES PROPIOS ESTABLEZCA EL MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS Y URBANISMO, SIN PERJUICIO DE LAS COMPETENCIAS QUE CORRESPONDAN A LA DIRECCION GENERAL DEL PATRIMONIO DEL ESTADO**

**LA DELEGACION DEL GOBIERNO EN LAS SOCIEDADES CONCESIONARIAS DE AUTOPISTAS NACIONALES DE PEAJE EJERCERA, EN RELACION CON LA <EMPRESA NACIONAL DE AUTOPISTAS>, LAS MISMAS FUNCIONES QUE TIENEN ATRIBUIDAS RESPECTO DE AQUELLAS**

**DISPOSICIONES ADICIONALES**

**PRIMERA.-SE TRANSFERIRAN A LA <EMPRESA NACIONAL DE AUTOPISTAS>, COMO APORTACION NO DINERARIA DE CAPITAL, LAS ACCIONES DE SOCIEDADES CONCESIONARIAS DE AUTOPISTAS DE PEAJE DE LAS QUE EL ESTADO SEA TITULAR, A SU VALOR ACTUAL**

**SEGUNDA .-A EFECTOS DE LO DISPUESTO EN EL ARTICULO 5. DE ESTE REAL DECRETO , LA <EMPRESA NACIONAL DE AUTOPISTAS, S. A.> PODRA EXPLOTAR LAS CARRETERAS A LAS QUE SE REFIEREN LOS ARTICULOS 27 AL 30 DE LA LEY 51/1974, DE 19 DE DICIEMBRE, DE CARRETERAS, Y SUS CORRELATIVOS DEL REGLAMENTO GENERAL APROBADO POR REAL DECRETO 1073/1977, DE 8 DE FEBRERO**

**DISPOSICION FINAL**

**POR LOS MINISTERIOS DE ECONOMIA Y HACIENDA Y DE OBRAS PUBLICAS Y URBANISMO SE DICTARAN LAS DISPOSICIONES Y SE ADOPTARAN LAS MEDIDAS QUE EXIJAN LA APLICACION Y EL DESARROLLO DE LO DISPUESTO EN ESTE REAL DECRETO, QUE ENTRARA EN VIGOR EL DIA SIGUIENTE AL DE SU PUBLICACION EN EL <BOLETIN OFICIAL DEL ESTADO>**

**DADO EN MADRID A 25 DE ENERO DE ENERO DE 1984.-JUAN CARLOS R.-EL MINISTRO DE LA PRESIDENCIA, JAVIER MOSCOSO DEL PRADO Y MUÑOZ**

\*\*\*\*\*