



## **CRONICA**

### **LOS SISTEMAS DE LAS AUTOSTRADAS EN ITALIA \***

351.811(45)

*Sumario:* 1. Organización: Antecedentes. Regulación actual. Competencias y estructura.—2. Financiación: Fuentes de financiación. El peaje.—3. Amortización: Fórmulas y plazos.—4. Construcción, conservación y explotación.

#### **1. Organización**

##### **1,1 ANTECEDENTES**

Se puede afirmar que la mayor iniciativa emprendida en los últimos cincuenta años en Italia ha sido la confección del plan Autostradal, empresa sólo comparable con la realizada en la construcción de la red ferroviaria en la segunda mitad del pasado siglo y principio del actual.

Actualmente, Italia, con los kiló-

metros de autostrada abierta al tráfico, es la segunda en Europa, después de Alemania, en cuanto a longitud de la red, y la cuarta, después de Alemania, Holanda y Bélgica en cuanto a la densidad en relación con su superficie territorial.

El sistema de transporte italiano se ha orientado principalmente hacia la carretera, y a ello ha contribuido, por una parte, el gran desarrollo de la motorización en los últimos años, y por otra parte, el estado de atraso en que quedó la red ferroviaria del Estado.

En 1951 el ferrocarril transportaba el 32,6 por 100 del tráfico de pasajeros y el 38,4 por 100 de mercancías; el porcentaje restante pertenecía a la

---

\* Este trabajo es un extracto de la Memoria del «stage», realizado por el autor, en Italia, bajo el patrocinio de la Escuela Nacional de Administración Pública y la OCDE.

carretera. En 1962 descendió el porcentaje del ferrocarril a 24,3 por 100 y 26 por 100 pasajeros y mercancías, respectivamente.

En 1955, año en que se regula la primera previsión en materia de autostrada, la extensión de la red era la existente en 1938, y el tipo de carretera era totalmente inadecuado al tráfico moderno. Los vehículos de motor (530.000 antes de la última guerra europea) habían ascendido a cuatro millones, con un aumento, por tanto, de cerca de ocho veces; el tráfico crecía a una media anual del 7,5 por 100.

Esta primera previsión en materia de autostrada, como consecuencia de tal situación, tenía como principal objetivo eliminar las situaciones de congestión creadas en las principales carreteras nacionales de gran comunicación.

La Ley Autostradal de 1955, número 463 (llamada Plan Romita), estableció un gasto de 100.000 millones de liras distribuidas en diez ejercicios, como contribución del Estado (a través de la Hacienda Nacional Autónoma de la carretera, ANAS) para la construcción de nueve autostradas, y para llevar a efecto el replanteo de las existentes con anterioridad a la última guerra europea.

Con tal financiación, el Estado se comprometía a contribuir al gasto sostenido por los entes públicos o privados adjudicatarios de la obra y concesionarios de la explotación durante un período de treinta años, desde la fecha de apertura al tráfico.

En ningún caso la contribución indicada deberá sobrepasar el 40 por 100 del total costo de construcción efectivamente reconocido como admisible. Esta concesión debería hacerse preferentemente a entes públicos.

A la citada ley se adjuntó un gráfico indicativo de la red autostradal que habría de construirse de conformidad con lo dispuesto en la ley citada.

El ministro de Obras Públicas, no obstante, se reservaba el derecho de establecer un orden de preferencia en la concesión de los distintos tramos, y en base a tal competencia se concedió prioridad a la autostrada Milán-Nápoles, mientras que para la construcción de las restantes se atendía al libre juego de la iniciativa local.

El programa de construcción preveía un desarrollo comprensivo de 1.362 kilómetros y el mínimo del 25 por 100 del gasto autorizado se debería destinar a la Autostrada del Mediodía.

Por la ley de 1955, de 19 de noviembre, se autorizó al citado ANAS a contratar servicios hasta la cantidad de 50.000 millones para la modernización de carreteras construidas por el Estado.

Posteriormente, la ley de 12 de febrero de 1958, número 126, compromete al Estado a la sistematización de la red de carreteras italianas, hasta la cantidad de 180.000 millones de liras.

Se organizan las redes provinciales y comunales por mediación de la ley 622, de 24 de julio de 1959, destinando 43.000 millones a dicha organización.

La ley número 904, de 13 de agosto de 1959, autoriza una contribución de 40.000 millones para la construcción de tres nuevas autostradas, destinando otros 200.000 millones a la modernización de la red ya existente.

En 1960, la necesidad de dar una estructura orgánica al complejo de realización en curso y de reunir las

diversas iniciativas que se había venido sucediendo en el tiempo sin la debida coordinación, se pone nuevamente en discusión la materia autostadal.

Por iniciativa del IRI (Instituto para la Reconstrucción Industrial) se hizo un estudio sobre la viabilidad nacional y circulación. Con tal estudio se comprobó que los sectores en los que se presentaba mayor deficiencia era en aquellos de comunicación insuficiente a media y larga distancia. Tal insuficiencia se sentía esencialmente en las regiones económicamente menos favorecidas, y se presentaba como un gran impedimento para la concesión del objetivo seguido de una más uniforme distribución sobre el territorio nacional de la actividad económica y de la elevación de vida del Mediodía.

Vemos, pues, cómo el pleno desarrollo de la economía italiana, el incremento de la motorización, la enorme transformación industrial, el proporcional incremento de efectos, debido a las inversiones realizadas en el sur del país, requerían una intervención decisiva, sustancial y propia en el campo de la viabilidad primaria.

La densidad de la red estatal italiana calculada en relación con la superficie territorial al número de habitantes y vehículos, no sólo resultaba la más baja de Europa, sino que además se debía considerar insuficiente desde el punto de vista cualitativo. Hay que tener en cuenta que en 1960 cerca del 99 por 100 de las carreteras nacionales tenían una anchura de seis metros, y que por las características del trazado, debido a la peculiar conformación del territorio, la velocidad media comercial era inferior a 60 kilómetros por hora.

Por otra parte, la seguridad de la circulación imponía una urgente solución, ya que en el plazo de seis años (1955-1960) se habían duplicado los accidentes.

El plan redactado por el IRI preveía un desarrollo de 6.902 kilómetros de autostrada, de los cuales 2.180 kilómetros debían ser del llamado «tipo cerrado», es decir, de peaje, con características técnicas determinadas, y los restantes 3.427 kilómetros, del «tipo abierto», o sea, sin eliminación de cruces y sin limitación de acceso.

## 1,2 REGULACIÓN ACTUAL

### 1,21 Motivación

Para llevar a efecto el plan redactado por el IRI, se encontraron con que el presupuesto del Estado no disponía del capital necesario, ni, por otra parte, existían las condiciones suficientes para que la iniciativa privada pudiese intervenir adecuadamente a causa de la escasa rentabilidad (al menos en los primeros diez años) de la mayoría de las iniciativas autostradales.

La intervención de la industria en la participación estatal parecía en tales condiciones la única solución posible. El IRI cumplía dos requisitos esenciales para conducir al fin deseado una iniciativa de tales características.

1.º Posibilidad de adecuar el pre-financiamiento de la obra en fase de construcción; en tal caso, las cargas relativas a la realización del programa venían impuestas, por la única parte no cubierta con el peaje, a cargo del Estado, pero con pago diferido en treinta años.

2.º Adecuada preparación técnica por la experiencia que la Sociedad

Autostrada (del grupo IRI) había acumulado desde 1956 con la construcción del primer tramo de la Autostrada Milán-Nápoles.

En 1961 el Parlamento, aceptando en su mayor parte las condiciones del IRI, decidió la construcción de una red orgánica de cerca de 4.734 kilómetros de autostrada, con el sistema de peaje y con el pago de una contribución con cargo al presupuesto del Estado a liquidar en treinta años.

Precedida del complejo de disposiciones de distinta naturaleza a que hemos aludido anteriormente, y derivada sustancialmente del Plan Autostradal que el Gabinete de Estudio del IRI (a través de la Sociedad Autostrada) había elaborado en 1960, surge la ley número 729, de 24 de julio de 1961.

### 1,22 *Ambito de aplicación*

El ámbito de aplicación de dicha ley se circunscribe a la construcción de:

- 120 kilómetros de autostrada sin peaje.
- 1.500 kilómetros de recorrido entre la vialidad ordinaria y la autostradal (construcción y conservación).
- Estudios y proyectación de autostrada y carreteras de gran comunicación y recorrido.
- Construcción de 2.211 kilómetros de autostrada de peaje en concesión a la Sociedad Autostrada del Grupo IRI.
- Otras autostradas de peaje a confiar en concesión trentenal a entes públicos y privados.

### 1,23 *Carácter*

El aspecto peculiar de la ley vigente está sin duda alguna en haber expuesto claramente el problema autostradal italiano y haber resuelto esencialmente de forma adecuada a la actual situación económico-social del país y a la moderna posibilidad de financiación ofrecida en el mercado.

Por otra parte, se determina expresamente una contribución anual por parte del Estado a las sociedades concesionarias (sin que en ningún caso supere el 4 por 100 del coste total de construcción) durante el periodo de concesión.

El otorgamiento de la concesión lleva aneja la declaración de utilidad pública de la obra, a los efectos de expropiación forzosa de los terrenos que se han de ocupar.

### 1,24 *Procedimiento*

El procedimiento se inicia a instancias del particular que solicita la concesión y que deberá presentar ante el ANAS un proyecto de construcción acompañado del correspondiente estudio económico.

La concesión se acuerda por decreto del Ministerio de Obras Públicas que actúa como presidente del ANAS. Por el mismo decreto se acuerda, oído el Consejo de Administración del ANAS y el Consejo de Estado, el convenio que ha de regular la concesión.

### 1,25 *Plazo*

La duración de las concesiones a que venimos refiriéndonos no podrán superar los treinta años, contados a partir de la apertura al tráfico, pro-

rrogables (facultad del Ministerio de Obras Públicas) cuando existan causas extraordinarias e imprevisibles, por el período de tiempo estrictamente necesario para amortizar el mayor gasto producido por tales causas.

### 1,26 *Derechos del concesionario*

El Estado concede una subvención anual al concesionario durante todo el período de concesión y otorga la exclusividad de los servicios e instalaciones inherentes a las obras que radiquen en ellas.

Como contraprestación al servicio público que realiza, y para la financiación de la obra, tiene derecho al cobro de un peaje a los usuarios de la carretera, según tarifas decretadas por el Ministerio de Obras Públicas de conformidad con el Ministerio del Tesoro y oído el Consejo de Administración del ANAS.

La sociedad concesionaria queda exenta de tasas, impuestos y tributos, presentes y futuros por cualquier acto o contrato que se lleve a efecto en cumplimiento de la concesión; la única carga prevista es el pago al Tesoro de una cuota fija anual de cinco centésimas por cada 1.000 liras de coste de construcción.

### 1,27 *Innovaciones de la ley*

Las variaciones aportadas por la nueva ley en relación con la precedente de 1955, aparte de la diferencia en la financiación estatal y de la amplia extensión del volumen de las inversiones en el Mediodía italiano, son las siguientes:

1) Determinación de prescripción de un orden de prelación en la construcción de autostradas, a diferencia

de la legislación anterior cuya prioridad se fijaba por el Ministerio de Obras Públicas.

2) La ley de 21 de mayo de 1955 prohibía una contribución por parte del Estado superior al 40 por 100 del costo total de la obra, mientras que la ley en vigor prohíbe contribución superior al 4 por 100 del costo anual de obra, con la única posible excepción de los proyectos de interés europeo, en los que se podrá elevar hasta el 4,5 por 100.

3) La ley 463 preveía la devolución al Estado del exceso de peaje superior al 10 por 100 de la previsión formulada en el estudio económico aprobado, a partir del quinto año de apertura al tráfico del tramo de obra correspondiente, mientras que la actual ley 729 inicia la devolución desde el tercer año de la apertura al tráfico, y cuando ha rebasado el 5 por 100 del exceso, el volumen de los ingresos del peaje deberá devolverse al Estado.

4) Existe una serie de disposiciones claramente definidas en la vigente ley 729, que la ley precedente ignoraba totalmente:

a) La específica atribución al IRI de una red de 2.211 kilómetros de autostrada de peaje, que lleva explícita la rescisión *ex lege* de algunas de las concesiones estipuladas de conformidad con lo dispuesto en la precedente ley, y con la obligación, por parte del ANAS de transferir al IRI la conservación y explotación de alguna autostrada ya abierta al tráfico.

b) La determinación de una contribución trentenal, cuyo valor se ha fijado porcentualmente de forma provisional sobre la base del costo presunto de la obra y de la previsión de ingresos netos (deducidos los gastos de explotación), y

c) La modalidad para la determinación definitiva de la contribución al Estado, a que aludiremos oportunamente.

### 1,3 ESTRUCTURA Y COMPETENCIAS

La gestión de las carreteras y autopistas estradales se ha encomendado en Italia, bajo la tutela del Ministerio de Obras Públicas, a la Hacienda Nacional Autónoma de la Carretera (ANAS), si bien dado el especial régimen de concesión de la casi totalidad de la red autostradal de peaje, que por ley se concede a una sociedad por acciones del grupo IRI, parte de esta gestión queda transferida por convenio a la indicada sociedad.

#### 1,31 ANAS

El ANAS, organismo autónomo, está constituido por órganos centrales, órganos regionales y secciones destacadas, estructurados de la siguiente forma:

1,311 *Organos Centrales.* — Consejo de Administración; b) Comisión Técnico-Administrativa, y c) Dirección General.

1,312 *Organos regionales.* — En la esfera no central, la división orgánica (que tiene su equivalente en la reciente organización regional española), además de proyectar, dirigir y contabilizar las obras, desarrolla funciones de carácter administrativo-contable-jurídico.

Son 19 las regiones existentes actualmente en Italia.

1,313 *Secciones destacadas.* — De siete de las indicadas regionales dependen las llamadas secciones destacadas con funciones similares a las realizadas por las jefaturas de Obras Públicas existentes en España.

#### 1,32 Instituto de la Reconstrucción Industrial (IRI)

Por su originalidad, y por ser quizá dentro del presente informe lo más interesante, en cuanto supone una novedad dentro de nuestro sistema de carreteras, nos referimos de forma especial al carácter y estructura del organismo IRI, desarrollando a lo largo del epígrafe dedicado a la construcción, conservación y explotación la competencia asignada a la sociedad concesionaria Autostrada del Grupo IRI.

El IRI es un organismo financiero de Derecho público, que tiene como meta administrar, de conformidad con las directrices generales recibidas del Gobierno, y con el interés público, las participaciones y bienes que posee.

El IRI ha adoptado la forma de sociedad financiera, jefe de grupo, que ejerce su actividad por medio de sociedades de Derecho privado, en las que su participación al capital es suficiente como para asegurarse el control de la gestión. Aparece, pues, como un organismo financiero de Derecho público, con personalidad jurídica propia, siendo su dirección y organización autónoma, distinta de hecho y de derecho a la Administración pública.

En la base se encuentran las sociedades que ejercen actividades productoras propiamente dichas; estas sociedades, organizadas en grupos homogéneos, tienen a su cabeza las llamadas Sociedades Financieras de Sector, que a su vez están controladas por el IRI.

Las Sociedades Financieras de Sector tienen cada una personalidad jurídica propia y dirección autónoma.

Hay sectores que están representados únicamente por una sociedad, siendo este el caso del sector carreteras, representado por la Sociedad Autostrada.

El IRI está administrado por órganos de dirección propios: *a)* presidente; *b)* vicepresidente; *c)* Consejo de Administración, y *d)* Comité de la Presidencia.

En el aspecto financiero, la unión existente entre el Estado y el IRI aparece claramente delimitada. Si bien en origen, el Estado se encargó de cubrir el déficit, en la práctica en las relaciones financieras entre ambos no conciernen más que al crecimiento del fondo de dotación, observándose que desde 1962 la aportación del Estado a la cobertura total ha sido inferior al 9 por 100.

Resumiendo, podemos afirmar que la quintaesencia del IRI consiste en la capacidad de proseguir fines económico-sociales de interés público determinados por la autoridad política a través de estructuras y de procedimientos de derecho privado y de conformidad con la economía del mercado.

El Grupo IRI realiza sus programas sobre la base de planes generales cuatrienales sujetos a revisiones y reajustes anuales, habida cuenta del balance del año precedente y la aparición de nuevas necesidades y situaciones surgidas.

El ritmo de expansión de las actividades del IRI se demuestra al observar el crecimiento de los programas en comparación con los anteriores. Así, en materia de carreteras, el último plan aprobado prevé una inversión aproximada de tres veces mayor a la realizada en el cuatrienio anterior.

## 2. Financiación

### 2.1 INTRODUCCIÓN

El particular régimen jurídico para la realización del Plan Autostradal ha tenido una solución profundamente innovadora, sobre todo en lo que se refiere a la técnica empleada en la financiación.

La ejecución de un programa autostradal como el italiano, financiado, por ejemplo, a base de una tasa específica sobre el carburante, aparte de la injusticia que supondría el gravar con tal impuesto a gente que no hiciera uso de la autostrada, sería peligroso a causa de la escasa garantía sobre el efectivo destino de la recaudación obtenida por dicha tasa.

La única puerta abierta era la de que la sociedad concesionaria recurriera directamente al mercado del capital. En efecto, casi la totalidad del movimiento financiero necesario para la realización de la obra aparece totalmente ajeno al presupuesto del Estado, quedando la ejecución del plan al margen de la particular situación en que el presupuesto público pudiera encontrarse.

Existían, por tanto, dos posibles métodos: la emisión de obligaciones y el empréstito bancario.

### 2.2 FUENTES DE FINANCIACIÓN

Con la entrada en vigor de la ley 729 a que nos venimos refiriendo, la autostrada ha gozado como fuentes de financiación, por una parte mínima, de la aportación que el Estado ha previsto para la totalidad de la red, ya que la ley estipula una contribución trentenal del Estado a la sociedad concesionaria, que no pue-

de exceder del 4 por 100 del costo efectivo de la obra.

Este porcentaje se establece provisionalmente sobre la base del costo presunto de la obra y de las previsiones de ingresos netos (deducidos los gastos de gestión determinados previamente en el contrato).

Este importe provisional se establecerá definitivamente comprobando el costo efectivo de la obra, autostradal o tramo en función e ingresos de peaje en las fechas de 31 de diciembre de los años 1964, 1966, 1968 y 1970, y sucesivamente cada dos años, en los casos de autostradas que en la última fecha indicada no hubieran entrado en explotación.

La variación de la aportación del Estado, consecuencia de la determinación definitiva, dará lugar a reembolso o pago, según el caso, entre el Estado y el concesionario, de acuerdo con las modalidades establecidas en el convenio.

Por otra parte, y para colmar la diferencia existente entre dicha contribución y el costo efectivo de construcción, se ha acudido a:

1. Préstamos notables del Instituto de Crédito.
2. Emisión de obligaciones «Autos-trada 1963-1988» en el mercado italiano por valor de 60.000 millones de liras al 5,50 por 100.
3. Empréstitos obligacionarios sobre el mercado europeo (por mediación de la S. G. Warburg & Co. Ltd., de Londres) por un total de 15 millones de dólares al 5,50 por 100 y al cambio de 621 liras por dólar, garantizados por el IRI.
4. Préstamos directos de las sociedades del Grupo IRI.
5. Peaje.

La mayor innovación de la vigente ley, en cuanto a la financiación sobre el mercado, es que mientras la legislación anterior no preveía derogación alguna del sistema vigente sobre emisión de obligaciones por parte de los concesionarios, la actual ha previsto la posibilidad de tales emisiones incluso derogando lo dispuesto en el Código civil sobre el límite a la emisión de obligaciones (art. 2.410: «La sociedad puede emitir obligaciones al portador o nominativas por una suma que no exceda al capital invertido y existente según el último balance aprobado»).

Por otra parte, el límite al volumen de obligaciones impuesto por la legislación anterior, el valor de la diferencia entre el gasto de la construcción y la contribución del Estado ha sido totalmente censurado por la legislación vigente.

### 2.3 El peaje

En el ámbito de la concesión autostradal, el peaje aparece como parte integrante del mecanismo de la financiación, en el sentido de considerar que es posible «vender» a los usuarios de la carretera los servicios suministrados por tal complejo de infraestructura.

Al mismo tiempo, hay que considerarlo como fuente, en cuanto su recaudación viene a ser parte integrante del presupuesto de la única empresa concesionaria, permitiendo a individualizar, de un lado, los límites del riesgo, y de otro, la efectiva rentabilidad de la inversión.

Conviene destacar que la percepción del peaje hace recaer sobre el usuario una buena parte del costo del servicio, del cual el mismo se sirve.

Las tarifas de peaje se fijan por decretos del ministro de Obras Públicas, siguiendo un principio unificado y supeditado siempre a la economía del transporte y en relación con la situación ambiental.

Transcurrido el tercer año de apertura al tráfico y sucesivamente al vencer cada quinquenio hasta el término del período de la concesión, si la recaudación del peaje es superior a la prevista, el 5 por 100 del exceso se retiene por el concesionario y el 95 por 100 restante se reintegra al Estado.

Se ha criticado mucho en Italia el sistema adoptado, acusando a la autostrada de peaje de ser menos económica que la libre, al tener que costear y mantener la instalación de una organización para la recaudación del canon. Sin embargo, estudios estadísticos realizados recientemente han permitido desmentir tal observación.

### 3. Amortización

#### 3.1 FÓRMULAS Y PLAZOS

Las fórmulas empleadas para amortización de los gastos ocasionados con motivo de la construcción de autostradas varía según la naturaleza de las mismas, siendo los plazos de amortización variables (a largo, a medio y a corto plazo) y estando regulado según las disposiciones fiscales de aplicación y según lo establecido en los distintos convenios.

Analizaremos, por una parte, la amortización efectuada por el Estado en lo que respecta a la contribución que el mismo aporta, y, por otra, las fórmulas empleadas por las sociedades concesionarias.

3,11 La ley 729 ha previsto los casos de pago diferido por el ANAS de la contribución autorizada para construcción de autostradas, evitando los perjuicios del concesionario mediante el pago de un interés del 6,50 por 100, habiéndose autorizado al ANAS a contraer préstamos, imputados a distinta aplicación presupuestaria, y específicamente vinculado a favor del Consorcio de Crédito para Obras Públicas, destinados al abono de dichos intereses.

Tanto la contribución estipulada como los intereses por pago diferido los amortiza el Estado mediante el adicional del 5 por 100 sobre el impuesto de circulación de vehículos (limitado a los que por sus características técnicas son admitidos a circular por autostradas) que el Ministerio de Hacienda, y desde 1963, está autorizado a establecer por decreto.

Se ha calculado que el Estado ingresará como mayor impuesto durante la construcción y como entrada adicional derivada del tráfico generado por los treinta años que dura la concesión, una suma superior a tres veces la contribución pagada para la realización del plan autostradal.

La amortización de los préstamos contraídos ha de llevarse a cabo dentro del bienio siguiente a aquel que se contrajo la deuda.

#### 3,12 Sociedad concesionaria

3,121 *Amortización de maquinaria, muebles y útiles.*—Se gradúa la amortización en base a la parte alícuota fiscalmente admitida (8 por 100, 10 por 100 y 20 por 100) y por los bienes adquiridos durante la anualidad en relación a los tiempos en que se adquirieron, por un importe que no su-

pere por cada bien la cuota sobrante del valor amortizado.

La amortización anual en ningún caso podrá exceder del valor del coste inicial de los bienes a que nos referimos (en la anualidad de 1965 el citado valor fue del 36,22 por 100 de dicho coste inicial).

**3,122 Amortización de inmuebles.** Según cuota fiscalmente autorizada (el 10 por 100 anual); del total de inmuebles que la sociedad concesionaria ha adquirido o habilitado para la gestión de autostrada.

**3,123 Empréstitos obligacionarios.** A amortizar en veinticinco años y con un interés del 5,50 por 100, según lo establecido y de acuerdo con los gastos totales realizados y los ingresos obtenidos por el peaje.

Por otra parte, la sociedad adquiere en el mercado las propias obligaciones emitidas «Autostrada 1965-88», librando con ello parte del capital y evitando el pago de intereses que en otro caso no podría eludir.

Asimismo, adquiere valores emitidos por otras sociedades cuyos intereses a cobrar los reserva para el pago de intereses que ha de efectuar de sus propias obligaciones emitidas.

**3,124 Amortización de préstamos.** Las operaciones a plazo medio y a largo plazo que realiza la sociedad con la Administración para la actividad asistencial italiana e internacional, y las concluidas en 1962 con la Sección de Obras Públicas del Instituto de Crédito Fondario se amortizan según el tanto por ciento convenido con los ingresos de peaje obtenido en cada anualidad.

**3,125 Deudas al Banco.**—La sociedad, mediante la apertura de rédito en cuenta corriente o descuentos de pagarés directos, obtiene una fuente de financiación cuya amortización a

corto plazo la lleva a efecto con los fondos obtenidos del ANAS por pago diferido en concepto de intereses.

#### **4. Construcción, conservación y explotación**

##### **4,1 CONSTRUCCIÓN**

A través de lo expuesto anteriormente se observa la diferenciación que la ley hace entre las autostradas de peaje y las de libre circulación.

Dejando a un lado las de libre circulación, en que se aplicaba en cuanto a la construcción y conservación lo dispuesto en el «Capitolato Generale d'appalto», aprobado por decreto de 16 de julio de 1962, y que establece las condiciones generales para la construcción de obras, atribución de la Administración pública (ANAS), semejante a nuestro Pliego General de Condiciones de 1903, distinguiremos en las carreteras de peaje las siguientes innovaciones:

##### **4,11 Proyección**

El proyecto preliminar normalmente se encarga por la sociedad concesionaria Autostrada a un profesional de clara fama (en la mayoría de los casos un profesor universitario). Este profesional vigila el desarrollo de la proyección hasta el estado ejecutivo, que pasa a cargo de una consociación (SPEA), también del Grupo IRI.

##### **4,12 Ejecución**

Aprobado el proyecto en la forma indicada (competencias), la consociación SPEA dirige y controla el trabajo por medio de las dos direcciones

existentes (con sede en Milán para las autostradas del norte de Italia, y en Roma para centro y sur).

De cada una de estas direcciones depende un número determinado de zonas, siendo cada una de ellas responsable del trabajo de 40 a 80 kilómetros de autostrada, y estando a su vez articuladas en secciones y grupos.

El grupo es la unidad contratada a su vez a una empresa, basándose la agrupación en criterios técnicos (características del terreno y tipo de obra a realizar) y económicas (según la peculiaridad económica de la empresa adjudicataria).

La Sociedad Autostrada, de conformidad con el convenio firmado con el ANAS, y a la vista de lo autorizado por la vigente legislación, se reserva para sí, dada la gran importancia de la uniforme y correcta ejecución de la pavimentación, el derecho de construir por medio propios cerca del 30 por 100 del complejo del trabajo del cuerpo estradal, sirviéndose para su ejecución de la colaboración de la Sociedad Italestrade.

Por lo que concierne a la expropiación de los terrenos que atraviesan la obra, dada la extrema delicadeza de este sector, la Sociedad Autostrada se encarga directamente, sirviéndose de una propia dirección técnico-legal apropiada. Por ello, valiéndose de la legislación que autoriza la ocupación inmediata de los terrenos por razones de pública utilidad, la sociedad trata constantemente de llegar a un mutuo acuerdo en el precio, ofreciendo un relativo resarcimiento, tratando con ello de evitar la tardanza y costo que pudiera derivarse de un recurso.

El programa de construcción viene determinado por ley, estableciendo

un plazo total de diez años, mientras que las distintas fases de actuación del programa se determinan en el convenio existente entre la Sociedad Autostrada y el ANAS.

#### 4.2 CONSERVACIÓN

La aprobación de un proyecto de construcción de autostrada lleva implícita la aprobación del presupuesto en el que se incluyen los probables gastos de conservación de las mismas. Corre a cargo, por tanto, de la empresa concesionaria la explotación, la conservación e instalaciones anejas de la obra.

Dado el carácter técnico requerido en la conservación de las autostradas en relación con las carreteras ordinarias se ha modificado el sistema previsto del peón único a lo largo de la vía, instituyéndose, tanto para la conservación ordinaria como en la extraordinaria, puestos o centros de conservación oportunamente situados y surtidos del personal y medios mecánicos y de transporte en la medida adecuada para reducir al mínimo de empleo de peones.

#### 4.3 EXPLOTACIÓN

La gestión de una moderna autostrada constituye un problema complejo, cuya solución, si se quiere que sea total, no puede descuidar ningún aspecto del problema.

En los primeros proyectos presentados, la gestión se reducía a la recaudación de peaje y al mantenimiento. Se ignoraba totalmente los restantes aspectos, no menos importantes en la gestión, cual eran los relativos a la asistencia y socorro en

carretera (mecánico y sanitario), a la telecomunicación, al servicio de policía, al plano de área de parada, de aparcamientos, servicios, etc.

Para la recaudación del peaje, la planta se reducía a alguna cabina y el «casselli». Al penetrar en la autostrada se entregaba al usuario un billete (estampado según la clase de vehículo y destino declarado por el propio usuario), recaudando el peaje oportuno.

El control de la venta de billetes e ingresos se llevaba a efectos por el jefe del «casselli». Todo ello a través de operaciones totalmente normales, con gran pérdida de tiempo para personal encargado y usuario y con escasa posibilidad de evitar abusos y errores. Sin contar con la dificultad de pretender del usuario la precisa localización del lugar de salida al iniciar el viaje.

El sistema no permitía obtener (con un gasto razonable y en breve tiempo) los datos estadísticos relativos al tráfico y su procedencia, datos imprescindibles para la consiguiente regulación del tráfico.

La comunicación se limitaba a líneas telegráficas y telefónicas entre todas las «casselli» y a la unión entre las principales con la red pública, mientras que el confort ofrecido a los viajeros se reducía a los servicios de distribución de carburantes cercanos a las «casselli» más importantes y a cualquier servicio higiénico siempre cercano a las citadas dependencias.

Realizados varios estudios, se llegó a la conclusión de lo inadecuado de tales sistemas, teniendo en cuenta las características de una gran autostrada.

Por ello se impuso la organización general de la gestión, fundándola en

la subdivisión de la autostrada en varios tramos, cuya dirección está representada por los órganos designados para la actividad ejecutiva del mismo tramo.

Actualmente se ha iniciado el estudio del principal y más urgente problema relativo a la recaudación del peaje, imponiéndose bajo el moderno sistema de acción automática. Para ello se han proyectado *ex novo* todas las estaciones necesarias.

En cada estación se adoptaron especiales máquinas electrónicas para la perforación y lectura del boleto mecanografiado utilizado como billete, memorizando los datos de cada tránsito.

Esto ha hecho necesario la creación de un centro mecanográfico, dotado de calculadoras electrónicas, encargado de recoger los datos necesarios del control diario en cada estación, teniendo con ello los datos necesarios para confeccionar las oportunas estadísticas.

Se instituyó el empleo de un único modelo de billete para todas las categorías de vehículos y para cualquier recorrido, con su abono a la salida, permitiéndose con ello al viajero salir por cualquier estación de la autostrada, sin correr el riesgo de perder el costo de peaje ya abonado o tener que abonar un suplemento del mismo.

La alta eficiencia necesaria para las actividades de explotación se han asegurado con la realización de una red de telecomunicación.

Cada cuarenta kilómetros de autostrada existe un puesto de servicio durante las veinticuatro horas del día, que asegura una intervención adecuada en cada circunstancia.

Para un rápido socorro se ha ins-

talado un sistema de llamada «via radio» que se acciona por el propio usuario sin dificultad alguna.

Tales instalaciones, emplazadas a ambos lados de la carretera cada dos kilómetros permite solicitar el medio de socorro necesario mediante la

simple presión de un pulsador, simplificando notablemente el funcionamiento del servicio de asistencia en un país donde la alta cuota de tráfico turístico extranjero hubiera podido crear dificultades de tipo lingüístico.—PALOMA CUADRILLERO CASTRILLO.

Colección

TEXTOS LEGALES Y JURISPRUDENCIA

# PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Este nuevo título de la Colección «Textos Legales y Jurisprudencia», de la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno, ofrece, junto al articulado de la Ley de Procedimiento administrativo, una recopilación general y sistemática de la Jurisprudencia elaborada en su aplicación por el Tribunal Supremo de Justicia y por el Consejo de Estado a través de sus dictámenes.

Sentencias y dictámenes, precedidos cada uno de un breve resumen de su contenido doctrinal, se agrupan junto a los artículos que interpretan.

La obra va precedida de un esquema de concordancias que refleja los epígrafes bajo los que se ha sistematizado la doctrina y su correspondencia con el articulado de la Ley, que se acompaña además de todas las disposiciones complementarias dictadas hasta el presente.

Completan la obra índices cronológicos de sentencias y dictámenes, e índices analíticos de la legislación y de la doctrina.

**Un volumen de 1.174 págs., encuadernado en plástico, 450 pesetas.**

Venta en librerías y Boletín Oficial del Estado  
(Publicaciones)

Trafalgar, 29 - Madrid 10

