

El «peaje» de las autopistas que prepara el Gobierno podría ser inconstitucional

La finalidad de la medida según se indica es que la conservación de las vías se haga por los efectivos usuarios de las mismas y no con cargo a los Presupuestos Generales del Estado



Autopista española (Foto: Autofácil)

Esta semana se ha confirmado por parte del Gobierno que se establecerá un «**sistema de tarificación**» por el uso de vías de alta velocidad; sistema que se desarrollará en los próximos meses para ponerlo en marcha a partir de 2023 y 2024.

Se afirma por parte del ejecutivo que dicha iniciativa se encuentra plenamente **implantada en muchos de nuestros socios europeos**. La finalidad de la medida según se indica es que la conservación de las vías se haga por los efectivos usuarios de las mismas y no con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

Sin embargo, lo cierto es que en los países de nuestro entorno, el sistema difiere mucho: **en Francia, el pago se impone solo en el 1% de la red nacional**, en **Reino Unido** solo hay 23 peajes en todo el país y únicamente en tramos especiales y en **Italia** las autopistas son totalmente gratuitas y solo se paga por las autopistas. **Alemania** tiene algunos peajes puntuales en puentes y túneles para vehículos pesados. Y en **Portugal**, tienen el sistema que, según todas las quinielas, es el que baraja el Gobierno español.

Ahora bien, tras once años de pago en Portugal por las autovías, **las críticas en el país vecino no cesan**: se han rebajado ya por tercera vez las tarifas (pese a que sigue siendo insuficiente lo recaudado para mantenerlas), las ciudades más turísticas se oponen también porque frena la captación de visitantes, y los pueblos más aislados del interior, los ven como una barrera más a su desarrollo.



(Foto: Economist & Jurist)

En España, la polémica está servida: **los conductores claman porque no se imponga esta medida tras la subida del precio del combustible** e inmersos aun en la crisis post covid. Por su parte, los transportistas están en pie de guerra: reclaman que la medida no les afecte, pues supondría una pérdida de competitividad para la economía española, ya que encarecería los transportes. Otros ciudadanos, en cambio, que no tienen vehículo particular y usan frecuentemente el transporte público, alegan que debe primar el principio comunitario de *“quien usa paga y quien contamina paga”*, olvidando que, la tarificación que se imponga a los transportistas, **acabará siendo repercutido en el precio final de los productos que todos consumimos**.

Pues bien, teniendo en cuenta todas estas circunstancias y en el panorama actual, el peaje por las autovías o “el sistema de tarificación”, tal y como ha sido anunciado, plantea desde el punto de vista jurídico, las siguientes cuestiones:

¿Puede imponerse el pago de un peaje o tarifa por la utilización de una vía que es pública?

Las autovías son vías de gestión pública que se construyen y mantienen con los impuestos que se recaudan de todos los ciudadanos.

Como [abogados especialistas en fiscal](#), conviene señalar que actualmente, los ciudadanos sufragamos dos impuestos asociados a la conducción (al margen del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica que se destina al mantenimiento de las vías urbanas): el **impuesto especial de hidrocarburos** y el **impuesto de matriculación**, con los que en conjunto el Estado recauda una media de veinte mil millones de euros anuales. Y ello sin contar con otros ingresos asociados indirectamente a la conducción: las multas que se recaudan, el IVA aplicado a la inspección obligatoria de las ITV, etc.

Pues bien, de la recaudación anual directa de más de veinte mil millones de euros por el impuesto de matriculación y de hidrocarburos, solo se destinan en los Presupuestos de 2022, **mil cuatrocientos millones de euros** para el mantenimiento de las Autovías.

Si estos impuestos fueran conceptuados solo parcialmente como “ingresos finalistas”, esto es, ingresos con los que financiar gastos de manera directa y específica, como es el mantenimiento de las carreteras, **no sería necesario imponer el sistema de peaje de las autovías**, puesto que habría recursos suficientes con los que atender el gasto.

Se aduce por los defensores de la medida que, la imposición de tarifas **no es un supuesto de doble imposición porque éstas se concebirán como tasas que gravan un servicio público como es el mantenimiento de las carreteras**. Frente a ello, y como venimos sosteniendo, no sería necesario ningún ingreso extra del Estado si se hiciera una adecuada asignación de los recursos públicos, destinando solo una parte de los impuestos recaudados a dicho fin.

Además, tampoco es lícito el argumento de que solo quien use la vía la pague, porque **el contribuyente en general, tenga automóvil o no, también se beneficia del transporte por carretera** (para el suministro de todo tipo de bienes, incluidos los de primera necesidad).

El art. 31 de la [Constitución](#) establece que, “*todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio*».

*El gasto público realizará una **asignación equitativa de los recursos públicos**, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía”.*

Consideramos que, amén de afectar de plano al principio de igualdad, **el sistema de tarificación para el mantenimiento de las carreteras no es precisamente una asignación equitativa y justa de los recursos públicos**, ni mucho menos eficiente, lo que daría pie a sustentar una posible vulneración de dicho precepto constitucional.

¿Vulnera el sistema de peajes de las autovías la libre circulación de sus ciudadanos?

El art. 19 de la Constitución garantiza el **derecho fundamental de todos los ciudadanos a circular libremente por el territorio nacional**. Asimismo, el art. 139.2 de nuestra Carta Magna establece que, “*Ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español*”.

Entendemos que el sistema de peajes en las autovías choca frontalmente con sendos preceptos en tanto que, **las autovías, a diferencia de las autopistas, no permiten en todos los casos que haya un recorrido alternativo a las mismas**. Por ello, la imposición de tarifas en cualesquiera vías sin alternativa gratuita restringe de plano el derecho a la movilidad de los ciudadanos.

También es contrario a este precepto constitucional impedir el **libre desplazamiento por vías públicas gratuitas a personas que residen en ámbitos rurales** y precisan del automóvil porque no hay alternativa de transporte público. Es también el caso de aquellos ciudadanos que viven en la periferia de las grandes ciudades y que utilizan a diario las autovías y autopistas para acudir a su trabajo en la capital.

Por otro lado, la imposición de peajes en las autovías puede restringir este derecho también en la medida en que, precisamente, **los que no tengan suficientes recursos económicos para sufragar los peajes, se vean obligados a usar las carreteras convencionales**, con un mayor índice de siniestralidad; así como también los que sencillamente no quieran pagar la tarifa de las autovías y decidan acudir a vías alternativas (si las hay).

¿Es constitucional una medida que imponga una distinción de trato tan importante en su aplicación?

La Constitución garantiza en su art. 14 que, **los españoles son iguales ante la ley**, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social. Además, **el art. 31 anteriormente citado** impone que el sistema tributario respete también el principio de igualdad.

Y el **art. 139** antes referido, establece en su apartado primero que, todos los españoles tendrán los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado.

Pues bien, **el sistema que se está estudiando baraja la opción de incluir un marco legal genérico para que otras administraciones además de la estatal**, puedan cobrar por el uso de las vías que son de su titularidad. Algunas Comunidades ya anuncian que no aplicarán dicha medida en sus respectivos territorios, otras en cambio precisan financiación urgente y apoyarán la medida.

Otro ejemplo más de trato desigual, resultan ser las excepciones que ha defendido el Director General de Tráfico, espetando que habrá ciertos conductores que no tendrán que pagar: el que viaja por temas laborales, por estudios, por motivos médicos, etc.



Pere Navarro Olivella, Director General de Tráfico (Foto: Flotas)

¿Quiénes serían entonces los que pagarían los peajes? **¿cómo se puede fijar un sistema que diferencie la finalidad del desplazamiento?** Desde nuestro punto de vista, se torna imposible.

En cualquier caso, aun siendo posible, **¿es lícito imponer los peajes solo a los que se desplazan por razones de ocio?**, ¿a los que se desplazan por vacaciones con independencia de sus recursos económicos, o circunstancias personales? Si p.ej. resulta que residen en núcleos de población pequeños que no cuentan con medios alternativos de transporte como en una gran ciudad.

Somos conscientes que, desde hace años, por parte de nuestros gobernantes (con independencia del signo político) buscan **fórmulas que permitan asumir el coste del mantenimiento de las autovías**, cada vez más acuciante con las autopistas que revierten al Estado y dejan de generar ingresos sumando por el contrario más gastos.

Es una realidad que existe un déficit en el mantenimiento y conservación de las carreteras para asegurar su buen estado y garantizar su seguridad pero, **¿es esta medida de los peajes la única opción?**, **¿no es posible destinar parte de lo recaudado específicamente por el sector a este fin en concreto?** De los desplazamientos en carretera nos beneficiamos todos y todos debemos contribuir, no solo los que cogen el coche, el taxi o el camión, también los que cogen el autobús o el tren para desplazarse porque tienen esa opción en su ciudad, y compran a distancia multitud de productos que les lleva un transportista.

Por ello, asegurar un sistema justo, que garantice la equidad territorial en la implantación de esta medida así como la igualdad de todos los ciudadanos con independencia de donde residan, es imprescindible, y que no vaya en detrimento, una vez más, de esa España rural y vaciada.

Sobre los autores: Antonio Benítez Ostos es Socio-Director de Administravando Abogados y María José Amo Gago es Asociada en Administravando Abogados.