

## **INFORME DE PROMOCIÓN DA COMPETENCIA IPRO 5/2021 POSICIÓN DO PLENO DA COMISIÓN GALEGA DA COMPETENCIA SOBRE A VALORACIÓN DA COBRANZA POR USO DE VÍAS DE ALTA CAPACIDADE POR VEHÍCULOS DE TRANSPORTE DE MERCADORÍAS DESDE O PUNTO DE VISTA DA COMPETENCIA E A SÚA INCIDENCIA NA COMUNIDADE AUTÓNOMA DE GALICIA**

Pleno:

D. Ignacio López-Chaves e Castro, Presidente.

D. Daniel Neira Barral, Vogal / Secretario.

Dona. M<sup>a</sup> Teresa Cancelo Márquez, Vogal

En Santiago de Compostela, a 20 de decembro de 2021

### **PRESENTACIÓN E BASE XURÍDICA**

A promoción da competencia, que é un alicerce fundamental de actividade das Autoridades de Competencia, persegue mellorar a calidade da intervención dos poderes públicos e trata de evitar que como consecuencia da mesma prodúzase, indeseadamente para a sociedade, un dano para a competencia que non estea xustificada pola existencia de intereses públicos. Non corresponde ás autoridades de competencia definir as políticas públicas, pero se poden achegar propostas para que o desenvolvemento destas sexa o máis eficiente posible para o mercado.

Por iso, este Pleno, ademais de resolver os expedientes derivados de presuntas prácticas contrarias á competencia, onde a súa función ten un carácter esencialmente reactivo, tomou conciencia da necesidade de adoptar un enfoque proactivo na mellora do funcionamento competitivo dos mercados en Galicia entendendo que para iso debe exercer de maneira o máis intensa posible, as súas atribucións en materia de promoción da competencia e de garantía da unidade de mercado. Este Pleno considera que unha eventual ampliación das súas funcións debería ter por obxecto tamén a mellora regulatoria, que se haxa en íntima relación coas outras funcións que actualmente ten encomendadas.

Desde esta ampla perspectiva e adoptando o indicado enfoque proactivo, este Pleno faise eco e decide pronunciarse para estimular o debate e a necesaria reflexión, polo anuncio da inminente cobranza polo Goberno do Estado dunha cantidade polo uso (“pago por uso” PPU, en diante) de autovías e vías de alta capacidade a través dunha norma de carácter tributario debe ser analizado desde o punto de vista do impacto que esa intervención pública pode orixinar nos operadores económicos, en especial para os que se atopan na situación de periferia respecto aos principais mercados.

O desenvolvemento de políticas de tarifación como instrumento de financiamento das infraestruturas non é algo que agora se poida presentar como novo. Xa aparecía no Plan Estratégico de Infraestruturas e Transporte (PEIT) aprobado polo Acordo do Consello de Ministros do 15 de xullo de 2005 que sinalaba, dentro do marco económico e financeiro do PEIT, no seu apartado 8.2.4 que “(...) A toma de conciencia da existencia duns custos (custos externos) xerados polos usuarios da infraestrutura, xunto coas necesidades de financiamento destas, espertaron o interese por desenvolver políticas de tarifación”<sup>1</sup>, pero ata a data non se adoptou medida algunha sobre o tema.

Este informe emítese pola CGC sen coñecer se se vai a impoñer este sistema de PPU polo Goberno de España, nin as razóns en que o xustificarán en caso de establecerse, nin o ámbito que tería a súa aplicación, nin os vehículos aos que se aplicará, nin a alternativa que se elixirá para facer efectiva o mesmo, tampouco se coñece cal serán os custos da infraestrutura que se repercutirá, se serán só os gastos de conservación e explotación ou se incluírán outras cantidades como poden ser os de construción non amortizados ou os destinados a reducir a contaminación sonora ou a mellorar a seguridade viaria, por exemplo<sup>2</sup>. Fálase, en declaracións de membros do Ministerio de Transportes, Mobilidade e Axenda Urbana (en diante MTMAU), de introducir un sistema de tarifación na rede viaria para asumir a súa “conservación e mantemento”, afirmándose que non só será unha ferramenta de financiamento, senón que tamén servirá para modular o uso dos transportes máis contaminantes<sup>3</sup> e unha referencia a ela aparece no Plan de Recuperación, Transformación e Resiliencia elaborado polo Goberno de España<sup>4</sup>.

Esta falta de información concreta deixa, a xuízo deste Pleno, ampla marxe ao debate, ao que este Pleno quere e considera oportuno contribuír desde a específica perspectiva da competencia e a garantía da unidade de mercado, destacando as eventuais consecuencias

<sup>1</sup> “8.2.4. Procedencia final dos recursos financeiros: Cara ao principio da tarifación.

Co financiamento orzamentario e baixo o principio de desafectación, a colectividade formada polos contribuíntes foi en última instancia quen asumiu en maior medida o custo das infraestruturas, participando no pago destas na mesma medida que aqueles que a utilizan ou se benefician das mesmas.

A toma de conciencia da existencia duns custos (custos externos) xerados polos usuarios da infraestrutura, xunto coas necesidades de financiamento destas, espertaron o interese por desenvolver políticas de tarifación. En materia ambiental esta política é expresada de forma moi gráfica baixo o principio “quen contamina paga”. Fronte ao modelo exposto na maioría dos países xorden iniciativas que eluden o principio de desafectación impositiva ou de caixa única, de maneira que afectan parte ou a totalidade dos impostos que gravan o carburante e o vehículo ao financiamento e mellora das súas infraestruturas, como se destacou anteriormente, normalmente a través dun fondo especial, adscrito ou non aos orzamentos das Administracións públicas.” Plan Estratégico de Infraestruturas e transporte (PEIT) 2005 -2020, Centro de Publicacións, Ministerio de Fomento, Madrid, 2005, p. 160.

<sup>2</sup> Un dos custos que non se podería repercutir serían os custos de policía de tráfico como custo de explotación, xa que segundo o Tribunal de Xustiza da UE non é tal custo de explotación. Sentenza do Tribunal de Xustiza (Sala Primeira) do 28 de outubro de 2020, asunto C-321/19, BY e CZ contra Bundesrepublik Deutschland, apartado 27. ECLI:EU:C:2020:866.

<sup>3</sup> “Non ten sentido que haxa este baleiro e que o mantemento e a conservación da infraestrutura sígase sufragando cos impostos de todos os españois que ten necesidades máis urxentes como son as políticas sociais” Declaracións do Secretario Xeral de Infraestruturas do Ministerio de Transportes, Mobilidade e Axenda Urbana, no Foro *Conversa Legado 2030*

[https://cadenaser.com/ser/2021/10/19/economia/1634632865\\_035145.html](https://cadenaser.com/ser/2021/10/19/economia/1634632865_035145.html), organizado pola cadea SER en Santiago de Compostela no mes de outubro de 2021.

<sup>4</sup> “(...) o desenvolvemento dun mecanismo de pago por uso das estradas de alta intensidade” Plan de Recuperación, Transformación e Resiliencia, Goberno de España ,27 de abril de 2021, p. 134.

das decisións que se adopten desde a perspectiva dunha comunidade autónoma como a de Galicia, integrada no mercado español e europeo, pero cunha singularidade específica derivada de factores que se examinarán no presente informe.

Este Informe redáctase, por tanto, ante a posibilidade de establecemento en Galicia dun sistema de PPU considerando que afectaría as vías de alta capacidade (autovías e autoestradas) do Estado, que a abonarían os vehículos pesados<sup>5</sup>, e que os gastos que se quizerían repercutir serían os de conservación e explotación, así como os denominados custos externos<sup>6</sup>.

A Comisión Galega da Competencia (CGC) é a Autoridade de Competencia en Galicia, que se configura, como se recolle no artigo 38 da Lei 14/2013, do 26 de decembro, de racionalización do sector público autonómico de Galicia, como o órgano colexiado independente encargado da aplicación na Comunidade Autónoma de Galicia da Lei 15/2007, do 3 de xullo, de defensa da competencia, (LDC) segundo os criterios establecidos pola Lei 1/2002, de coordinación de competencias entre o Estado e as comunidades autónomas en materia de defensa da competencia. As previsións recollidas na devandita lei 14/2013 son desenvoltas no Decreto 118/2016, do 4 de agosto, polo que se crea o Instituto Gallego do Consumo e da Competencia e apróbanse os seus estatutos (en diante “Decreto 118/2016”).

Nesta liña de promover a competencia en Galicia, o artigo 26, parágrafo 2º, nas súas letras g) e n), do Decreto 118/2016 asigna a este organismo, como función: g) “Vixiar o funcionamento competitivo dos mercados para garantir os niveis de competencia efectiva nos mesmos en beneficio das persoas consumidoras e usuarias de Galicia” e n) “Emitir informe sobre a posible vulneración da normativa de unidade de mercado naqueles casos que se consideren de interese para o mantemento ou a defensa da libre competencia na Comunidade Autónoma de Galicia”.

Polo exposto, o Pleno, que é quen ten atribuída esta competencia, ante a publicación de diversas noticias nos medios de comunicación e a realización de declaracións no Congreso dos Deputados sobre o establecemento polo Goberno da Nación do pago dunha cantidade

<sup>5</sup> Entendendo como tales, como fai a Directiva 1999/62/CE do Parlamento Europeo e do Consello, do 17 de xuño de 1999, relativa á aplicación de gravames aos vehículos pesados de transporte de mercadorías pola utilización de determinadas infraestruturas ao vehículo de motor ou conxunto de vehículos articulados, destinado ou utilizado exclusivamente para o transporte de mercadorías por estrada e cun peso máximo autorizado superior a 3,5 toneladas. En caso de estender a outros vehículos para uso industrial as conclusións e recomendacións contidas neste informe seríanlles igualmente aplicables

<sup>6</sup> A idea do que se entende como custos externos aparece ben descrita na Comunicación da Comisión ao Parlamento Europeo, ao Consello, ao Comité Económico e Social Europeo e ao Comité das Rexións, Estratexia para a aplicación da internalización dos custos externos do 7 de xullo de 2008 [[COM \(2008\) 435 final](#) – non publicada no Diario Oficial] ao declarar na súa páxina 3 que “Os usuarios do transporte soportan os custos ligados directamente á utilización do seu medio de transporte (combustible, seguros, etc.). Estes custos considéranse custos **privados** no sentido de que os paga directamente o usuario. Con todo, o usuario xera unha serie de danos que teñen un custo para a sociedade e dos que el non se fai cargo directamente (custos **externos**), xa sexan perdas de tempo dos demais condutores por conxestión do tráfico, problemas de saúde ligados ao ruído e á contaminación atmosférica e, a máis longo prazo, efectos das emisións de gas de efecto invernadoiro no cambio climático. Estes custos son reais incluso se non sempre teñen un valor explícito de mercado: gastos de policía e de xestión das infraestruturas, gastos de hospitalización e de saúde pública, descenso da calidade de vida. Xeralmente sopórtanos a colectividade e os cidadáns”. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/É/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC0435&from=É>

polo uso (PPU) de vías de alta capacidade do Estado a través dunha norma de carácter tributaria, na medida en que afectaría a infraestruturas que transcorren pola Comunidade autónoma de Galicia mesmo algunhas delas, como a autoestrada AP-9 e a AP-53, na súa totalidade, considera de interese a elaboración do presente informe elaborado con ánimo de contribuír ao debate que a posible implantación dun sistema de PPU suscitaría e para:

- a) achegar a súa proposta de mellora de calidade normativa no caso de que se produza esa intervención do Estado,
- b) examinar as posibles alternativas e as súas consecuencias, e
- c) ver cal delas, en opinión da CGC, sería a máis eficiente para o mercado e a que menos distorsións provocaría á competencia.

Analizada a situación exposta o Pleno da Comisión Galega da Competencia (CGC), na súa reunión do 20 de decembro de 2021, coa composición expresada e sendo relator D. Ignacio López-Chaves e Castro, acordou emitir de oficio o presente informe de Promoción da Competencia (IPRO), ao amparo do disposto no art. 26.2 g) e n) do Decreto 118/2016, do 4 de agosto, polo que se crea o Instituto Galego do Consumo e da Competencia e apróbanse os seus estatutos.

## MOTIVACIÓN E RAZÓNS DA MEDIDA

1).- O motivo da implantación desta nova intervención pública de natureza ou carácter claramente tributaria e recadatoria debe de estar moi razoada e xustificada para que así as autoridades de competencia, unha vez que se defina o seu establecemento e extensión, podamos achegar as nosas propostas para que esa actuación pública sexa o máis eficiente posible e que supoña unha mellora respecto de a situación actual tanto en termos de xestión do gasto público en materia de mantemento e conservación da rede viaria como en termos de benestar xeral evitando unha posible afectación á competencia que non estea xustificada polo interese público.

2).- Defendeuse que a implantación dun sistema de pago por uso de infraestruturas ten importantes vantaxes para a sociedade, xa que:

- a) traslada aos usuarios –incluídos os estranxeiros– o custo de infraestrutura, en lugar de que sexan todos os contribuíntes, usen ou non esa infraestrutura, os que abonan o seu mantemento;
- b) permite incentivar o uso de vehículos e modos de transporte máis eficientes desde un punto de vista ambiental, e
- c) permite garantir unha fonte estable de recursos para o financiamento de infraestruturas<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Vasallo, J.M.; “Estudo económico da tarificación das infraestruturas de estradas de España”, xaneiro 2012, Centro de Investigación do Transporte, resumo executivo, p. 15. Sinala así mesmo que “(...) o efecto do pago por uso de infraestruturas sobre o IPC sería moi limitado. Cunha tarifa para vehículos pesados similar á que se

No Informe do ano 2007 *“Taxas sobre o uso da infraestrutura: todos gañan” Unha guía das novas regras da UE para as peaxes de estrada para os camións*<sup>8</sup> partindo das experiencias neste tema de pago por uso dos sistemas suízo, austríaco e alemán indicábanse como efectos, positivos e negativos, da súa implantación, entre outros, os seguintes:

1º.- Unha redución de vehículos-quilómetro. Despois dun aumento constante de vehículos-quilómetro durante máis de 30 anos, desde que se introduciu a taxa de vehículos pesados a tendencia en Suíza cambiou radicalmente, xa que nos dous primeiros anos despois da introdución da taxa, o número de vehículos-quilómetro por vehículo diminuíu nun 5% por ano.

2º.- Ganancias na eficiencia no transporte de mercadorías por estrada e na loxística. Así sinalaba ese Informe que algunhas empresas estaban a cooperar para evitar viaxes sen carga, pero que outras empresas medianas tiveron dificultades para adaptarse e desapareceran.

3º.- Axuste na composición da frota. En Alemaña e Suíza os sistemas de tarificación baseados nas emisións dos vehículos tiveran un claro efecto sobre a composición das frotas.

4º.- Desviacións de tráfico. Afirmar que un considerable número de camións evitaba o pago de taxas usando estradas non suxeitas a peaxes. En Austria e Alemaña, parte da rede secundaria de estradas sufrira un aumento substancial no número de camións tras a introdución do sistema de peaxe xa que había unha clara evidencia de que o tráfico pesado de mercadorías desvíabase cara a outras estradas paralelas. Isto non só afectaba os países que a aprobaban, tamén ocorría en determinados corredores de países veciños que os camións usaban como estradas de ligazón e así evitar o pago, sendo o caso máis famoso o das autoestradas da rexión francesa de Alsacia, onde se rexistraron aumentos dun 20% no tráfico de camións. Este efecto non se producía, en cambio, en Suíza xa que nese país todas as estradas estaban suxeitas a peaxe. Para facer fronte a esta desviación cara a estradas paralelas, Alemaña pola Lei sobre a recadación de taxas relacionadas cos roteiros para o uso das autoestradas e estradas federais (Lei de Peaxe das Autoestradas Federais - BFStrMG) do 12 de xullo de 2011 atribuíu ao Ministerio Federal de Transportes a facultade de ampliar a obrigaición de pago a tramos concretos de estradas para evitar a evasión da peaxe<sup>9</sup>.

---

obtéñ por este procedemento, outros estudos consideran que tería lugar un incremento do IPC do 0,14%. Ademais, este incremento sucedería só no primeiro ano do establecemento da tarificación, xa que os prezos permanecerían constantes nos anos sucesivos”. Ibidem p. 16. No caso de Suíza, que se analiza especialmente nese estudo, xa que incorporou no ano 2001 un sistema de tarificación modulable a vehículos pesados, a súa introdución supuxo unha subida do 0,11 % da inflación, polo que considera que o efecto neste campo foi só marxinal. Ibidem p. 15.

<sup>8</sup> “Taxas sobre o uso da infraestrutura: todos gañan” Unha guía das novas regras da UE para as peaxes de estrada para os camións. Barcelona, marzo de 2008, tradución do Informe “A Price Worth Paying” (Second edition, June 2007) A guide to the new EU rules for road tolls for lorries, T&E 07/1, Markus Liechti e Nina Renshaw, pp. 11 e 12.

<sup>9</sup> Artigo 1 – 4 da Lei sobre a recadación de taxas relacionadas cos roteiros para o uso das autoestradas e estradas Federais (Lei de Peaxe das Autoestradas Federais - BFStrMG) BFStrMG de 2.07.2011

5º.- Prezos ao consumidor. Indicaba o Informe que os prezos non aumentaran significativamente en ningún dos tres países<sup>10</sup>.

6º.- Competitividade. Sinalaba o Informe que o sistema de Suíza tiña a taxa quilométrica máis alta de Europa e que se estende a todas as estradas do país, e ese país había, ao mesmo tempo, alcanzado as cotas máis altas de competitividade a escala global.

Outros estudos defenderon a vantaxe que supoñería a internalización dos custos externos<sup>11</sup> mediante a implantación de instrumentos de mercado, como as vías de peaxe, no uso das infraestruturas viarias, que podería conducir a:

- a) un uso máis eficiente da infraestrutura,
- b) unha redución dos efectos externos negativos da actividade de transporte,
- c) unha mellora da equidade entre usuarios de transportes<sup>12</sup>.

3).- Pero ademais do efecto das desviacións de tráfico a estradas non suxeitas ao PPU, tamén se sinalaron outras consecuencias negativas que afectan as rexións ou Estados periféricos xa que estes "(...) verán aumentar sensiblemente os custos de transporte, como consecuencia do aumento das taxas e peaxes nos demais Estados membros"<sup>13</sup>, tema que prexudicaría especialmente a unha comunidade autónoma tan periférica como é Galicia. A xénese da Directiva 1999/62/CE da Comisión Europea<sup>14</sup>, e das anteriores que regularon o pago por uso de infraestruturas<sup>15</sup>, pódenos arrojar luz sobre a razón do establecemento da normativa de harmonización do sistema de PPU aplicable aos países membros da Unión Europea. Esta regulación nace como consecuencia da iniciativa tomada por algúns países centroeuropeos que, como Suíza e Austria, decidiran empezar a gravar cunha taxa aos vehículos pesados que circulasen polas súas estradas. Estes países, que ten unha situación de centralidade xeográfica en Europa, establecéranla motivada polo forte tráfico que dese tipo de vehículos estranxeiros soportaban as súas estradas e o investimento que, como consecuencia diso, tiñan que facer con cargo aos seus orzamentos nacionais para a

<sup>10</sup> O cal indica que se aumentaran, aínda que non de maneira significativa.

<sup>11</sup> Que consiste en incluír os custos ambientais, de conxestión ou de accidentes no proceso de decisión dos usuarios de transportes

<sup>12</sup> "Modelo de tarificación para as vías de alta capacidade". Abertis Position Paper. Decembro de 2015, p. 9. Abertis é un dos operadores de referencia internacional en a xestión de autoestradas de peaxe, con preto de 8.700 quilómetros de vías de alta capacidade e calidade en 16 países de Europa, América e Asia. É o primeiro operador nacional de autoestradas en países como España, Chile, e Brasil, e ten unha importante presenza tamén en Francia, Italia, México, Estados Unidos, Porto Rico e Arxentina. A compañía conta con participacións na xestión de máis de 200 quilómetros en Francia e Reino Unido, así aparece en <https://www.abertis.com/es/el-grupo/sobre-abertis>

<sup>13</sup> Falcón e Tella, R.; "as taxas e peaxes polo uso de infraestruturas (Directivas Euroviñeta) Contraprestacións ou medidas fiscais?" en Revista de Dereito Comunitario Europeo ano 8, núm. 19, setembro-décembro 2004, p. 908.

<sup>14</sup> Directiva 1999/62/CE do Parlamento Europeo e do Consello do 17 de xuño de 1999 relativa á aplicación de gravames aos vehículos pesados de transporte de mercadorías pola utilización de determinadas infraestruturas. (DO L 187 de 20.7.1999, p. 42 e ss)

<sup>15</sup> Directiva 93/89/CEE do Consello, do 25 de outubro de 1993, relativa á aplicación polos Estados membros dos impostos sobre determinados tipos de vehículos utilizados para o transporte de mercadorías por estrada, así como das peaxes e dereitos de uso percibidos pola utilización de determinadas infraestruturas. (DO L 279 de 12.11.0.7.1993, p. 32 e ss)

construción e mantemento desa rede viaria, mentres que os vehículos estranxeiros que as utilizaban non pagaban impostos no país. Esa razón é a explicación de por que a tarifación viaria en Europa tivo máis éxito e é socialmente máis aceptada, nos países centroeuropeos onde existe un número elevado de camiións estranxeiros que non pagaban impostos por circular polas súas estradas<sup>16</sup>. O establecemento desta medida tributaria percibíase socialmente como un instrumento para impoñer o pago por uso á gran cantidade de camiións estranxeiros que circulaban polas súas estradas e dese xeito contribuísen aos gastos de construción e mantemento, aínda que, para evitar discriminacións por razón de nacionalidade, os vehículos de residentes nese Estado tamén as tivesen que pagar. A pesar diso, países como Alemaña adoptaron medidas tributarias que trataron de facer neutra fiscalmente para os seus nacionais esa taxa polo uso das infraestruturas, o cal foi declarado discriminatorio polo Tribunal de Xustiza da UE tras unha denuncia de Austria<sup>17</sup>.

4).- A situación contraria prodúcese nos países periféricos que soportan poucos desprazamentos polas súas estradas de vehículos pesados doutras nacionalidades, como sucede en España e aínda máis nunha Comunidade Autónoma periférica en España como é Galicia<sup>18</sup>, de tal maneira que nestes Estados o PPU que se poida adoptar gravará fundamentalmente aos operadores económicos dese territorio. Os datos do Observatorio do transporte e a loxística en España correspondentes confirman ao sinalar que no ano 2019 máis do 97% das toneladas movidas por estrada en España foron por transportistas nacionais<sup>19</sup>.

5).- Como vimos, non corresponde a esta Autoridade de Competencia decidir sobre as políticas públicas como é o acordar a implantación, ou non, do PPU de autoestradas e autovías do Estado, pero se lle corresponde, analizadas as vantaxes e inconvenientes que se pode derivar desa decisión, achegar propostas para que a súa aplicación sexa o máis eficiente posible para o mercado.

<sup>16</sup> “(...) Por exemplo, Alemaña tiña un 35% de tráfico de vehículos pesados estranxeiros, Austria entre un 15-50%, na República Checa un 42% da recadación provén de usuarios estranxeiros, en Hungría o 46% de usuarios estranxeiros que supón o 50% da recadación e en Eslovaquia o 70% dos OBU rexistrados son estranxeiros e representan o 43% da recadación total. De Cubas Martí, I.; “Pago por uso: cara a un modelo de xestión das infraestruturas viarias”, Traballo Final do Master Enxeñería de Camións Canles e Portos, Escola Técnica Superior de Camións Canles e Portos, UPC, Barcelona, xuño 2019, p. 42

<sup>17</sup> Sentenza do TJUE (Gran Sala) do 18 de xuño de 2019, asunto C-591/17 - República de Austria / República Federal de Alemaña. ECLI:EU:C:2019:504 Nela o Tribunal de Xustiza decidiu que A República Federal de Alemaña incumpriña as obrigacións que lle incumben en virtude dos artigos 18 TFUE, 34 TFUE, 56 TFUE e 92 TFUE ao introducir a taxa por uso das infraestruturas para os turismos e ao establecer, simultaneamente, unha desgravación no imposto de circulación sobre vehículos de motor en favor dos propietarios de vehículos matriculados en Alemaña por un importe equivalente, como mínimo, ao da taxa abonada.

<sup>18</sup> “Ao contrario que todos estes países, España é un país periférico dentro da Unión Europea, e o 90% do tráfico de vehículos pesados é nacional e o outro 10% vehículos estranxeiros. Obsérvase que a circulación de vehículos pesados estranxeiros en España é moi limitada debida á “perifericidade” do país e á gran forza que presenta o sector do transporte de mercadorías español. A circulación de vehículos pesados estranxeiros concéntrase pois nas zonas fronteirizas en Cataluña e o País Vasco, e os vehículos portugueses encargados das exportacións e importacións do seu país.” De Cubas Martí, I.; “Pago por uso: cara a un modelo de xestión das infraestruturas viarias”, Traballo Final do Master Enxeñería de Camións Canles e Portos, Escola Técnica Superior de Camións Canles e Portos, UPC, Barcelona, xuño 2019, p. 42.

<sup>19</sup> O Observatorio reflicte que no ano 2019 o 97,17% das toneladas movidas por estrada en España tanto de transporte nacional como internacional o son por transportistas españois e o 2,83% por transportistas estranxeiro. <https://apps.fomento.gob.es/bdotle/visorBDpop.aspx?i=540>

).- Por iso o primeiro que **se recomenda é a realización de estudo, tamén desde o punto de vista de competencia, de todas as alternativas posibles a esa medida de imposición dunha norma de carácter tributario para gravar o uso desas estradas do Estado, estudo que trate de ponderar a neutralidade competitiva desa intervención pública, que sirva para elixir a que menos dano cause ao mercado e, en resumo, que acredite que a decisión adoptada sexa a máis eficiente.** Un dos graves defectos que esta CGC observou nas actuacións públicas en materia de infraestruturas e o seu financiamento foi a da falta de rigor nos estudos previos que serviron de base para adoptar acordos para a determinación das políticas públicas nese ámbito ou, mesmo, a inexistencia dos mesmos<sup>20</sup>. Desta circunstancia deriváronse graves consecuencias para o mercado, para os intereses públicos e para o consumidor, danos que se alongan durante moitos anos debido a durabilidade tanto desas infraestruturas como das decisións políticas que sobre elas adoptáronse<sup>21</sup>. Por iso eses estudos previos deberán de executarse con rigor, así como coa participación de entidades públicas (incluídas as autoridades de competencia) e privadas implicadas e expertas no tema para evitar que as medidas que se aproben causen un dano presente ou futuro que se podería evitar.

<sup>20</sup> Informe IPRO 2/2021 do 30 de setembro de 2021 sobre “*Posición da CGC desde a perspectiva da competencia sobre as compensacións percibidas pola concesionaria da autoestrada do atlántico (AP-9) como consecuencia das obras de ampliación de capacidade de diversos tramos da autoestrada e a súa incidencia no funcionamento competitivo do mercado*”. No mesmo sinalase na súa páxina 12 que “(...) Por iso, esta CGC non pode coñecer se existe algún estudo económico que realizase o Ministerio competente no momento da aprobación do Real Decreto 1733/2011 (Ministerio de Fomento) para determinar o cálculo da compensación á empresa AUDASA polas obras de ampliación de capacidade de diversos tramos da AP-9 e para determinar que o incremento extraordinario de tarifas tería que ser do 1% acumulativo durante 20 anos. De non existir, insiste esta CGC que non pode acreditar que exista, implicaría unha actuación contraria á prudencia que debe presidir a xestión dun operador ordinario de mercado e non parece o máis acorde nin coa defensa dos intereses públicos nin coa protección dos usuarios da concesión.” Así mesmo indícase na páxina 25 que “29).- Por iso, considera esta Comisión Galega da Competencia que na aprobación dos Plans Económicos Financeiros das concesións deberíase de rexeitar os que presentados polo concesionario sexan excesivamente optimistas porque, aínda que eles mesmos son unha mera simulación da evolución económica da mesma, ten graves consecuencias para o interese público na medida en que a existencia duns resultados reais que sexan inferiores ás previsións do PEF pero que non ocasionan perdas á concesionaria senón que fan rendible esa concesión, orixinarán reclamación da empresa para restaurar o equilibrio económico financeiro previsto nese PEF por medio de incrementos de tarifas ou ampliación do prazo da concesión. A administración debe de velar pola protección do interese público fronte a propostas do PEF que converterán á concesión nun negocio cunha rendibilidade que distorsione a finalidade mesma do contrato concesional”. Esta falta de estudos económicos no investimento en infraestruturas, neste caso ferroviarias, pono tamén de manifesto o estudo *Políticas eficientes de investimento e tarifación da infraestrutura do transporte en España* de E. Engel, R. Fischer e A. Galetovic, que sinalan que “Parece evidente que os investimentos na rede de ferrocarrís non tiveron unha análise económica significativa. Para dar un exemplo, en 2015, a relación pasaxeiros por quilómetro operativo de ferrocarril de alta velocidade era de 11.800, contra 158.121 en Xapón ou 61.400 en Francia. É difícil crer que dous países emblemáticos por este tipo de transporte haxan subinvertido nel. En España pode ser unha boa idea ter trens rápidos: o que se pode discutir é a oportunidade e a magnitude dos investimentos.” Fedea Policy Papers - 2018/01, xaneiro 2018, p. 3.

<sup>21</sup> Esta mesma idea recóllese en estudos sobre as infraestruturas de transporte en España “En resumo, o Plan Estratégico de Infraestruturas e Transporte de 2005 tivo malos resultados. Isto sen considerar os seus efectos sobre o endebedamento fiscal, e polo tanto, sobre a gravidade dos efectos da crise financeira. Cal é a razón para estes malos resultados? A nosa hipótese é que a omisión de criterios económicos na planificación dos proxectos, en particular a ausencia dun requirimento de avaliación social dos proxectos de infraestrutura como un filtro preliminar das obras para realizar é unha das causas principais dos malos resultados.” *Políticas eficientes de investimento e tarifación da infraestrutura do transporte en España* de E. Engel, R. Fischer e A. Galetovic Fedea Policy Papers - 2018/01, xaneiro 2018, p. 6.



## O LIMITADO ALCANCE DA DIRECTIVA EUROPEA EN QUE SE FUNDAMENTA E EXPERIENCIAS COMPARADA NA UE

7).- A xa citada Directiva 1999/62/CE do Parlamento Europeo e do Consello do 17 de xuño de 1999<sup>22</sup> que se refire aos impostos sobre vehículos, ás peaxes e ás taxas por utilización de infraestruturas establecidos para os vehículos definidos no artigo 2<sup>23</sup> da mesma, **recoñece no seu artigo 7.1 a capacidade, non a obrigação, dos Estados de manter ou introducir peaxes e/ou taxas** sempre que os mesmos non supoñan discriminación contra o tráfico internacional e non dean lugar a distorsiones da competencia entre operadores. E así declara que:

*“1. Sen prexuízo do disposto no artigo 9, apartado 1 bis, os Estados membros poderán manter ou introducir peaxes e/ou taxas de usuarios na rede transeuropea de estradas ou en determinados tramos da devandita rede, e en calquera outros tramos adicionais da súa rede de autoestradas que non formen parte da rede transeuropea de estradas nas condicións fixadas nos apartados 2, 3, 4 e 5 do presente artigo e nos artigos 7 bis a 7 duodecimas. Isto entenderase sen prexuízo do dereito dos Estados membros, de conformidade co Tratado de Funcionamento da Unión Europea, a aplicar peaxes e/ou taxas de usuarios noutras estradas, a condición de que a imposición de peaxes e/ou taxas de usuarios nas devanditas estradas non supoña discriminación algunha contra o tráfico internacional e non dea lugar a distorsións da competencia entre operadores”<sup>24</sup>*

8).- Tamén establece no apartado 2 a regra da imposibilidade de impoñer peaxes e taxas simultaneamente polo uso dun mesmo tramo de estrada, salvo supostos excepcionais de cobranza de peaxes por pontes, túneles e portos de montaña.

*“2. Os Estados membros non impoñerán simultaneamente peaxes e taxas de usuarios a unha categoría determinada de vehículos polo uso dun mesmo tramo da estrada. Con todo, os Estados membros que impoñan taxas de usuarios na súa rede poderán tamén cobrar peaxes polo uso de pontes, túneles e portos de montaña”*

9).- Fixa esta Directiva a regra de que a taxa que se cobrará aos usuarios terá que ser proporcional á duración do uso da infraestrutura que dela fagan os mesmos e neste sentido o artigo 7 bis dispón que:

*“As taxas de usuarios serán proporcionais á duración do uso da infraestrutura, sen superar os valores establecidos no anexo II, e terán validez diaria, semanal, mensual ou anual. A taxa mensual non será superior ao 10 % da taxa anual, a taxa semanal non será superior ao 5 % da taxa anual e a taxa diaria non será superior ao 2 % da taxa anual.*

<sup>22</sup> Texto consolidado: Directiva 1999/62/CE do Parlamento Europeo e do Consello, do 17 de xuño de 1999, relativa á aplicación de gravames aos vehículos pesados de transporte de mercadorías pola utilización de determinadas infraestruturas (DO L 187 de 20.7.1999, p. 42)

<sup>23</sup> Entende por «vehículo»: un vehículo de motor ou conxunto de vehículos articulados, destinado ou utilizado exclusivamente para o transporte de mercadorías por estrada e cun peso máximo autorizado superior a 3,5 toneladas.

<sup>24</sup> Letra grosa non existente no texto orixinal da Directiva

*Os Estados membros poderán decidir que os vehículos matriculados no seu territorio só poidan abonar as taxas anualmente”.*

10).- O cálculo desa taxa divídese en dúas: unha primeira por infraestrutura e unha segunda composta por custos externos, como sinalan os artigos 7 ter e 7 quarter. O artigo 7 ter sinala que a taxa por infraestrutura basearase no “principio de recuperación dos custos” e estará composta polos custos de investimento, que inclúen custos de construción e de financiamento; os custos de reparacións estruturais e os custos de explotación, xestión e peaxe. O artigo 7 quarter sinala que “a taxa por custos externos poderá gardar relación co custo da contaminación atmosférica provocada polo tráfico. Nos tramos de estrada que atravesen zonas en que haxa unha poboación exposta á contaminación acústica provocada polo tráfico, a taxa por custos externos poderá incluír tamén o custo da contaminación acústica provocada polo tráfico”.

11).- Por tanto, a **Directiva 1999/62/CE non impón obrigação algunha aos Estados membros de crear esa taxa de pago por uso xa que o que fai é recoñecer unha facultade** para impoñer cargos ben por tempo de uso da infraestrutura (sistema coñecido como viñeta) ou ben pola distancia percorrida<sup>25</sup>, e fixa unha “regras de aplicación” de tal maneira que calquera Estado membro da UE que queira aplicar o sistema de pago por uso (PPU) de vías deberá seguir os principios crave establecidos nesta Directiva.

12).- Unha desas regras é que a fixación da **taxa por infraestrutura debe de responder o “principio de recuperación de custos”, de tal maneira que as taxas por infraestrutura non poderán exceder dos custos reais asociados á mesma.** En aplicación deste principio o Real Decreto 286/2014, do 25 de abril, polo que se establecen os criterios para a determinación das peaxes para aplicar a determinados vehículos de transporte de mercadorías en autoestradas en réxime de concesión da Rede de Estradas do Estado dispón no seu artigo 4 como criterio para a fixación do importe das peaxes o seguinte:

*“1. O importe das peaxes basearase no principio de recuperación dos custos da infraestrutura. En particular, o importe das peaxes medias ponderadas estará en relación cos custos de construción, desenvolvemento, conservación, mantemento e explotación da rede de infraestrutura de que se trate. Devandito importe poderá incluír un compoñente de rendemento do capital e/ou unha marxe de beneficio baseado nas condicións de mercado.”*

13).- Se a fixación desa taxa de pago por uso debe de gardar relación cos custos de conservación e mantemento desa infraestrutura<sup>26</sup>, será vital coñecer cal é a contía exacta e

<sup>25</sup> Así o sinala a Exposición de Motivos do Real Decreto 286/2014, do 25 de abril, polo que se establecen os criterios para a determinación das peaxes para aplicar a determinados vehículos de transporte de mercadorías en autoestradas en réxime de concesión da Rede de Estradas do Estado, que afirma “A Directiva 1999/62/CE, do Parlamento Europeo e do Consello, do 17 de xuño de 1999, relativa á aplicación de gravames aos vehículos pesados de transporte de mercadorías pola utilización de determinadas infraestruturas, permitiu aos Estados membros percibir taxas baseadas na duración do uso da infraestrutura, para as que se fixou un nivel máximo, e autorizou tamén a cobranza de peaxes baseadas na distancia percorrida para recuperar os custos de construción, mantemento e funcionamento da infraestrutura.”

<sup>26</sup> Estes servizos de conservación e explotación da RCE inclúen, como sinala a CNMC, “(...) aquelas actuacións destinadas a que as estradas poidan cumprir coa súa funcionalidade, permitindo o tráfico nas condicións de seguridade viaria, calidade e nivel de servizo adecuado, así como preservar o patrimonio viario

real deses custos, cálculo que se deberá facer tendo en conta que, por unha banda, a demanda dos servizos de explotación realízase, en gran medida, a través de operadores económicos distintos do propio Estado aos que se lle adxudican, por medio de licitación pública, os denominados contratos de conservación<sup>27</sup> e, por outro, que o importe deses gastos de conservación deberá de ser na cantidade adecuada para garantir a correcta prestación do servizo público, evitando que por ser insuficiente prodúzase unha descapitalización do activo público que supoñen as infraestruturas viarias.

E en especial hai que facer ese cálculo nun sector no que a Comisión Nacional dos Mercados e a Competencia (CNMC) detectou e desmantelou un cartel que alteraba o resultado de licitacións dos servizos de conservación e explotación da Rede de Estradas do Estado. O cartel estaba formado por 12 empresas, que gañaron un número elevado das licitacións convocadas polo Ministerio de Fomento entre os anos 2014 e 2018<sup>28</sup>, xa que obtiveron a adxudicación de 71 licitacións dun total de 101. O que un sector atópese cartelizado implica un incremento de prezos e, neste caso, ao tratarse de licitacións públicas, significa un sobrecusto para a Administración do Estado nas adxudicacións deses contratos de conservación. Por esta razón calquera cálculo que se queira realizar dos custos para repercutilos nas taxas que deberán de abonar os operadores económicos polo uso da infraestrutura viaria, deberán de garantir que:

a) o importe dos gastos de conservación e explotación será na cantidade adecuada para a correcta prestación do servizo público, evitando que polo reducido dos mesmos poidase causar unha deterioración á rede de vías de alta capacidade.

b) os custos sexan os reais e non os adulterados como consecuencia dos acordos dese cartel. Non parece admisible que una das consecuencias dos acordos colusorios entre empresas dedicadas á conservación e explotación das estradas do Estado fose a elevación do importe das cantidades para abonar polos transportes pesados polo uso das vías de alta capacidade como consecuencia da aplicación do principio de recuperación de custos, por ser a contía pagada polo Estado superior á real como consecuencia da infracción da Lei de Defensa da Competencia (LDC) por parte das empresas dese sector.

14).- Por iso considérase necesario **que, para poder valorar adecuadamente a medida proposta e a opción elixida, por parte do MTMAU calcúlense os custos reais de conservación e explotación desas autovías e vías de alta capacidade na cantidade suficiente para garantir a adecuada prestación dese servizo público evitando que por ser insuficientes eses fondos, prodúzase unha descapitalización do activo público**

da perda de valor derivada do seu uso e obsolescencia” Resolución do 17 de agosto de 2021 Expediente S/0013/19, CONSERVACIÓN ESTRADAS, p. 22

<sup>27</sup> Mediante estes contratos de conservación o que se se presta é “un servizo de carácter permanente en tarefas como a limpeza, vixilancia e atención, así como reparacións máis substanciais ou operacións de mellora, con pregos moi prolifos na definición dos recursos (maquinaria, instalacións e persoal) que o contratista ten que poñer ao servizo da Administración”. Resolución do 17 de agosto de 2021 Expediente S/0013/19, CONSERVACIÓN ESTRADAS, p. 24. Estes contratos incluírían os gastos de conservación ordinaria existindo tamén outros de natureza extraordinaria.

<sup>28</sup> Resolución do 17 de agosto de 2021 Expediente S/0013/19, CONSERVACIÓN ESTRADAS. Nela impuxéronse multas por importe de 61.277.967 euros a esas 12 empresas, ademais da prohibición de contratar que se determinará pola Xunta de Contratación do Estado mediante o procedemento que fixará a duración e alcance da mesma.

que supoñen as infraestruturas viarias e limpando dos mesmos os incrementos derivados da existencia dun cartel nese sector entre un número significativo de empresas, e todo iso antes de realizar calquera valoración das contías das taxas que se pretenden impoñer aos vehículos de mercadorías que circulen polas mesmas. O non facelo podería significar unha infracción do dereito europeo<sup>29</sup>, unha alteración do mercado como unha consecuencia máis dos efectos dun pacto colusorio e un dano para os operadores económicos que utilizasen esas infraestruturas que abonarían unha taxa superior á que debería pagar como consecuencia do incremento de custos no mantemento e explotación desas vías derivados dun pacto colusorio.

15).- Neste sentido hai que lembrar o que xa manifestou de forma reiterada o Tribunal de Xustiza da Unión Europea sobre a lexitimación da que dispón un particular (tamén nacional doutros países da UE) para poder invocar ante os órganos xurisdicionais nacionais a non adaptación ou de adaptación incompleta do Dereito nacional á Directiva 1999/62 polo que se refire ao cálculo do importe da peaxe, de tal maneira que ese particular poderá reclamar a falta de cubro polo Estado dos criterios previstos nesa Directiva para a fixación dos custos da infraestrutura para repercutir na taxa por uso da autovía ou autoestrada<sup>30</sup>, polo que o erróneo cálculo, por excesivo como antes indicamos, podería orixinar demandas ante os tribunais españois dos afectados por ese pago.

16).- Ademais, este Pleno lembra a lexitimación que ten a Administración do Estado (ou no seu caso, as personificacións do mesmo que fosen prexudicadas) para reclamar como prexudicado, ao amparo dos artigos 71 e seguintes da LDC, a compensación polos danos ocasionados por esas empresas pola comisión da infracción do dereito da competencia (acordos colusorios) recollida nesa Resolución da CNMC do 17 de agosto de 2021 Expediente S/0013/19, CONSERVACIÓN ESTRADAS. Pero non só ten a Administración da Estado lexitimación para presentar esa demanda, desde o punto de vista da xestión dun

<sup>29</sup> “Ao establecer que o importe das peaxes basearase unicamente no principio de recuperación dos «custos de infraestrutura», o artigo 7, apartado 9, da Directiva 1999/62 na súa versión modificada precisa claramente a natureza da relación que debe existir entre os importes das peaxes e os custos de infraestrutura correspondentes.” Sentenza do Tribunal de Xustiza (Sala Primeira) do 28 de outubro de 2020, asunto C-321/19, BY e CZ contra Bundesrepublik Deutschland, apartado 41. “Diso resulta que os artigos 7, apartado 9, e 7 bis, apartados 1 e 2, da Directiva 1999/62 na súa versión modificada impoñen aos Estados membros que introducen ou manteñen peaxes na rede transeuropea de estradas unha obrigaçión precisa e incondicional de determinar o nivel das devanditos peaxes tendo en conta unicamente os «custos de infraestrutura», é dicir, os custos de construción, explotación, mantemento e desenvolvemento da rede de infraestrutura de que se trate.” Apartado 45 da mesma sentenza.

<sup>30</sup> Sentenza do Tribunal de Xustiza (Sala Sexta) do 5 de febreiro de 2004. Asunto C-157/02 Riesen Internationale Transporte GmbH contra Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs- AG (Asfinag). ECLI: EU: C: 2004: 76 e tamén a Sentenza do Tribunal de Xustiza (Sala Primeira) do 28 de outubro de 2020. Asunto C-321/19. BY e CZ contra Bundesrepublik Deutschland.. ECLI:EU:C:2020:866. Esta última afirma que “3.- Un particular pode invocar directamente ante os órganos xurisdicionais nacionais a obrigaçión de ter en conta unicamente os custos de infraestrutura previstos no artigo 7, apartado 9, da Directiva 1999/62, na súa versión modificada pola Directiva 2006/38, imposta por esa disposición e polo artigo 7 bis, apartados 1 e 2, de dicha Directiva, fronte a un Estado membro cando este non respectase esa obrigaçión ou a adaptara de maneira incorrecta”

operador ordinario e prudente de mercado esa reclamación parece unha actuación ineludible xa que parece ser o máis conforme coa defensa dos intereses públicos.

17).- Outra desas regras que derivan da Directiva é a da imposibilidade de impoñer peaxes e taxas simultaneamente polo uso dun mesmo tramo de estrada, circunstancia que ten unha especial relevancia na Comunidade Autónoma de Galicia por existir na mesma unha Autoestrada Estatal de Peaxe (AP-9) xestionada baixo a modalidade de concesión con peaxe ao usuario que conecta a 5 das grandes cidades (Ferrol, A Coruña, Santiago de Compostela, Pontevedra e Vigo), que une a máis do 60% da poboación da Comunidade Autónoma de Galicia e que é determinante na circulación de persoas e mercadorías na Comunidade Autónoma, cunha intensidade media diaria de tráfico (IMD) ponderado en todo o seu percorrido que superou os 24.000 vehículos/día no ano 2019. Existe en Galicia tamén outra Autoestrada Estatal de Peaxe a AP-53, xestionada baixo a modalidade de concesión con peaxe ao usuario.

18).- Na posible implementación polo Goberno central dunha taxa por uso (PPU) nas vías estatais de alta capacidade deberase de analizar os efectos que esa medida tería en Galicia ao ser unha Comunidade Autónoma na que existe unha autoestrada estatal de peaxe, xa que, como vimos, a Directiva 1999/62/CE impide que se poida cobrar a vehículos de transporte de mercadorías cun peso máximo autorizado superior a 3,5 toneladas a peaxe e a taxa pola utilización da AP-9 ou da AP-53. **Iso obrigará ao Goberno estatal a adoptar un acordo que supoña ou ben liberar da peaxe da AP-9 e da AP-53 a eses vehículos por estar sometidos ao pago da taxa ou ben dispoñer que seguirá vixente a peaxe da AP-9 e da AP-53.**

19).- A primeira solución foi a adoptada polo Estado polaco que, tras a súa adhesión á Unión Europea en 2004, tivo que incorporar ao seu ordenamento xurídico a Directiva 1999/62/CE que, como vimos, no artigo 7 dispón que non poderán esixirse simultaneamente peaxes e taxas pola utilización do mesmo tramo de estrada. Por iso o Parlamento Polaco modificou en 2005 a Lei de Autoestradas de Peaxe e o Fondo Nacional de Estradas e a Lei de Transporte por Estrada que eliminou a dobre imposición dos vehículos pesados de transporte de mercadorías polo uso do mesmo tramo de estrada, e, en consecuencia, os vehículos pesados que pagasen a viñeta (tarxeta de peaxes) para utilizar as estradas nacionais quedaban exentos de pagar as peaxes nas autoestradas cubertas por contratos de concesión. A Lei de modificación previa que o Fondo Nacional de Estradas indemnizase aos distintos concesionarios polos ingresos non percibidos como consecuencia diso.

A segunda solución significaría que no caso de establecerse un sistema de cobranza por viñeta (pago por tempo) atopariámonos ante unha dobre imposición polo uso dun mesmo tramo de estradas, o que sería contrario á Directiva 1999/62/CE. A única forma de evitalo sería acordando expresamente ao aprobar esa taxa, sinalar que inclúe a circulación polas estradas do Estado que determine o Goberno Central (autoestradas, autovías, vías de alta capacidade ou tamén estradas nacionais), pero indicando que a mesma non inclúe a circulación polas Autoestradas AP-9 e AP-53, o que significaría que a circulación de vehículos de mercadorías por Galicia estaría gravada por unha banda por táxa - viñeta (se circulan polas vías de alta capacidade do Estado, salvo a AP-9 e a AP-53) e doutra banda pola peaxe (se circulan pola AP-9 ou pola AP-53), o que exporía dúbidas sobre o encaixe dese acordo na Directiva 1999/62/CE.

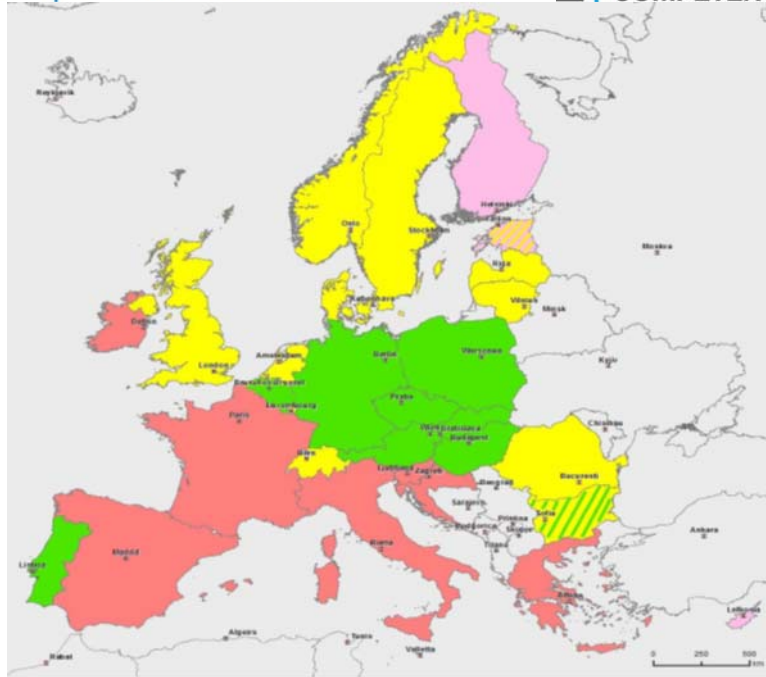
20).- O artigo 7.2 da Directiva unicamente establece como excepción á regra xeral de prohibición da imposición compaxina peaxes e taxas polo uso dun mesmo tramo de estrada a posibilidade de cobrar peaxe polo uso de “pontes, túneles e portos de montaña”. Así, á parte da actuación do Goberno Polaco que vimos, nos países da UE que estableceron unha taxa de uso por tempo (viñeta) os casos nos que se cobra tamén unha peaxe restríngense ao uso de pontes e túneles, como sucede, por exemplo, nas pontes que cruzan o Danubio en Romanía, en Dinamarca as pontes de Storebaelt ou Öesund e en Holanda o túnel Westerschelde. Por iso non parece que sexa conforme ao texto da Directiva estender esa excepción a máis supostos dos contemplados expresamente na mesma, polo que **non cremos que sexa posible que ao mesmo tempo que se impoña o pago dunha taxa por tempo de uso (viñeta) aos vehículos pesados na rede de estradas españolas poidase tamén continuar cobrando peaxes a eses mesmos vehículos polo uso duns tramos desas estradas (como sería a AP-9 e a AP-53)**<sup>31</sup>.

21).- Por último, a Directiva sinala que as taxas deben de ser proporcionais á duración do uso da infraestrutura establecendo a mesma o importe máximo anual en euros por esas taxas segundo o tipo de vehículo.

22).- O sistema empregado polos Estados membros da UE para aplicar a cobranza por uso de estradas por vehículos pesados non é uniforme xa que mentres algúns optaron por non cobrar en ningún caso polo uso de infraestruturas viarias (Finlandia), outros mantiveron as peaxes tradicionais (España, Francia ou Italia, por exemplo), e entre os que aprobaron unha taxa por uso hai países que a fixan por tempo (Holanda, Dinamarca ou Suecia, por exemplo) e outros que o fan pola distancia percorrida (Alemaña, Austria ou República Checa, por exemplo), como se pode ver na Figura 1 que recolle os diferentes tipos de tarifación aplicados para vehículos pesados.

---

<sup>31</sup> Na modificación que se está tramitando da Directiva 199/62/CE, e á que deu o Consello Europeo luz verde na súa reunión do 9 de novembro de 2021, entre as principais modificacións con respecto á proposta orixinal da Comisión Europea propónse que os Estados membros poidan decidir manter os contratos de concesión vixentes no seu actual estado, sen aplicar as novas normas de tarifación ata que se renove o contrato ou se modifique substancialmente o réxime de peaxe ou tarifación, pero esta modificación, como veremos, pretende a substitución do sistema de pago por tempo por un sistema de pago por distancia.



### LEYENDA

- Viñeta (tasa en función de tempo)
- Peaxe electrónico (tasa en función de distancia)
- Peaxe convencional (tasa en función de distancia)
- Ni viñeta ni peaxe
- Peaxe electrónico (tasa en función de distancia) en preparación

Figura 1 Fonte: “Pago por uso: cara a un modelo de xestión das infraestruturas viarias” Irene de Cubas Martí. Mapa de Europa cos diferentes tipos de tarifación aplicados para vehículos pesados. Fonte: Comisión Europea, 2017

Na figura 1 pódese observar que o sistema de pago en función da distancia aplícase nos países máis centrais de Europa (coa excepción dun país periférico que é Portugal) e iso é polas razóns que antes indicamos da elevada porcentaxe de circulación de vehículos pesados estranxeiros polas súas estradas e ser esa taxa un instrumento para que os vehículos non nacionais contribúan ao financiamento desas infraestruturas viarias. Nos países que non ten esa centralidade e que, por tanto, é menor a circulación de vehículos estranxeiros optan polo sistema de pago por tempo. O último grupo constitúeno países que teñen concesións de autoestradas de peaxe e non adoptaron acordo de PPU respecto do resto de infraestruturas viarias de alta capacidade. Neste último grupo atópase países de carácter periférico como Irlanda, España, Italia ou Grecia. Obsérvase, por tanto, que o establecemento ou non dun sistema de PPU está fortemente vinculado á centralidade ou perifricidade dos Estados membros da UE, e que esa posición xeográfica dentro dos fluxos de circulación de mercadorías en Europa determina a aplicación duns criterios ou outros. Así se ve que os países centrais adoptan un sistema de cobranza por distancia e os periféricos ou ben non implementan esa taxa ou ben a fixan polo tempo de uso da infraestrutura.

23).- Neste tema hai que sinalar que o Consello Europeo deu luz verde, na súa reunión do 9 de novembro de 2021<sup>32</sup>, a que as normas sobre tarifación viaria (a Directiva do Eurodistintivo, Directiva 1999/62/CE) sexan máis estritas para incentivar que as operacións de transporte sexan máis limpas e eficientes, o que implicará, entre outras cousas, a substitución do sistema de pago por tempo por un sistema de pago por distancia. Iso supoñería unha revisión do artigo 7 da Directiva 1999/62/CE<sup>33</sup> de tal maneira que as taxas por utilización dos vehículos pesados elimínense gradualmente na rede transeuropea de transporte básica nun prazo de oito anos a partir da entrada en vigor da Directiva, concedendo aos Estados membros que apliquen un sistema común de taxas por utilización (por exemplo, o «Tratado sobre o eurodistintivo») de dous anos máis para adaptar ou deixar de aplicar o devandito sistema. Contempla a posibilidade de aplicar un “sistema de tarifación combinado”<sup>34</sup> e como excepción ao principio xeral de eliminación gradual, permítense exencións en casos debidamente xustificadas, previa notificación do réxime á Comisión.

O obxectivo destes cambios é trasladar a tarifación viaria dun modelo baseado no tempo de uso a un sistema baseado na distancia ou nun número real de quilómetros realizados, polo que se opta porque os Estados membro da UE empecen a eliminar gradualmente as viñetas para vehículos pesados para substituílas por peaxes baseadas na distancia percorrida. Pero o Consello lembra que a tarifación viaria na UE é competencia nacional, e, por tanto, os Estados membros poden decidir impoñela ou non no seu territorio. Este texto non está aprobado, polo que este Pleno ten en conta para a emisión do presente Informe a lexislación vixente contida na actual Directiva 1999/62/CE.

## PERIFICIDADE E O PAGO POR USO DAS VÍAS DE ALTA CAPACIDADE

### a) Perificidade económica

24).- O que se denominou como “perificidade” económica dalgunhas rexións da UE (fronte ás xa clásicas “Ultraperiféricas”, como a Guayana Francesa, por exemplo) ten a súa evidente orixe na condición de periferia xeográfica das mesmas, é dicir, que se atopan

<sup>32</sup> O Consello adopta a reforma do eurodistintivo.

<https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2021/11/09/eurovignette-road-charging-reform-adopted-by-council/> . Consultado 4 de decembro de 2021. O acordo adoptouse co voto favorable de 21 Estados membros, entre eles España.

<sup>33</sup> Posición do Consello en primeira lectura con vistas á adopción da DIRECTIVA DO PARLAMENTO EUROPEO E DO CONSELLO pola que se modifican as Directivas 1999/62/CE, 1999/37/CE e (UE) 2019/520 polo que respecta á aplicación de gravames aos vehículos pola utilización de determinadas infraestruturas. 10542/1/21 REV 1

<sup>34</sup> O «sistema de tarifación combinado», consiste en que os Estados membros que apliquen peaxes na súa rede transeuropea de transporte básica ou en parte dela antes da entrada en vigor da presente Directiva poderán establecer un sistema de tarifación combinado para todos os vehículos pesados ou para algúns tipos de vehículos pesados. Dentro de devandito sistema, as taxas por utilización deben ser obxecto de diferenciación en función da clase por emisións de CO<sub>2</sub> e a clase de emisións EURO. Posición do Consello en primeira lectura con vistas á adopción da DIRECTIVA DO PARLAMENTO EUROPEO E DO CONSELLO pola que se modifican as Directivas 1999/62/CE, 1999/37/CE e (UE) 2019/520 p. 7.



afastadas das rexións onde existe unha gran poboación e/ou un maior PIB *per cápita* dos seus habitantes.

Numerosos traballos académicos avaliaron o impacto da posición de periferia sobre o crecemento económico das rexións. Neste sentido, traballos como Mayes e Begg<sup>35</sup>, Mayes<sup>36</sup>, Hartley et al (1997) ou Guisán, Cancelo e Díaz<sup>37</sup> (1998) puxeron o seu foco en como os factores rexionais e locais teñen influencia nos custos empresariais (incluíndo o acceso aos mercados, entre outros).

O que aquí nos interesa é o preguntarnos se as políticas públicas poden ser a causa ou motivo para incrementar ou agravar as desvantaxes que a perifricidade económica causa aos operadores implantados nesas rexións, se unha norma de carácter tributario pode orixinar danar á competencia entre as empresas pola soa razón da súa situación xeográfica dentro de España.

25).- Os estudos sobre a perifricidade económica sinalaron que “(...) a proximidade aos consumidores —representada polo acceso ao mercado— é un elemento crave para entender as disparidades do PIB *per cápita* entre as provincias españolas e que pode estar a actuar como unha penalización por converxencia, mellorar o acceso ao mercado na chamada “periferia” española representaría un instrumento de política moi importante co cal fomentar a cohesión económica e social.”<sup>38</sup>. Esta idea é especialmente relevante de cara á análise do impacto da medida anunciada polo Goberno sobre o desenvolvemento económico das rexións españolas e, por tanto, do benestar dos seus cidadáns e que pode, mesmo, empeorar máis os indicadores demográficos e o chamado “baleirado de España”.

26).- Europa sempre se caracterizou por unhas considerables disparidades rexionais o que xustificou que unha das políticas europeas fose, precisamente a denominada “Política Rexional”, completada posteriormente coa “Política de Cohesión”, inspirada en fundamentos equivalentes. Por iso a introdución de elementos que poden supoñer un incremento desa disparidade como consecuencia da imposición polo Estado dun gravame que empeore o acceso ao mercado de determinadas rexións periféricas debe levarnos a reflexionar sobre a razón desa intervención pública, a expormos se se pode producir un dano á competencia, a examinar se o instrumento é o máis eficiente posible no mercado e a analizar as diversas alternativas para ver cal delas é a opción que é a mellor, ou a menos danosa, para o mercado.

27).- Como desenvolve a doutrina, é unha evidencia a cada vez maior concentración da actividade económica e de poboación en espazos xeográficos moi limitados. A existencia destas zonas de concentración leva á cualificación dos territorios que se atopan afastadas dos mesmos como periferia. Non faremos aquí unha análise pormenorizado sobre ese

<sup>35</sup> MAYES, D.G. and BEGG, I. (1994): *Rethinking industrial policy in Europe: A decentralised Approach*. Paper presented in: Fall Meeting of Project Link, held in Salamanca (Spain).

<sup>36</sup> MAYES, D.G. (1997): *The Evolution of the Single European Market*. Edward Elgar Publishing

<sup>37</sup> GUISÁN, M.C.; CANCELO, M. e DÍAZ, M.R. (1998). *Evaluation of the effects of European regional policy in the diminution of regional disparities*. 38th Congress of the European Regional Science Association: “Europe Quo Vadis? Regional Questions at the Turn of the Century”, 28 August - 1 September 1998, Vienna, Austria, European Regional Science Association (ERSA), Louvain-la-Neuve.

<sup>38</sup> LOPEZ RODRIGUEZ, J., MARQUEZ M. E FAIÑA A.; “Ata que punto a perifricidade económica é responsable das diferenzas no PIB *per cápita* entre as provincias españolas”, no Trimestre Económico, vol. LXXVIII (3), núm. 31, xullo-setembro de 2011, pp. 583-611.

tema, pero se debemos de indicar que o territorio da Comunidade Autónoma de Galicia, ámbito territorial onde exerce as súas funcións a CGC, pola súa situación xeográfica atópase afastada tanto das grandes zonas onde se concentra a poboación e a actividade económica tanto en España (Madrid, Cataluña e País Vasco) como das rexións da UE que se sitúan dentro do que se denomina a “blue banana” ou o que se chamaba o “pentágono” que se estendía sobre os vértices de Londres, Hamburgo, Múnic, Milán e París<sup>39</sup>.

Isto reflíctese na Figura 2 e 3. Na Figura 2 pódese ver o PIB rexional *per cápita* nas rexións da UE e na Figura 3 a densidade de poboación en habitantes por Km<sup>2</sup> nos países da UE.

Das devanditas figuras vese a distancia da comunidade autónoma de Galicia ás zonas máis poboadas de España e Europa e ás zonas con maior PIB *per cápita* por habitante, é dicir, daquelas onde se atoparán os mercados máis importantes e destino dos bens producidos en Galicia.

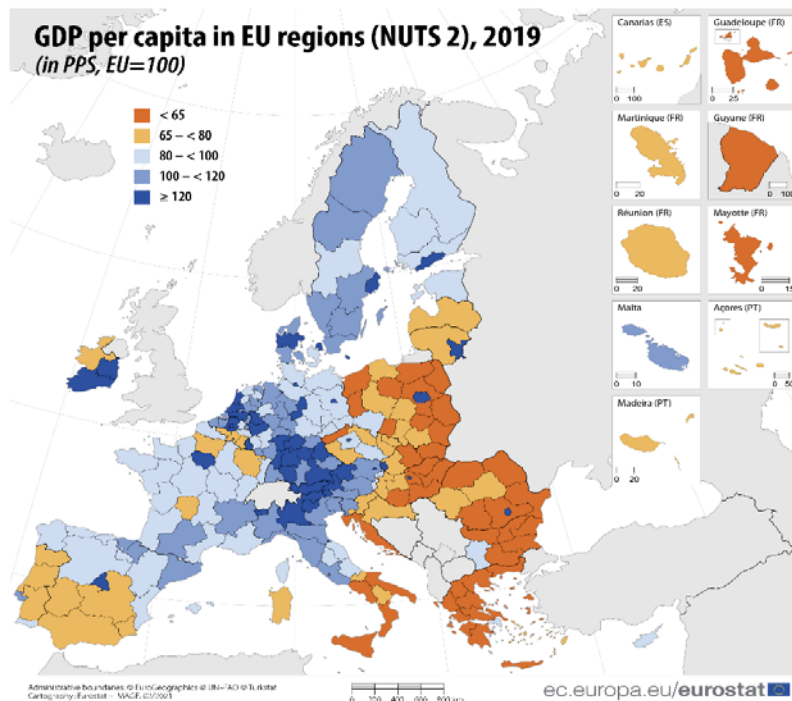


Figura 2 Fonte: Comisión Europea, 2017

<sup>39</sup> “O territorio europeo mostra unha clara estrutura centro-periferia. Existe unha gran área ou cinto central, o chamado “pentágono” que se estende sobre os vértices de Londres, Hamburgo, Munich, Milan e París, a partir do cal se estenden sucesivas envolventes máis ou menos concéntricas que se prolongan con maior suavidade cara ao centro, sur e leste de Europa e caen de forma máis pronunciada abrupta cara ao norte e o occidente atlántico.” *Andrés Faiña J. e López-Rodríguez J.*; “Perifricidade, desenvolvemento e capital humano en Europa: Que conta a Nova Xeografía Económica?” en *Claves da Economía mundial* n<sup>o</sup> 2008, pp. 192-205.

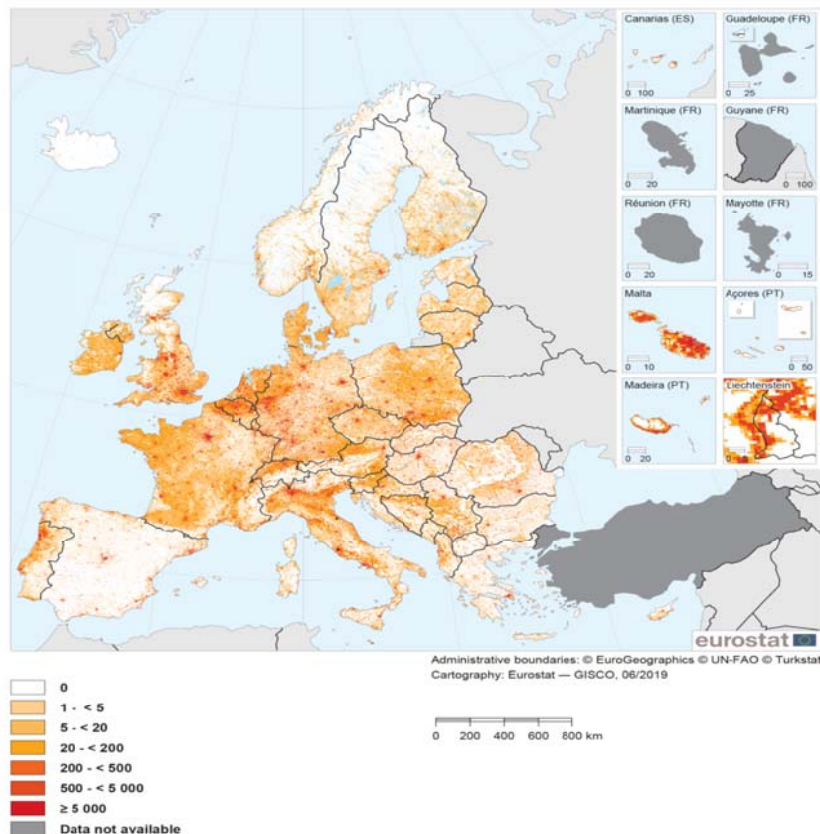


Figura 3 Fonte Comisión Europea 2011

## b) O modo de transporte das exportacións de Galicia

28).- A influencia que a aprobación dunha taxa por uso das vías de alta capacidade poida ter sobre un operador económico dependerá non só da distancia ou proximidade aos mercados destino dos seus produtos senón tamén do modo de transporte que empregue para o movemento deses bens a eses mercados, xa se este fóra predominantemente marítimo ou ferroviario ou aéreo, pouco afectaríalle esa taxa.

Para determinar os datos das exportacións de Galicia teremos en conta as estatísticas de comercio exterior da Secretaría de Estado de Comercio. De acordo con eles as exportacións de Galicia durante o ano 2019 foron de 22.258.137.550 euros. Delas o 49,99 % empregaron como medio de transporte a estrada (11.126.260.950 euros), é dicir que a metade das exportacións dese ano de Galicia empregaron ese medio.

29).- Así como outros incrementos dos custos para a empresa (por exemplo o maior gasto en carburante) derivados desa distancia nas exportacións e colocación dos seus produtos nos mercados son só consecuencia da decisión empresarial da elección do lugar de implantación do centro de produción, a decisión pública de fixar a cobranza dunha taxa por uso das vías de alta capacidade non por un tempo de uso (viñeta) senón polo tramo

percorrido, implicaría unha evidente distorsión entre os operadores económicos por razón da súa situación xeográfica prexudicando aos que teñen condición de periferia. Sería, por tanto, unha norma tributaria que tería efectos distintos para os operadores económicos pola simple razón de onde se atopen situados xeograficamente dentro do territorio nacional.

30).- Combinando a distancia desde Galicia ás rexións de maior poboación e renda *per cápita* co uso maioritario do transporte terrestre para o envío dos bens producidos en Galicia cara a eses centros, ponse de manifesto que **a imposición dunha medida tributaria que implique a cobranza polo uso das vías de alta capacidade por tramo ou distancia pode causar un evidente dano aos operadores económicos de Galicia que non sufrirán os que, pola súa simple situación xeográfica, atópanse en comunidades autónomas máis próximas aos centros nacionais e europeos de consumo e alta renda.**

Todo iso debe de levarnos á reflexión de se son tan poderosas as razóns que xustifiquen a adopción dunha medida tributaria que pode implicar un dano á competencia, de se de todos os instrumentos posibles o adoptado é o máis eficiente posible no mercado e o que menos danos causa á competencia. Como todas as actuacións públicas as medidas que se adopten polo Goberno deben de obedecer aos principios de necesidade, proporcionalidade e de inexistencia doutro medio que sexa menos restritivo ou distorsionador para a actividade económica<sup>40</sup>

## POSIBLES ALTERNATIVAS A VALORAR NA APLICACIÓN DO PPU

31).- As necesidades de mantemento dunha rede de estradas pódense acometer por tres distintas vías: ben mediante concesións administrativas, ben mediante contratos de obras e servizos de conservación ordinaria e extraordinaria, ou ben de modo directo pola administración, esta última historicamente importante pero residual a día de hoxe. Os contratos de obras e servizos de conservación ordinaria son aqueles por os cales se presta un servizo de carácter permanente en tarefas como a limpeza, vixilancia e atención, así como reparacións máis substanciais ou operacións de mellora, con pregos moi prolixos na definición dos recursos (maquinaria, instalacións e persoal) que o contratista ten que poñer ao servizo da Administración.

32).- Esquemáticamente as posibles alternativas de financiamento para a construción, mantemento e explotación das vías terrestres resúmense na figura 4.

---

<sup>40</sup> Artigo 5 da Lei 20/2013, do 9 de decembro, de garantía da unidade de mercado. “1. As autoridades competentes que no exercicio das súas respectivas competencias establezan límites ao acceso a unha actividade económica ou o seu exercicio de conformidade co previsto no artigo 17 desta Lei ou esixan o cumprimento de requisitos para o desenvolvemento dunha actividade, motivarán a súa necesidade en salvagárdaa dalgunha razón imperiosa de interese xeral de entre as comprendidas no artigo 3.11 da Lei 17/2009, do 23 de novembro, sobre o libre acceso ás actividades de servizos e o seu exercicio. 2. Calquera límite ou requisito establecido conforme ao apartado anterior, deberá ser proporcionado á razón imperiosa de interese xeral invocada, e haberá de ser tal que non exista outro medio menos restritivo ou distorsionador para a actividade económica.”



Figura 4. Diagrama sobre o financiamento das estradas en España. Fonte: “Pago por uso: cara a un modelo de xestión das infraestruturas viarias” Irene de Cubas Martí<sup>41</sup>.

Na determinación desas alternativas hai que distinguir:

- Sistema de financiamento por vía impositiva xa sexa pagando por igual toda a poboación ou os usuarios dos vehículos.
- Sistema de cobranza mediante unha tarifa por tempo.
- Sistema de cobranza mediante unha tarifa por distancia.

E é posible a combinación dalgún deses sistemas. En España o financiamento é mixta xa que se realiza tanto por vía orzamentaria, mediante a cobranza de impostos á poboación en xeral e aos titulares dos vehículos, como coa cobranza aos usuarios dalgunhas autoestradas outorgadas en concesión co pago da peaxe.

33).- Os anuncios do Goberno falan da implementación dunha tarifación por uso da rede viaria, pero sen definir con claridade se vai establecer ou non un sistema de PPU, se se quere un sistema de pago por tempo (viñeta) ou por distancia, así como tampouco se definen os prazos de implantación nin as estradas ás que se aplicarán. As declaracións que sobre o tema realizáronse no Congreso dos Deputados falan da existencia de traballos para a elaboración dunha proposta de tarifación aplicable á rede de estradas de alta capacidade do Estado que se baseará nos principios de equidade territorial, seguridade viaria e

<sup>41</sup>De Cubas Martí, I.; “Pago por uso: cara a un modelo de xestión das infraestruturas viarias”, Traballo Final do Master Enxeñaría de Camiños Canles e Portos, Escola Técnica Superior de Camiños Canles e Portos, UPC, Barcelona, xuño 2019, p. 2.

sustentabilidade ambiental, e que será obxecto de análise conxunta con operadores políticos, os axentes sociais e as administracións<sup>42</sup>.

34).- Vimos un dos principais argumentos que se utilizan para pasar do sistema actual de sostemento vía orzamentaria dos custos de explotación e conservación das infraestruturas con obrigación de soportalo a xeneralidade da poboación a un sistema no que quen debe de soportalo sexan os que fagan uso desas vías, aplicando o principio “o que usa paga”, é que con iso trasládase aos usuarios reais –incluídos os estranxeiros- o custo de infraestrutura, en lugar de que sexan todos os contribuíntes, usen ou non esa infraestrutura, os que o abonen.

35).- A aplicación deste principio (o que usa paga e, por tanto, o que non usa non paga) esixiría liberar do pago dese mantemento a todos os contribuíntes.

No suposto en que a xestión do PPU realizácese por medio do outorgamento polo Estado de concesións para a conservación e explotación da rede de vías de alta capacidade do Estado, de tal maneira que fose o concesionario o que coa taxa financiase o mantemento das mesmas, a aprobación do PPU implicaría a desaparición total deste gasto nos orzamentos do Ministerio.

No caso de que non se outorgasen concesións, a aprobación do PPU o que significaría sería unha redución da fonte de financiamento deses gastos de explotación e conservación na medida en que se trasladaría aos usuarios desa infraestrutura, que a pagarían a través dunha taxa finalista. Iso debería de implicar que unha parte importante da fonte de financiamento por vía impostos dos gastos de conservación e explotación da rede de vías de alta capacidade do Estado debería de desaparecer dos Orzamentos Xerais do Estado.  
**Se non é así, se non se reduce esa carga que por impostos soportan os contribuíntes**

<sup>42</sup> Nestas sentido declaracións da ministra de Transportes, Mobilidade e Axenda Urbana no Congreso dos Deputados: “(...) necesitamos recursos para manter uns estándares adecuados de calidade das nosas estradas. Ademais, temos que responder tamén o criterio europeo de que quen contamina paga e, como indicaba, contribuír á redución dos gases de efecto invernadoiro que se xeran. Para iso, estamos a traballar nunha proposta de tarificación da rede de estradas de alta capacidade do Estado, baseada no principio de equidade territorial, seguridade viaria e sustentabilidade ambiental, que será sometida a un diálogo transparente cos grupos políticos, cos axentes sociais e coas administracións, como xa indicamos en múltiples ocasións, na mesma liña na que se definirá con máis detalle a súa implementación no relativo a prazos, estradas e demais cuestións.” *Comparecencia da señora ministra de Transportes, Mobilidade e Axenda Urbana (Sánchez Jiménez): — A petición propia, para informar das liñas xerais da política do seu departamento.* (Número de expediente 214/000129, Comisión de Transportes Movilidad e Axenda Urbana, Diario de Sesións do Congreso dos Deputados – Comisións, núm. 475, 16 de setembro de 2021, páx. 11. No mesmo sentido de falta de definición do sistema que se aplicaría, declaracións da mesma ministra no Pleno do Congreso dos Deputados “(...) proposta suxeita a un amplo consenso político e social para garantir o financiamento da nosa rede viaria e o cumprimento dos nosos obxectivos climáticos. Queremos que sexa unha proposta xusta, equilibrada e baseada nos principios de equidade territorial, seguridade viaria e sustentabilidade ambiental. Será unha proposta que, insisto, someterase a debate e a consenso. Estamos nese punto, non se anticipen, estamos no punto de expor esa proposta e sometela a debate e a consenso” *interpelación urxente do grupo parlamentario mixto (señor Martínez Oblanca), sobre as previsións do Ministerio de Transportes, Movilidad e Axenda Urbana en relación coa implantación de novos sistemas de pago ou tarificación polo uso de vías rápidas de alta capacidade, así como a eliminación e bonificación de peaxes con especial referencia ao eixo radial Asturias-Madrid que inclúe a AP-6 (Villalba Adanero) e a AP-66 (autoestrada do Huerna).* (Número de Expediente 172/000152). Diario de Sesións do Congreso dos Deputados - Pleno, núm. 143, 1 de decembro de 2021 p. 25.

**e a aprobación desta taxa por uso da infraestrutura obedece tan só á razón de ser un instrumento para o incremento da recadación fiscal do Estado obrigaríanos a expornos se o establecemento dese pago por uso das vías de alta capacidade é máis eficiente para o mercado que o actual sistema de financiamento deses gastos de conservación e explotación vía impostos ou se causa unha maior distorsión.** De aí a necesidade de explicar o porqué da implantación deste novo tributo e a necesidade dos estudos, que esta CGC recomenda, para decidir sobre a aprobación, ou non, desta taxa por uso.

36).- Xa habemos visto que non corresponde ás autoridades de competencia definir as políticas públicas, como é o decidir sobre o sistema de financiamento da conservación e explotación das vías de alta capacidade, pero se achegar propostas para que o desenvolvemento destas sexa o máis eficiente posible para o mercado. A decisión de gravar polo uso das vías de alta capacidade é unha decisión política, pero este Pleno da CGC debe de verse o instrumento adoptado é o máis eficiente posible no mercado e ver, das distintas alternativas posibles (pago por tempo ou pago por distancia) cal delas é a que menos dano causa ao mercado, que sería todo o territorio nacional.

37).- O Sistema de cobranza por distancia para os vehículos pesados en rexións periféricas que, como Galicia, están afastadas dos mercados máis importantes tanto nacionais como europeos e que utilizan o transporte terrestre por estrada para a metade das súas exportacións, implicará a xeración de distorsións para os operadores derivadas da imposición dun tributo, é dicir, creadas por unha decisión pública. Esa distorsión non existiría, ou non sería da mesma intensidade, para outros operadores económicos pola soa razón da súa situación xeográfica dentro do territorio nacional. É certo que a medida se adopta por unha xustificación razoable (facer fronte á conxestión, impulsar a descarbonización do transporte e contribuír á consecución dos obxectivos climáticos) pero eses obxectivos pódense alcanzar con outras medidas que causen menos impacto na actividade económica.

A norma ao ter esas características perdería a súa condición de neutralidade, xa que afectaría esencialmente as empresas asentadas nas CCAA periféricas e actuaría a modo de barreira de entrada cun efecto disuasorio ao establecemento de novas empresas nestas comunidades autónomas.

38).- O Sistema de cobranza por tempo de uso (viñeta) non implicaría unha asimetría no gravame a determinadas Comunidades Autónomas en situación de periferia, sendo máis neutral desde o punto de vista de afectación aos operadores do mercado, xa que trataría por igual a todos eles con independencia da súa situación xeográfica. Neste sentido este modelo de norma tributaria cumpriría mellor a condición de neutralidade.

A dúbida é se con este sistema poderíase conseguir os obxectivos de facer fronte á conxestión, de impulsar a descarbonización do transporte e de contribuír á consecución dos obxectivos climáticos, xa que non internalizaría eses custos externos nos usuarios. É dicir, habería que analizar se o alcanzar eses fins conséguese con menos eficiencia por este sistema de cobranza por tempo (viñeta) que, ademais, denúnciase que animaría a utilizar aos vehículos pesados máis intensamente durante o período que pagaron. O certo é que non todos os territorios polos que transcorren estas vías teñen o mesmo nivel de conxestión ou de contaminación polo que a fixación uniforme dunha contía por custos externos para

todas as infraestruturas ou todos os percorridos das mesmas non serviría para cumprir os obxectivos que con esa taxa quérese conseguir.

O certo é que sería posible que o sistema de cobranza por tempo (viñeta) tivese a mesma eficiencia que o sistema de cobranza por distancia para a consecución da internalización deses custos externos coa adopción de medidas complementarias que gravasen de forma máis intensa por eses custos externos as infraestruturas ou tramos das mesmas máis conxestionadas, onde a contaminación acústica e ambiental sexa maior. Desta maneira lograríase que o sistema con maior neutralidade, que menos distorsións provoca entre os operadores económicos por razón da súa situación xeográfica que é o sistema de cobranza por tempo, puidese cumprir tamén os obxectivos de internalización dos custos externos<sup>43</sup>.

39).- O primeiro sistema, taxas por distancia, é o aplicado por países que ten unha posición xeográfica central na UE (coa excepción de Portugal) e o segundo nalgúns países que non a teñen. O segundo sistema é o preferido pola actual Directiva 1999/62/CE, pero habemos visto que o Consello Europeo, recentemente deu luz verde<sup>44</sup>, a unha proposta para que o sistema de tarifación viaria pasa a ser un sistema un sistema de pago por distancia en lugar dun sistema de pago por tempo coa finalidade de incentivar unhas operacións de transporte máis limpas e eficientes, polo que parece inclinarse polo sistema de cobranza por distancia.

40).- De acordo con todo o anterior, o Pleno da CGC considera que, **de producirse unha intervención pública nesta materia por medio de imposición dunha taxa polo uso das vías de alta capacidade, a solución máis eficiente desde o punto de vista da intervención no mercado da medida tributaria, a que menos efecto barreira produce para o establecemento de novas empresas nas comunidades autónomas periféricas e a que menos, por tanto, afectará á competencia dos operadores económicos sería a dun sistema de cobranza por tempo (viñeta) coa adopción de medidas complementarias que gravasen de forma máis intensa por eses custos externos as infraestruturas ou tramos das mesmas máis conxestionadas, onde a contaminación**

<sup>43</sup> Esta adaptación na aplicación das tarifas de pago por uso das vías de alta capacidade nas rexións periféricas deféndelle o Comité Económico e Social Europeo (CESAMENTO) no seu Ditame sobre a «Proposta de Directiva do Parlamento Europeo e do Consello pola que se modifica a Directiva 1999/62/CE ao sinalar que ese principio de quen contamina paga non debe de ter a mesma aplicación nas rexións centrais e na periféricas pola distorsión que iso produciría nas segundas: “1.10. O CESAMENTO reitera que o principio de «quen contamina paga» debería aplicarse con flexibilidade no contexto das rexións periféricas e as zonas rurais, montañosas e insulares remotas, para evitar efectos inversamente proporcionais aos custos e preservar a súa utilidade como medio para influír nas opcións á hora de organizar as operacións de transporte, á vez que se elimina toda competencia desleal entre os distintos modos de transporte (TEN/582, O impacto das conclusións da COP21 na política europea de transportes).” Ditame do Comité Económico e Social Europeo sobre a «Proposta de Directiva do Parlamento Europeo e do Consello pola que se modifica a Directiva 1999/62/CE relativa á aplicación de gravames aos vehículos pesados de transporte de mercadorías pola utilización de determinadas infraestruturas» [COM(2017) 275 final — 2017/0114 (COD)] e a «Proposta de Directiva do Consello pola que se modifica a Directiva 1999/62/CE relativa á aplicación de gravames aos vehículos pesados de transporte de mercadorías pola utilización de determinadas infraestruturas, no relativo a determinadas disposicións en materia de impostos sobre vehículos» [COM(2017) 276 final — 2017/0115 (CNS)] (2018/C 081/26), DOUE 2 de marzo de 2018 C 81/188 e ss, apartado 1.10.

<sup>44</sup> O Consello adopta a reforma do eurodistintivo.

<https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2021/11/09/eurovignette-road-charging-reform-adopted-by-council/> . Consultado 4 de decembro de 2021. O acordo adoptouse co voto favorable de 21 Estados membros, entre eles España.



**acústica e ambiental sexa maior. Non o sería o sistema de cobranza por distancia que se producirá eses efectos distorsionadores da competencia.**

## CONCLUSIÓNS E RECOMENDACIÓNS

**1º.-** A promoción da competencia, que é un alicerce fundamental de actividade das Autoridades de Competencia, persegue mellorar a calidade da intervención dos poderes públicos e trata de evitar que como consecuencia da mesma prodúzase, indeseadamente para a sociedade, un dano para a competencia que non estea xustificada pola existencia de intereses públicos.

**2º.-** O establecemento dunha taxa polo uso (PPU) das vías de alta capacidade nos países centrais de Europa nos que existe un forte tráfico internacional de camións, en boa medida de tránsito ou con destino a outros países, obedeceu á razón de ser un instrumento de ingreso fiscal para impoñer o pago por uso (PPU) á gran cantidade de camións estranxeiros que circulaban polas súas estradas e que dese xeito contribuísen á súa construción e mantemento que, para evitar discriminacións por razón de nacionalidade, tamén a teñen que pagar os vehículos de residentes nese Estado. A situación contraria prodúcese nos países periféricos que soportan poucos desprazamentos polas súas estradas de vehículos pesados doutros países, como sucede en España e aínda máis nunha Comunidade Autónoma periférica en España como é Galicia, de tal maneira que nestes países a medida tributaria que se poida adoptar gravará fundamentalmente aos operadores económicos dese territorio.

O sistema empregado polos Estados membros da UE para aplicar o PPU de estradas por vehículos pesados non é uniforme, está vinculado, por regra xeral, á situación xeográfica de centralidade ou periferia deses Estados.

**3º.-** Recoméndase que antes de tomar calquera medida en relación coa imposición dunha taxa polo uso das vías de alta capacidade realícese un estudo, tamén desde o punto de vista de competencia, de todas as alternativas posibles a esa medida que trate de ponderar a neutralidade competitiva desa intervención pública, que sirva para elixir a que menos dano cause ao mercado e, en resumo, que acredite que a decisión adoptada sexa a máis eficiente. Unha das graves deficiencias que esta CGC observou nas actuacións públicas en materia de infraestruturas e o seu financiamento é a da falta de rigor ou, mesmo, a inexistencia de estudos que serviron de base para adoptar acordos para a determinación das políticas públicas en materia de infraestruturas.

**4º.-** A Directiva 1999/62/CE non impón obrigação algunha aos Estados membros de crear esa taxa de pago por uso xa que o que fai é recoñecer unha facultade para impoñer cargos ben por tempo de uso da infraestrutura (viñeta) ou ben pola distancia percorrida, e fixa unha “reglas de aplicación” para o caso de que o Estado Membro adopte a decisión de establecer calquera modalidade de PPU, ofrecendo unhas liñas que puidesen considerarse como o mínimo común denominador desexable.

**5º.-** De acordo co “principio de recuperación de custos” contemplado na Directiva 1999/62 se considera necesario que por parte do Ministerio de Transportes, Mobilidade e Axenda Urbana calcúlense os custos reais de conservación e explotación destas vías de alta capacidade na cantidade necesaria para garantir a adecuada prestación dese servizo público evitando que por ser insuficientes eses fondos, prodúzase unha descapitalización do activo público que supoñen as infraestruturas viarias pero limpando dos mesmos os incrementos derivados da existencia dun cartel nese sector entre un número significativo de empresas, e todo iso antes de fixar calquera tipo de taxa que se pretenden impoñer aos vehículos de mercadorías que circulen polas mesmas.

**6º.-** En caso de fixación dunha tarifa por tempo (viñeta) aos vehículos pesados polo uso das vías de alta capacidade non cremos que se poida continuar cobrando peaxes a eses mesmos vehículos polo uso da AP-9 ou da AP-53 xa que iso non parece que sexa conforme ao texto do artigo 7.2 da Directiva 1999/62/CE porque supoñería estender a excepción prevista nese artigo a supostos distintos dos contemplados na mesma.

**7º.-** A proximidade aos consumidores —representada polo acceso ao mercado— é un elemento crave para entender as disparidades do PIB per cápita entre as provincias españolas, que pode estar a actuar como unha penalización por converxencia. Mellorar o acceso ao mercado da chamada “periferia” española representaría un instrumento de política moi importante co cal fomentar a cohesión económica e social.

**8º.-** Combinando a distancia desde Galicia ás rexións de maior poboación e renda *per cápita* co uso maioritario do transporte terrestre por estrada para o envío dos bens producidos en Galicia cara a eses centros, ponse de manifesto que a imposición dunha medida tributaria que implique a cobranza polo uso das vías de alta capacidade por tramo ou distancia pode causar un evidente dano aos operadores económicos de Galicia que non sufrirán os que, pola súa simple situación xeográfica, atópanse en comunidades autónomas máis próximas aos centros nacionais e europeos de consumo e alta renda.

Todo iso debe de levarnos á reflexión de se son tan poderosas as razóns que xustifiquen a adopción dunha medida tributaria que pode implicar un dano á competencia, de si de todos os instrumentos posibles o adoptado é o máis eficiente para o mercado e o que menos danos causa á competencia. Como todas as actuacións públicas as medidas que se adopten polo Goberno deben de obedecer aos principios de necesidade, proporcionalidade e de inexistencia doutro medio que sexa menos restritivo ou distorsionador para a actividade económica.

**9.-** Se o establecemento dun pago por uso das vías de alta capacidade non reduce a carga que por impostos soportan os contribuíntes para o mantemento desas infraestruturas desaparecerá o argumento fundamental da creación desta taxa (traslado aos usuarios dos custos da infraestrutura e liberación do pago como imposto a todos os contribuíntes). Se a fixación desta taxa obedece tan só á razón de ser un instrumento para o incremento da recadación fiscal do Estado obrigaríanos a expornos se o establecemento dunha tarifa por uso das vías de alta capacidade é máis eficiente para o mercado que o actual sistema de financiamento deses gastos de conservación e explotación vía impostos ou se causa unha maior distorsión.

**10** - Este Pleno considera que, de producirse unha intervención pública nesta materia por medio de imposición dunha taxa polo uso das vías de alta capacidade, a solución máis eficiente desde o punto de vista da intervención no mercado da medida tributaria, a que menos efecto barreira produce para o mantemento (sen peches ou deslocalización) ou o establecemento de novas empresas nas comunidades autónomas periféricas e a que menos, por tanto, afectará á competencia dos operadores económicos sería a dun sistema de cobranza por tempo (viñeta) coa adopción de medidas complementarias que gravasen de forma máis intensa por eses custos externos as infraestruturas ou tramos das mesmas máis conxestionadas, onde a contaminación acústica e ambiental sexa maior. Non o sería o sistema de cobranza por distancia que se producirá eses efectos distorsionadores da competencia.