

LA FINANCIACIÓN DE LAS INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTES TERRESTRES EN ESPAÑA

Rafael Izquierdo de Bartolomé.

Dr. Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos. Economista.

Catedrático de Transportes de la UPM.

Miembro de la Comisión de Infraestructuras que creó el Ministerio de Fomento con el fin de estudiar la financiación privada de las infraestructuras de transporte.

Miembro de la Comisión de Transportes del Colegio de I.C.C.y P.

RESUMEN

Tras una breve descripción de la problemática que presenta la financiación pública de las infraestructuras de transporte terrestre en España, se analizan los distintos modelos de financiación que se están desarrollando en Europa tratando de incentivar la participación de la iniciativa privada. A continuación se describen con detalle el sistema de "peajes sombra" desarrollado y aplicado en Gran Bretaña, el llamado "modelo alemán" o contrato de compra de obra terminada o llave en mano con aplazamiento del pago, el sistema de agencias o entes públicos con capacidad de endeudamiento aplicado en algunas Comunidades Autónomas en España y la fórmula de participación Público-privada (PPP) propugnada por la Comisión de la UE. Por último, se presentan las medidas que con el fin de fomentar la financiación privada contiene el Proyecto de la Ley de Acompañamiento a los Presupuestos Generales del Estado, las cuales están basadas en el informe que elaboró la Comisión que a tal fin constituyó el Ministro de Fomento.

ABSTRACT

The article presents a brief account of the system of public financing of transport infrastructure in Spain and goes on to document the models being developed in Europe to encourage private investment in the system. Details are given of the "shadow tolls" applied in Great Britain, of the so-called German model or agreement to purchase by instalments the completed work, the system of agencies or public organisms with borrowing capacity as applied in some autonomous regions in Spain, and the model proposed by the European Commission of Public-Private Participation (PPP). Finally details are given of the measures proposed by a committee appointed by the Ministro de Fomento for a draft law to be annexed to the National Budget as a stimulus to private investment in the sector.

Se admiten
comentarios a este
artículo, que deberán
ser remitidos a la
Redacción de la ROP
antes del 30 de
enero de 1997.

Recibido en ROP:
octubre de 1996

1. LA PROBLEMÁTICA DE LA FINANCIACIÓN DE LAS INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE EN ESPAÑA

Es un hecho que la mayoría de las políticas de financiación que han venido aplicándose a lo largo de los últimos años han utilizado como instrumento financiero las consignaciones presupuestarias, siendo muy pocos los Estados que han acudido a sistemas concesionales y a recursos de origen privado; incluso pocos han sido también los países que han adoptado o admitido el principio de afectación impositiva. Sin embargo hay que destacar que desde hace muy pocos años ha habido un cambio de orientación, marcado por una apertura hacia sistemas de financiación privada.

Este planteamiento de financiación pública, que pudiera llamarse tradicional, ha podido mantenerse mientras los niveles de inversión se han movido dentro de unos límites que podían absorber los Presupuestos Generales del Estado. Sin embargo, en la actualidad, los Estados no pueden hacer frente al incremento del gasto que requiere la adaptación y ampliación de las infraestructuras a las exigencias de la demanda.

Inflación, déficit público, déficit de la balanza de pagos, deuda pública, falta de rentabilidad de la empresa pública, subvenciones y aportaciones difíciles de mantener, etc., son, entre otros, los problemas con que se enfrenta el sector público, cuya falta de eficiencia y eficacia en controlar el gasto público, por otra parte, ha sido manifiesta.

La consecuencia inmediata de esta situación ha sido, y está siendo, la disminución de las consignaciones presupuestarias, principalmente las dedicadas a inversión pública.

Aunque la problemática que presentan las infraestructuras de transporte en España no difiere en gran medida de la de los otros países europeos, sin embargo, es preciso añadir que concurren varias circunstancias que agravan su situación.

Como señala el propio PDI, existe una marcada necesidad de nuevas y mejores infraestructuras ya que, a pesar del esfuerzo realizado por el Estado a lo largo de la década 1984-94, sigue existiendo un importante retraso histórico que es preciso recuperar con urgencia ante las exigencias y condicionantes impuestos por el nuevo Mercado Interior. Por otra parte, el aumento de inversiones realizadas durante el mencionado período, junto con las que sigan realizándose en un futuro próximo, exige fuertes incrementos en los gastos de conservación, cuya cifra global ya está cercana a los 100.000 millones de pesetas.

No obstante, la desaceleración que han experimentado las economías europeas, y entre ellas la española, a lo largo de estos últimos años ha dado lugar, como ya se ha indicado, a una contracción de las inversiones públicas y a la aplicación de una serie de recortes presupuestarios que se han llevado a cabo dentro de la Administración española a lo largo de estos dos últimos años.

A esto se une la reciente aprobación de la nueva Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, en 1995, que implicó un retraso en los procesos de licitación, como conse-

cuencia de los cambios administrativos que su puesta en funcionamiento exigía.

El resultado de todo ello ha sido la disminución del ritmo de inversión en infraestructuras de transporte y, como consecuencia de ello, haber desaprovechado el efecto de arrastre que la construcción de las obras públicas lleva consigo.

En este último sentido, es preciso destacar el carácter impulsor que para la economía nacional tiene el desarrollo de las infraestructuras de transporte, las cuales pueden ser utilizadas como instrumento de una política anticíclica en situaciones de crisis. Su incidencia en la mejora de la productividad y competencia, su capacidad de generar empleo, su efecto multiplicador, los ingresos fiscales que originan, dando lugar a importantes retornos a las arcas del Tesoro que hacen disminuir los déficit inicialmente provocados, etc., son elementos que los políticos deben tener en consideración antes de adoptar decisiones que impliquen recortes presupuestarios en materia de inversiones.

Un aspecto que diferencia a España de otros países europeos es la heterogeneidad y falta de conexión de la red de carreteras de gran capacidad, que está formada por autopistas de peaje y autovías, con distintos sistemas de gestión y financiación que hacen que cualquier medida que quiera instrumentarse en este sentido de lugar a problemas de agravio comparativo que dificultan enormemente la implementación de cualquier política en materia de financiación. Otro tanto podría decirse de la red ferroviaria, integrada por líneas de alta velocidad, velocidad alta, convencionales, líneas de diferente ancho, etc.

2. LA POLÍTICA DE FINANCIACIÓN EN EL CONTEXTO DE LAS NUEVAS ORIENTACIONES DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

En el momento actual, la solución a los problemas expuestos y la adopción de cualquier medida al respecto deben ser contempladas desde la perspectiva de la economía nacional y de sus efectos sobre el cuadro de magnitudes macroeconómicas.

El hecho de que la Unión Europea deba adoptar, a principios del año 1998, la decisión de los países que pasarán a la tercera fase de creación de la Unión Monetaria, ha convertido al año 1997 como año decisivo para el nuevo Gobierno español, uno de cuyos objetivos prioritarios establecidos ha sido la incorporación de España a dicha Unión.

Por este motivo, los Presupuestos Generales del Estado para 1997 sientan las bases de una política económica que garantice la corrección de los desequilibrios macroeconómicos, en concreto de inflación y déficit público, permitiendo un crecimiento económico sostenido y no inflacionario a medio plazo y la reducción progresiva del déficit público, y que, asimismo, posibilite el acceso de nuestro país a la tercera fase de

la Unión Monetaria europea. Todo ello, junto a estrategias que permitan elevar el potencial de crecimiento de la economía nacional y garanticen una mayor capacidad de creación de empleo estable.

En este contexto, el cumplimiento de los criterios de convergencia son básicos. La estabilidad de precios e inflación, la estabilidad de los tipos de interés a largo plazo, la estabilidad de los tipos de cambio, la reducción del déficit público y la estabilización de la deuda pública constituyen, por consiguiente, los objetivos básicos que enmarcan nuestra política económica, cuyos Presupuestos Generales se caracterizan por la contención de los gastos públicos de carácter estructural y la consiguiente reducción (31%) del déficit público.

Como consecuencia de esta política, las inversiones reales programadas por el Estado para 1997 han experimentado una disminución porcentual respecto a 1996 del orden del 15%, habiéndose asignado a inversión civil alrededor de los 578.000 millones de pesetas (alrededor de 397.000 millones para el Ministerio de Fomento).

Con el fin de no disminuir la construcción de infraestructuras y compensar en la medida de lo posible dicha disminución, el Presupuesto del Estado propugna la articulación de modelos alternativos de participación y financiación privadas en la realización de inversión de uso público así como la aplicación de ingresos procedentes de la privatización de empresas públicas.

Dada la importancia que tienen para España las ayudas comunitarias para infraestructuras de transporte, principalmente las provenientes del Fondo de Cohesión y FEDER, el Gobierno ha fijado entre sus objetivos reservar y mantener con carácter prioritario las consignaciones presupuestarias que exige la cofinanciación de estas inversiones, con el fin de utilizar en su totalidad los fondos comunitarios asignados por la Unión Europea. A este respecto hay que indicar que para el año 1997 las aportaciones previstas del Fondo de Cohesión ascienden a 175.600 millones de pesetas -alrededor de 100.000 millones pesetas se destinarán a transporte- y las del FEDER a 340.000 millones de pesetas de los que alrededor de otros 100.000 millones de pesetas podrían destinarse a transporte.

La llamada Ley de Acompañamiento a los Presupuestos Generales del Estado, que incluye una serie de medidas fiscales, administrativas y de orden social, constituye un complemento necesario para la mejor comprensión y ejecución de los mismos y es la que introduce nuevos mecanismos de participación del sector privado en la construcción, financiación y gestión de las infraestructuras de transporte, si bien es cierto que las medidas propuestas van dirigidas más bien al corto plazo que a solucionar la problemática global a largo plazo. En un próximo apartado se hará mención específica a las mismas.

Como resumen puede afirmarse que, siguiendo la tendencia ya iniciada y consolidada en otros países, no sólo europe-

os, la Administración Central española está iniciando un nuevo proceso de participación mixta, público-privada, para el desarrollo de sus redes viarias, sin la cual difícilmente podrían llevarse a cabo. A su vez, las Comunidades Autónomas han comenzado dentro de sus competencias y ámbitos territoriales un proceso similar al de la Administración Central, adoptando modelos, en ocasiones diferentes a los articulados por el Estado.

3. HACIA NUEVOS SISTEMAS DE FINANCIACIÓN

Como ya se indicó, el proceso evolutivo que está teniendo lugar en todo el mundo está dando origen a una serie de sistemas de financiación, con peculiaridades propias, que, no obstante, pueden agruparse en torno a un conjunto de modelos con características comunes.

▼ **Sistemas de financiación pública** con cargo a los presupuestos de las Administraciones Públicas correspondientes, llamados también sistemas de financiación presupuestaria.

▼ **Sistemas de financiación privada, sin repercusión** alguna sobre los presupuestos de las Administraciones y que, por consiguiente, son los usuarios y posibles beneficiarios, a través de peajes o tasas, los que en último término pagan la obra.

▼ **Sistemas de financiación privada, con repercusión** sobre los presupuestos de las Administraciones Públicas -mal llamados sistemas extrapresupuestarios-, en los que, en definitiva, es la Administración o los contribuyentes quienes se hacen cargo del pago de la obra a través de los presupuestos de años futuros.

▼ **Sistemas de financiación mixta**, en la que participan conjuntamente el sector público y el privado, con cierta repercusión presupuestaria, en la medida de la intervención del sector público.

3.1.- SISTEMAS DE FINANCIACIÓN PRESUPUESTARIA

El sistema de financiación de infraestructuras de transporte más comúnmente utilizado en nuestros días ha sido, como se ha dicho reiteradamente, el basado en las consignaciones presupuestarias y en el principio de desafectación impositiva, lo que equivale a decir que han sido, en definitiva, los contribuyentes, y no los usuarios -salvo en los casos de concesiones de peaje-, quienes las han pagado.

Dentro de este marco son muy limitadas las posibles actuaciones que las Administraciones Públicas pueden llevar a

cabo para incrementar sus dotaciones presupuestarias y poder aumentar sus inversiones en infraestructuras, sin necesidad de tener que acudir a inversores privados.

En primer lugar cabe mencionar diversas medidas de tipo fiscal que, en general, tendrán un rechazo por parte de los agentes sociales e incluso de la propia Administración, tanto si se trata de la creación de nuevos impuestos o el incremento de los actuales, como si se refiere a la afectación de algunas figuras impositivas ya existentes, respectivamente.

En general, todas estas medidas son difíciles de establecer por el coste político que entrañan y la escasa disposición de la Administración de romper con el principio de desafectación impositiva. Por el contrario, cabe señalar que no tienen repercusión sobre el volumen del déficit público, si bien es cierto que pueden dar lugar a una disminución de los gastos corrientes lo que provocaría cierta reacción contraria por parte de los agentes sociales.

La otra posibilidad es la de acudir al endeudamiento a través de la emisión de Deuda Pública, lo cual permitiría un fraccionamiento de los pagos de la Administración a lo largo del tiempo y la disminución de las consignaciones presupuestarias anuales y consiguientes reducciones de los déficit públicos. Sin embargo, se ve constreñida por las exigencias impuestas por los criterios de convergencia de Maastricht que en estos momentos España sobrepasa. Por otra parte, el coste social que entraña no hace aconsejable su empleo, sobre todo si existen sistemas alternativos de participación público-privada.

Por todos estos motivos, es necesario arbitrar otros sistemas que, sin contravenir los mandatos de convergencia, permitan seguir incrementando los niveles de inversión.

3.2.- SISTEMAS DE FINANCIACIÓN PRIVADA, SIN REPERCUSIÓN SOBRE LOS PRESUPUESTOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (RÉGIMEN CONCESIONAL TRADICIONAL)

El sistema de financiación privada pura, es decir aquel que no hace uso de ninguna ayuda ni garantía estatal y que, por consiguiente, no grava el Presupuesto de la Administración, ni repercute sobre el déficit público, constituye uno de los sistemas de gestión indirecta establecidos en las legislaciones de algunos países y, en concreto, se corresponde con el régimen concesional en virtud del cual, el adjudicatario se compromete a construir, conservar y explotar, a su cargo y ventura, y durante un plazo determinado, obras públicas destinadas al uso general -en este caso infraestructuras de transporte- y a percibir de los usuarios, como contraprestación de sus servicios, un precio o peaje establecido. A lo largo de toda la vida de la concesión, o hasta el momento de su reversión a la Administración Pública, el Estado sigue manteniendo la titularidad del dominio público, conservando, asimismo, los poderes de policía necesarios para asegurar el buen funcionamiento del servicio.

El concesionario deberá tener la suficiente capacidad de endeudamiento para poder acudir al mercado de capitales y obtener así los recursos financieros necesarios. Normalmente, las referencias que utilizarán los inversores y entidades financieras para implicarse en el proyecto serán la aportación del capital social (capital-riesgo), que normalmente deberá oscilar entre el 10% y 20%, así como el nivel de riesgos asumidos por el concesionario y la propia Administración.

El hecho de que sea la empresa concesionaria la que asume los riesgos del proyecto hace que los gastos financieros sean muy elevados y que, por consiguiente, la financiación privada sea, en definitiva, más cara que la estrictamente pública. Por estos motivos, los Estados en que existe cierta cultura concesional en materia de infraestructuras de transporte, con el fin de facilitar la participación de la iniciativa privada, han venido concediendo ciertas ayudas o garantías -subvenciones a la inversión, garantías de tráfico, anticipos reintegrables, avales, seguro de cambio, etc-, que ha permitido, por otra parte, que los peajes a aplicar no hayan alcanzado valores excesivamente elevados que hubieran supuesto un elemento de disuasión para el usuario de las carreteras. Con ello se ha conseguido un doble fin: por una parte, que la empresa concesionaria pueda alcanzar una tasa de rentabilidad que haga atractiva su participación y, por otra, que el nivel de los peajes no sea excesivamente elevado y que, por consiguiente, no ejerzan un efecto disuasorio sobre los usuarios.

Esta está siendo la tendencia actual de los Estados que, ante los problemas que plantea la aplicación de las técnicas del "project financing", o financiación por el propio proyecto, sin ayudas, ni garantías, ni avales estatales, están introduciendo modelos de financiación mixta, público-privada, que se comentan en un próximo apartado.

3.3.- SISTEMAS DE FINANCIACIÓN PRIVADA, CON REPERCUSIÓN SOBRE LOS PRESUPUESTOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Se trata de sistemas en los que la Administración Pública moviliza directamente, a través de una sociedad concesionaria, o indirectamente, por medio de la creación de un ente de derecho público con capacidad de endeudamiento, capital privado para construir y gestionar una infraestructura, cuyo coste y gastos irá pagando con cargo a las consignaciones presupuestarias a lo largo de la vida de la concesión. Viene a equivaler, en definitiva, a un fraccionamiento o aplazamiento del pago de la obra, trasladando la deuda a generaciones posteriores y no gravando los presupuestos durante los años de construcción.

En definitiva, el ahorro privado participa aportando los recursos necesarios para realizar el proyecto, como en el caso de una concesión, pero con la diferencia de que no son los usuarios los que abonan el servicio sino los contribuyentes

quienes en último término pagan la deuda contraída por la Administración. Este fraccionamiento del pago a lo largo de una serie de años permite, asimismo, distribuir el déficit presupuestario a lo largo del tiempo, lo que contribuye positivamente a alcanzar los objetivos de convergencia.

Las experiencias más significativas que se están llevando a cabo corresponden a Gran Bretaña y Alemania, las cuales están sirviendo de base en otros países. Aunque el objetivo final sea la introducción de los peajes, los sistemas adoptados -con carácter transitorio-, pueden considerarse como operaciones de maquillaje financiero frente a la Unión Europea con el fin de alcanzar el horizonte del año 2000 sin sobrepasar el criterio de convergencia correspondiente al déficit público, es decir el 3% del PIB. Igualmente, en España se han creado varias Sociedades Estatales, a nivel de Comunidades Autónomas, con capacidad de endeudamiento, encargadas de la construcción y gestión de obras públicas y en concreto de infraestructuras de transporte.

a) Peajes sombra o ficticios ("shadow tolls": modelo inglés)

La nueva figura del peaje sombra -peaje ficticio, siguiendo la terminología francesa- constituye un sistema de financiación que traslada a futuros contribuyentes el pago de unos compromisos contraídos por la Administración. Se trata de un sistema concesional en el que el sector privado se compromete a la construcción, financiación y mantenimiento de una autopista o carretera, recibiendo de la Administración Pública correspondiente, en concepto de contraprestación, un peaje o canon por la utilización de la infraestructura, en función del tráfico que circule en cada momento, hasta dejar liquidados los compromisos financieros contraídos. No es, por consiguiente el usuario de la vía quien paga el peaje (sistema de peaje puros), sino que es la Administración Pública la que, con cargo a sus consignaciones presupuestarias, abona anualmente a la sociedad concesionaria, a lo largo de la vida de la concesión, la cantidad estipulada, normalmente en función del tráfico habido, como ya se ha indicado anteriormente.

Aunque existen ciertos precedentes, sí es cierto que ha sido Gran Bretaña quien recientemente, con motivo de su proceso de privatizaciones y de sus problemas presupuestarios, ha implantado el sistema de los peajes sombra, cuya aplicación a otros casos y países no puede, ni debe, generalizarse, sin estudiar previamente, y con detenimiento, sus ventajas e inconvenientes.

El sistema debe encuadrarse dentro del nuevo concepto de la llamada "Private Finance Initiative" (PFI)", desarrollado en Gran Bretaña, en virtud del cual cualquier nueva inversión que

quiera realizar el gobierno con cargo a sus presupuestos debe de ir acompañada de un estudio que ponga de manifiesto que el coste de la misma es menor que si se realiza bajo la nueva fórmula concesional del tipo DBFO (Design, Build, Finance, Operate). Ello pone de manifiesto un proceso o cambio de tendencia que se está operando recientemente en relación con el papel que debe desempeñar el Estado, quien más que centrarse en la construcción y mantenimiento de las infraestructuras debe preocuparse por proporcionar y facilitar el servicio que prestan a la colectividad, reservándose siempre sus facultades de organización, control, policía, etc.

Hay una serie de aspectos que se dan en el caso británico que conviene resaltar y que justifican la adopción del sistema de peajes sombra, en lugar del sistema tradicional de peajes puros que era el que, en principio, preveía la nueva normativa y la política PFI.

Por una parte, la aplicación de un sistema de peajes puros presentaba una serie de problemas, en gran medida insalvables. En primer lugar, el plan de carreteras británico incide más bien en la mejora y ensanchamiento de tramos concretos que en la construcción de nuevos ejes; ello hace que, con independencia de los problemas que originaría la aplicación del sistema en tramos aislados, no puedan establecerse peajes normales, ya que la legislación vigente sólo los autoriza en los casos de carreteras de nueva construcción. En segundo lugar, la red inglesa es una red muy mallada, con intersecciones en los ejes principales distantes entre sí menos de 3 millas, lo que hace que hasta que no se desarrollen los peajes electrónicos sea impracticable el poder controlar los accesos a las carreteras privadas e instaurar un sistema de peajes tradicional. Por último, no existe una cul-

tura de peaje, lo que provocó el rechazo social hacia el nuevo sistema propuesto.

Ante estas circunstancias, el gobierno inglés optó por una solución transitoria, como paso previo a la instauración del peaje puro, hasta tanto esté desarrollado el sistema de peajes electrónicos (alrededor de 5 años).

Por otra parte, hay que reconocer que, aunque el contrato concesional pudiera asimilarse a un contrato de gestión de servicios en lugar de un contrato de concesión de obra pública y, por consiguiente, considerar los pagos anuales de la Administración al concesionario como el precio pagado por los servicios prestados (principalmente mantenimiento de la carretera), sin embargo, la realidad es que se trata del pago fraccionado y aplazado de la inversión, junto con los gastos de conservación, a lo largo del plazo de la concesión. Aunque en principio se facilita el cumplimiento de los criterios de convergencia, sin embargo, no se sabe por ahora cual será el criterio

En el peaje-sombra, el sector privado se compromete a la construcción, financiación y mantenimiento de una autopista o carretera, recibiendo de la Administración Pública correspondiente, un peaje o canon por la utilización de la infraestructura, en función del tráfico que circule en cada momento

de Bruselas a este respecto y si considerará válida esta fórmula a efectos de los objetivos de Maastricht.

Si bien es cierto que el sistema, como otros similares que tratan de aplazar o fraccionar la inversión a lo largo del tiempo, está teniendo gran desarrollo en otros países, hay que destacar que en muchos casos, aún reconociendo las ventajas que se presentan, existen graves inconvenientes que es necesario considerar antes de adoptar cualquier decisión al respecto.

En primer lugar, y como ya se ha dicho, se trata de un aplazamiento del pago de la inversión que se financia con cargo a las consignaciones presupuestarias, a lo largo de la vida de la concesión. Ello puede permitir incrementar la construcción de infraestructuras y mantener el nivel de licitación durante los primeros años, sin aumentar excesivamente el déficit público. Sin embargo, los problemas empiezan a aparecer a medio plazo y a agravarse a lo largo de los años, como consecuencia de los valores tan elevados que puede alcanzar la deuda acumulada hasta el punto de no poder ser soportada por los entes públicos.

Por otra parte, si las aportaciones de la Administración no tienen la consideración presupuestaria de inversión, sino más bien de gasto corriente, el aumento de esta partida, sobre todo en una política de contención del gasto público, normalmente dará lugar a la disminución de otras partidas presupuestarias, lo cual puede originar problemas de tipo político y social.

El que las Administraciones Públicas no puedan hacer consignaciones presupuestarias plurianuales que garanticen el compromiso del pago de los peajes sombra a lo largo del período de la concesión constituye un importante riesgo para la sociedad concesionaria, lo que está obligando a dichas Administraciones a introducir importantes modificaciones de sus marcos legislativos, con los problemas que ello conlleva.

Con relación al concesionario, que asume los riesgos que le traslada la Administración, el sistema puede resultarle más atractivo que el del peaje puro, ya que la garantía que representa el hecho de que no existan desvíos de tráfico hacia otras infraestructuras hace que su riesgo sea menor -sobre todo si se trata de la mejora de una infraestructura, como es el caso inglés-, lo cual le permite acceder con mayor facilidad y en mejores condiciones al mercado de capitales y disminuir los costes financieros. Sin embargo, se pierde un instrumento que podría utilizarse eficazmente, en ocasiones, como elemento de regulación y control de tráfico.

Una ventaja del sistema es que permite establecer tarifas decrecientes en función del tráfico realizado de forma que, a partir de ciertos niveles, la tarifa sea cero, lo cual implica limitar el beneficio de la sociedad concesionaria, por una parte, y, por otra, restarle interés en la captación de más tráfico, que no

le produciría más ingresos, aunque sí mayores gastos, evitando asimismo el empeoramiento del nivel de servicio.

En cuanto a la posible aplicación de los peajes sombra al caso español, con independencia de los inconvenientes ya comentados que surgirían si se quisiera aplicar a toda una red o incluso a grandes ejes, hay que señalar que la legislación vigente, tanto a nivel nacional como autonómico, resulta imprecisa e insuficiente para poder encuadrarlos, siendo preciso introducir una serie de reformas que colmen las lagunas legales existentes.

A pesar de todas estas dificultades, varias Comunidades Autónomas, entre ellas la de Madrid y Murcia, han elaborado sendos proyectos de legislación que les permita emprender la realización de algunos tramos de carreteras bajo este régimen.

En el modelo alemán, la Administración contrata al adjudicatario de la obra sólo la construcción y financiación del proyecto, sobre terreno y suelo federal, previamente expropiado, reembolsando los costes e intereses, una vez finalizada y recibida la obra

b) Contrato de compra de obra terminada (modelo alemán)

Al igual que en otros países, desde mediados de la década de los 80 se inició en Alemania el proceso de privatización de algunas funciones públicas y de participación de la iniciativa privada en la financiación de algunas inversiones públicas. Esta situación se ha visto potenciada, a finales de 1990 por la reunificación alemana y por la imperiosa necesidad de tener que aumentar considerablemente las inversiones -principalmente las infraestructuras de transporte- en los nuevos 5 Länders del Este. Las exigencias de convergencia impuestas por la Unión Europea han supuesto

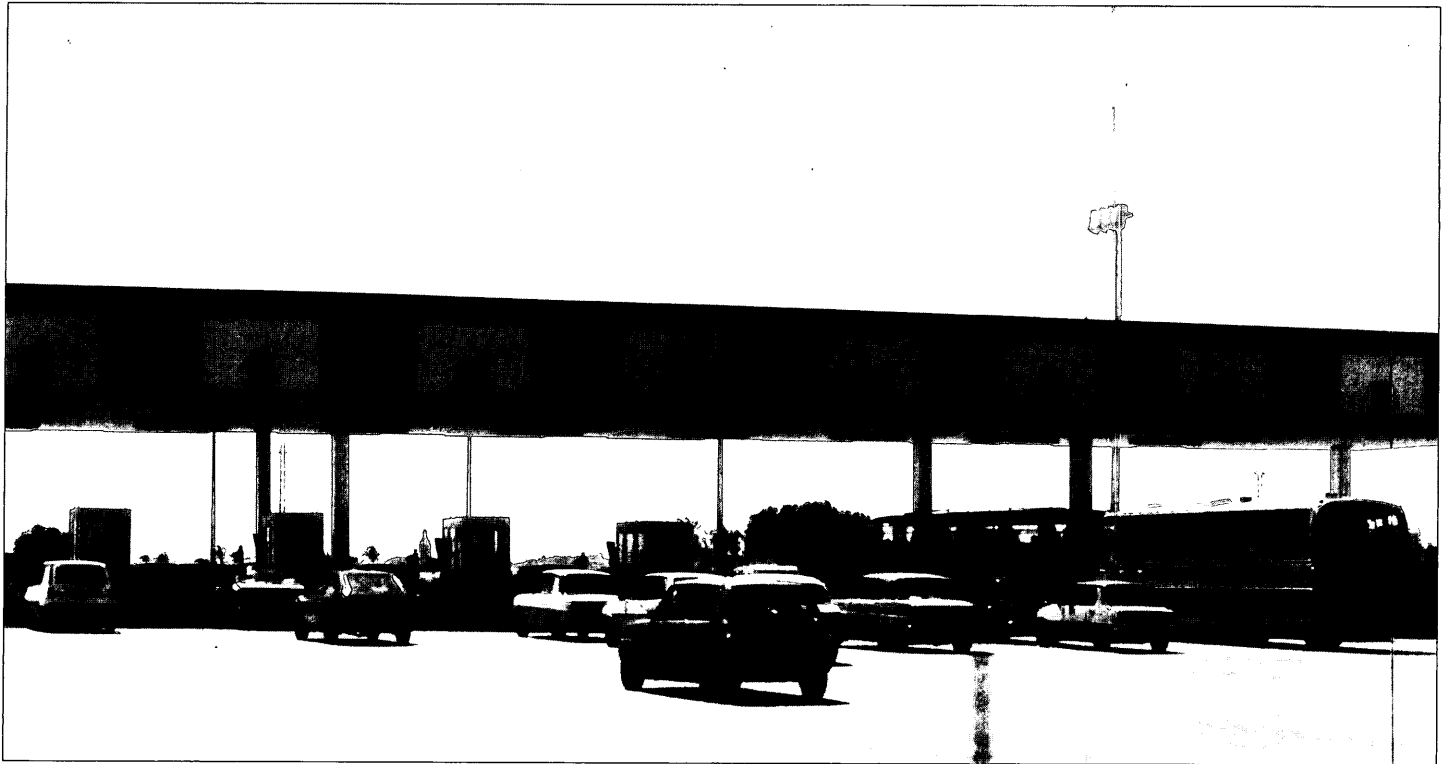
un nuevo condicionante para el gobierno alemán que se ha visto abocado a limitar las consignaciones presupuestarias destinadas a infraestructuras, al menos hasta su incorporación a la Unión Económica y Monetaria.

El Plan Federal de Inversiones en Transporte para el período 1992-2012, que ha sido el primer plan aprobado para la Alemania unificada, contiene un ambicioso programa de inversiones de reposición y de construcción de nuevas infraestructuras de transporte, que ha requerido acelerar el proceso de participación de la iniciativa privada en materia de financiación. La Ley sobre la financiación privada de carreteras ("Fernstrassenbauprivatfinanzierungsgesetz"), aprobada en agosto de 1994, ha sido la que ha creado las bases de esta nueva política y la que ha permitido licitar algunos proyectos piloto, con carácter experimental, con el fin de ver su operabilidad.

A tal fin, se ha establecido un proceso de privatización del sector de carreteras, por fases, habiéndose estudiado diversos modelos de financiación privada. Aunque se ha optado, como etapa previa a la total privatización del sector, por el sistema tradicional concesional, basado en el modelo BOT (Build, Ope-

EVOLUCIÓN DE LA INVERSIONES EN CARRETERAS

AÑOS	RED ESTATAL		AUTOPISTAS DE PEJE		RED REGIONAL (C.A.)		RED PROVINCIAL		TOTAL		RED (EST. + REG.)		RED (EST. + REG. + PROV.)	
	Corrientes	Pta. '94	Corrientes	Pta. '94	Corrientes	Pta. '94	Corrientes	Pta. '94	Corrientes	Pta. '94	Corrientes	Pta. '94	Corrientes	Pta. '94
1961	2.119	47.272							2.119	47.272	2.119	47.272	2.119	47.272
1962	2.825	60.522							2.825	60.522	2.825	60.522	2.825	60.522
1963	5.020	103.034	526	10.796					5.546	113.830	5.020	103.034	5.020	103.034
1964	5.899	113.441							5.899	113.441	5.899	113.441	5.899	113.441
1965	6.319	113.483							6.319	113.483	6.319	113.483	6.319	113.483
1966	9.669	162.739							9.669	162.739	9.669	162.739	9.669	162.739
1967	10.198	160.710	384	6.051					10.582	166.762	10.198	160.710	10.198	160.710
1968	12.116	182.188	3.350	50.374					15.466	232.562	12.116	182.188	12.116	182.188
1969	11.944	170.728	4.512	64.495					16.456	235.222	11.944	170.728	11.944	170.728
1970	12.301	161.611	7.448	97.852			2.301	30.231	22.050	289.693	12.301	161.611	14.602	191.841
1971	14.856	179.386	10.168	122.779			3.137	37.879	28.161	340.044	14.856	179.386	17.993	217.265
1972	16.327	177.132	9.428	102.284			4.340	47.085	30.095	326.501	16.327	177.132	20.667	224.216
1973	18.439	178.453	13.475	130.411			4.394	42.525	36.308	351.389	18.439	178.453	22.833	220.978
1974	23.319	197.279	19.157	162.068			4.722	39.948	47.198	399.295	23.319	197.279	28.041	237.227
1975	27.914	206.061	26.151	193.047			7.561	55.815	61.626	454.923	27.914	206.061	35.475	261.876
1976	27.495	175.666	39.604	253.030			7.861	50.224	74.960	478.919	27.495	175.666	35.356	225.889
1977	37.871	209.124	42.398	234.122			9.014	49.775	89.283	493.021	37.871	209.124	46.885	258.999
1978	27.356	126.139	32.440	149.581			10.785	49.730	70.581	325.449	27.356	126.139	38.141	175.868
1979	29.227	108.286	22.248	82.429			9.604	35.583	61.079	226.298	29.227	108.286	38.831	143.869
1980	31.889	100.450	22.337	70.362			13.142	41.397	67.368	212.209	31.889	100.450	45.031	141.848
1981	39.990	107.693	14.359	38.669			13.897	37.425	73.744	198.593	45.488	122.499	59.385	159.924
1982	59.631	138.821	19.467	45.319			18.624	43.357	106.376	247.643	68.285	158.967	86.909	202.324
1983	68.222	142.516	34.393	71.847			23.845	49.812	136.960	286.109	78.722	164.450	102.567	214.262
1984	56.971	109.897	17.289	33.350			29.280	56.481	143.240	276.310	96.671	186.478	125.951	242.959
1985	67.171	119.699	6.149	10.958			30.950	55.153	161.397	287.609	124.298	221.499	155.248	276.652
1986	73.326	123.628	5.667	9.555			34.726	58.548	177.407	299.108	137.014	231.006	171.740	289.554
1987	101.854	168.059	5.441	8.978			36.093	59.553	221.129	364.863	179.595	296.332	215.688	355.885
1988	164.769	259.182	6.663	10.481			38.775	60.993	320.010	503.376	274.572	431.902	313.347	492.895
1989	233.022	344.407	8.137	12.026			31.088	45.948	440.721	681.386	401.496	593.411	432.584	639.359
1990	324.800	452.122	14.974	20.844			35.018	48.745	600.250	835.548	550.258	765.959	585.276	814.704
1991	383.845	471.746	18.657	22.929			36.091	44.356	681.790	837.920	627.042	770.635	663.133	814.990
1992	355.945	408.981	35.399	40.673			38.491	44.226	690.286	793.139	616.396	708.239	654.887	752.465
1993	406.314	429.474	29.551	31.235			35.889	37.935	762.268	805.717	696.828	736.547	732.717	774.482
1994	410.629	410.629	19.547	19.547			41.547	41.547	771.524	771.524	710.430	710.430	751.977	751.977
1995	364.478	348.783												



rate, Transfer), con asunción de riesgos por parte del sector privado y el pago de peajes por los usuarios de las vías, su implantación -como en el caso inglés- no tendrá lugar hasta tanto no se haya introducido un sistema electrónico de cobro de peajes, que permita la operación, y exista una cierta cultura del régimen concesional.

Por este motivo, se ha adoptado, con carácter experimental y transitorio, un modelo denominado de concesión o pre-financiación privada y que, por sus características, se ha preferido designarlo como "modelo de contrato de compra de obra terminada" o de llave en mano, ya que más bien se trata de un contrato de obra -en el sentido de nuestra Ley de Contratos de las Administraciones Públicas-, con características propias, que de una concesión, en los términos normalmente utilizados.

En base a este modelo, la Administración contrata -"concede"- al adjudicatario de la obra sólo la construcción y financiación del proyecto, sobre terreno y suelo federal, previamente expropiado, reembolsando los costes e intereses, una vez finalizada y recibida la obra, en forma de pagos corrientes durante un tiempo acordado, quedando excluidos, por consiguiente, las certificaciones y pagos parciales. Estos pagos anuales pueden transformarse en un determinado momento en peajes a pagar por los usuarios de la vía.

La financiación consta de dos fases. Durante el período de la construcción es el adjudicatario el que se encarga de la financiación y de establecer las condiciones con una institución financiera. Una vez terminada y entregada la obra a la Administración, ésta se compromete a reembolsar los costes de re-

financiación en 15 anualidades iguales -incluyendo el coste de construcción, el IVA correspondiente, los intereses intercalares y los intereses de los 15 años-, pudiendo el adjudicatario transferir sus derechos a la institución financiera a través de una operación de "forfaiting" (venta de los derechos de cobro de las 15 anualidades), previamente acordada, convirtiéndose el Estado, en ese momento, en deudor de los bancos.

Dado que, en principio, no existen más ingresos que los provenientes de la Administración, la refinanciación deberá estar asegurada por el presupuesto federal para carreteras que deberá incluir las correspondientes autorizaciones de compromiso y un fondo especial. A tal fin, ya se han creado en el presupuesto federal algunas partidas presupuestarias que atienden este objetivo.

Hay que resaltar el carácter experimental y transitorio que tiene el modelo considerado y que admite la posibilidad de introducir en cualquier momento un régimen de peajes puros, sobre todo cuando el sistema de cobro electrónico de peajes esté totalmente desarrollado.

Con independencia de que este procedimiento permite movilizar financiación privada y acelerar el programa de construcción de carreteras, presenta la ventaja, en lo que a los criterios de convergencia de Maastricht se refiere, de diferir el cómputo contable de las inversiones hasta el momento en que se termina la ejecución de la obra y fraccionar el pago de la misma a lo largo de 15 años, con lo que, durante el período de construcción, no gravaría el déficit público y a partir de ese momento lo haría fraccionando la deuda total en 15 anualida-

des. No obstante, no está claro que este diferimiento contable del cómputo de la inversión pueda ser aceptado por la Comisión de la Unión Europea de acuerdo con el contenido de las normas SEC 79.

El sistema es de total aplicación al caso de España ya que, con independencia de que la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas no presente grandes reparos a ello, la creación de la nueva figura administrativa del "contrato de obra con precio único", en virtud de la Ley de Acompañamiento a los Presupuestos Generales del Estado, ha supuesto la adopción formal o transposición del "modelo alemán" a la normativa española.

c) Sociedad mandataria, de capital público, con capacidad de endeudamiento (modelo español)

Con el fin de acelerar y agilizar la realización de infraestructuras y servicios en el ámbito regional, varias Comunidades Autónomas han ido creando sociedades de capital público que, en nombre propio y por cuenta y mandato de su correspondiente Administración, se encargan de la construcción y gestión de infraestructuras de transporte. Basta citar, a título de ejemplo, a ARPEGIO S.A., en el caso de Madrid, a GISA, en el caso de Cataluña, GICALSA, en el de Castilla-León, etc. Aunque el objetivo inicial de algunas de ellas no fue el de las infraestructuras de transporte, lo cierto es que todas ellas han ido aumentando su ámbito de actividades, dedicándose en la actualidad a la promoción de carreteras, metros, etc.

Sus características y funcionamiento son similares, en general, respondiendo a un mismo esquema funcional: sus Estatutos, el Convenio, en el que se definen el marco global de las relaciones entre la Administración y la Sociedad y las bases que habrán de regir los encargos, y el Plan Económico-Financiero, en el que se concretan los costes y compromisos económicos de los encargos realizados.

En lo que a infraestructuras de transporte se refiere, la actividad de estas Sociedades es la de proyectar, construir, conservar y explotar, por sí mismas o por terceras personas y en nombre propio o por cuenta de la Comunidad Autónoma, según los términos del encargo, las obras públicas de todo tipo y servicios que puedan instalarse o desarrollarse en su ámbito territorial y que sean de interés general para la Comunidad. En el Convenio citado debe figurar el carácter de mandataria de la Sociedad, por el que ésta actúa en nombre propio pero por cuenta de la Comunidad.

Dado que la actividad de la Sociedad mandataria se dirige a la construcción de obras públicas conceptuadas como de

dominio público, éstas no se integrarán en el patrimonio de la Sociedad, por lo que al no disponer de un activo fijo deberá contar con el aval de la Administración correspondiente que garantice las operaciones de endeudamiento en que incurra. Sólo en el caso de que la Sociedad gestione también el proyecto y obtenga ingresos por la prestación del servicio -por ejemplo el ferrocarril de alta velocidad- el importe de las inversiones figurarán en el activo de la Sociedad.

En cuanto se refiere a la financiación de las obras a realizar en base al encargo de mandato de la Comunidad, ésta reembolsará a la Sociedad la totalidad de los gastos en que incurra, incluyendo los gastos financieros, y determinará el importe máximo de endeudamiento autorizado así como las aportaciones de la Comunidad, con cargo a sus consignaciones presupuestarias anuales, para cubrir el coste total de los encargos

realizados. Todo ello deberá estar incluido en el Plan Económico-Financiero que, como se indicó anteriormente, es el instrumento básico de regulación de las relaciones derivadas de los encargos que la Comunidad realice a la Sociedad en cuestión.

En resumidas cuentas, aunque participe la financiación privada en el lanzamiento del proyecto, se trata más bien de una operación que se traslada a los presupuestos de las Comunidades Autónomas, siendo, en definitiva, los contribuyentes y no los usuarios de la infraestructuras los que, en último término, financian el proyecto.

La transposición de esta figura al ámbito estatal no ofrece, en principio, problemas de tipo legal ya que la creación de una Sociedad Estatal puede realizarse simplemente mediante acuerdo del Consejo de Ministros. No obstante, ha sido la Ley de Acompañamiento de los Presupuestos Generales del Estado la que recientemente ha autorizado la creación de Sociedades Estatales para la

construcción y/o explotación de algunas carreteras estatales, así como el Ente Público GIF -Gestor de Infraestructuras Ferroviarias-, encargado de la construcción y administración de la infraestructura ferroviaria, que pueden recibir aportaciones estatales provenientes de las privatizaciones de las empresas públicas.

La utilidad de emplear este modelo para la financiación del ferrocarril de alta velocidad es grande ya que al tratarse de un proyecto generador de ingresos procedentes del operador, la Sociedad Estatal quedaría excluida del régimen de las Administraciones Públicas, por lo que tanto el endeudamiento en que incurra como las aportaciones del Estado procedentes de las privatizaciones no computarían e efectos de Maastricht ni como deuda pública, ni como déficit presupuestario, respectivamente. Por otra parte, podría acceder a las ayudas comuni-

Con el fin de acelerar y agilizar la realización de infraestructuras y servicios en el ámbito regional, varias Comunidades Autónomas han ido creando sociedades de capital público que, en nombre propio y por cuenta y mandato de su correspondiente Administración, se encargan de la construcción y gestión de infraestructuras de transporte

tarias (FEDER y Fondo de Cohesión) en la parte que no sea comercialmente rentable. No obstante, existen dudas respecto a si la Comisión de la Unión Europea, y en concreto Eurostat, puedan admitir esta fórmula como viable desde el punto de vista de los criterios de convergencia.

3.4.- SISTEMAS DE FINANCIACIÓN MIXTA: ASOCIACIÓN ENTRE EL SECTOR PÚBLICO Y PRIVADO (APP O PPP)

Sin lugar a dudas, el modelo concesional puro es el que en teoría permitiría afrontar todos los problemas que los Estados tienen planteados, tanto desde el punto de vista financiero como desde el del cumplimiento de los criterios de convergencia comunitarios. Sin embargo, la dificultad de implantación de este modelo, en unos casos, y el hecho de que, como ya se ha comentado, sean pocos los proyectos de infraestructuras de nueva creación que, con las tasas de rentabilidad que exige el capital-riesgo (superiores al 15%) y las garantías y cobertura de riesgos que imponen los financieros, pueden llevarse a cabo con criterios estrictamente financieros, hacen que la iniciativa privada no esté predispuesta a participar aisladamente en la financiación del proyecto, siguiendo las técnicas del "project financing". A este respecto, cabe destacar que incluso aquellos proyectos que, en principio, podían considerarse como paradigmas del modelo puramente privado -entre ellos cabe destacar los casos del Eurotúnel y del Orlyval- resultaron un fracaso en lo que a sus resultados económicos se refiere.

Los restantes modelos descritos son soluciones válidas en algunos casos, que pueden aplicarse con carácter transitorio según las circunstancias que concurren en cada momento, pueden resolver a corto plazo el problema del déficit presupuestario, permiten en ocasiones el fraccionamiento o retraso en el tiempo del pago de la deuda contraída, etc., pero no constituyen por sí mismos las fórmulas para la resolución definitiva de los problemas planteados. Ello no quiere decir que no puedan o deban aplicarse en caso concretos y que no sean compatibles entre sí; lo que quiere ponerse de manifiesto es que la aplicación de cualquiera de estos modelos no puede generalizarse y que, como ya se ha indicado anteriormente, es necesario estudiar cada caso concreto para seleccionar el sistema más idóneo a aplicar.

Sin embargo, son numerosos los casos de proyectos que la sociedad está demandando y que, a pesar de ser rentables desde el punto de vista económico y social, no pueden llevarse a efecto por no presentar una rentabilidad financiera suficiente que haga atractiva la participación del sector privado. Es precisamente en estos casos cuando está plenamente justificada la aplicación de nuevos sistemas de financiación mixta, que pueden ser complementarios de los anteriores y no excluyentes entre sí, en los que participen todos los agentes interesados o implicados -Administraciones Públicas, Unión Europea, promotores, concesionarios, instituciones financieras, otros beneficiarios, etc.- compartiendo riesgos y beneficios.

Se trata de la adopción de modelos financieros de Participación o Asociación Público-Privada -PPP o APP, siguiendo la nomenclatura de la Unión Europea que los está impulsando- que traten de compatibilizar los objetivos socioeconómicos que persiguen las Administraciones Públicas con los estrictamente financieros de la iniciativa privada, rompiendo con el tradicional antagonismo que ha venido enfrentando a los partidarios de la financiación estrictamente pública con los defensores de la financiación privada.

Planteado el problema en estos términos, el Estado o las correspondientes Administraciones Públicas deberán contribuir en cada caso concreto con una serie de aportaciones -subvenciones a la inversión o al peaje, anticipos reintegrables, garantías de tráfico, cesión de terrenos, otras ayudas, etc.-, que tendrán el carácter de compensaciones por los beneficios sociales o económicos que aquéllas obtienen, permitiendo de esta forma que los promotores o concesionarios que intervengan alcancen una adecuada tasa de rentabilidad y que los niveles de los peajes a establecer sean atractivos para los futuros usuarios de la infraestructura de transporte. La iniciativa privada, a partir de ese momento, deberá desarrollar su proyecto en base a las técnicas del "project financing", aplicando la ingeniería financiera que considere más adecuada en cada caso.

En este orden de ideas es de destacar el impulso que recientemente está dando la Unión Europea al desarrollo de estas formas asociativas entre el sector público y el privado, estimulando a las Administraciones Públicas, a través de ideas, medidas y ayudas financieras, a acelerar el proceso de creación de APP, que pueden ser aplicables no solo a proyectos RTE sino también a nacionales.

Como resumen de lo expuesto puede decirse que un modelo de financiación mixta deberá estructurarse en base a una serie de aportaciones y garantías que otorgarán las Administraciones Públicas, así como la Unión Europea, y por los recursos propios y ajenos que aporte el sector privado, quien a partir de ese momento deberá desarrollar su proyecto en base a las técnicas del "project financing", aplicando la ingeniería financiera más adecuada en cada caso. Con ello se logrará que la rentabilidad financiera del proyecto alcance un nivel suficientemente atractivo para el sector privado y que el nivel de los peajes a aplicar sea razonablemente aceptable para los usuarios.

4. LA POLÍTICA DE FINANCIACIÓN DE LAS INFRAESTRUCTURAS TERRESTRES EN ESPAÑA

4.1.- SITUACIÓN ACTUAL

Constituye un hecho que los recortes presupuestarios que se han realizado durante estos últimos años han afectado de manera considerable a la inversión en infraestructuras de transporte, habiendo disminuido de forma alarmante los niveles de financiación.

Sin embargo, es patente el déficit infraestructural que tenemos, sobre todo con relación a los otros países comunitarios. El propio Plan Director de Infraestructuras -PDI-, aprobado por el Gobierno en marzo de 1994 y ratificado por el Parlamento a finales de 1995, tras ser ampliamente debatido por el Consejo Económico y Social, lo pone de manifiesto al proponer un Esquema Director con horizonte el año 2007, cuyo presupuesto, en pesetas de 1992, asciende a 18.753 billones de pesetas de los que, aproximadamente, el 29% corresponden a carreteras y el 17% a ferrocarriles.

Aunque el PDI no plantea una política de financiación clara, lo que sí indica -incluso propugna- es la necesidad de acudir a la financiación extrapresupuestaria, en cuantía superior a los 5.500 billones de pesetas (30% del presupuesto total), procedente de Comunidades Autónomas, Entes Locales e iniciativa privada. No obstante, las limitaciones presupuestarias de estas últimas Administraciones obliga a transferir al sector privado el mayor peso de esta financiación.

Considerando por otra parte todo lo comentado en apartados anteriores, podría afirmarse que los principios en que debería sustentarse la política de las infraestructuras de transporte terrestre en España son los siguientes:

- ▼ incremento del ritmo de la inversión para completar nuestros sistemas viarios y ferroviarios, aprovechando sus efectos de arrastre como instrumento de política anticíclica
- ▼ incremento urgente del ritmo de la licitación y construcción, solucionando los problemas que presenta el sector de la construcción
- ▼ aplicación del sistema concesional en aquellos tramos que puedan ser financiados con cargo al "cash-flow" generado por el propio proyecto
- ▼ creación de nuevos sistemas de financiación que apenas computen como déficit público en nuestras cuentas nacionales y potenciación de sistemas de participación público-privada (APP) en la que los diferentes agentes implicados compartan riesgos y beneficios
- ▼ aplicación de parte de los ingresos provenientes de las privatizaciones de empresas públicas a la financiación de infraestructuras, canalizando estas aportaciones, en la medida de lo posible, a través de Entes Públicos de carácter comercial con el fin de no agravar el endeudamiento público
- ▼ plena utilización de las ayudas comunitarias destinadas a transporte, en especial el Fondo de Cohesión y el FEDER, que exigirán como contraprestación cierta cofinanciación con cargo a los presupuestos

Con independencia de las actuaciones que implique el desarrollo de estos principios, y que por su urgencia deben ser instrumentadas a corto plazo, la heterogeneidad y falta de conexión de nuestra red viaria de carreteras, en la que concurren autopistas de peaje explotadas por el sector privado (1.600 km), autopistas de peaje explotadas por el sector público (300 km), autovías libres sin itinerario alternativo (3.500 km) y autovías libres con carretera paralela (500 km), exige el establecimiento de una política de gestión integral de toda la red viaria de gran capacidad, difícil de implementar por el elevado coste político que ello implica, pero que resulta imprescindible en un horizonte a medio plazo.

En lo respecta al ferrocarril, el problema es en cierta medida similar ya que en él concurren ferrocarriles de distinto ancho de vía -ancha, estrecha e internacional- y de diferentes prestaciones -alta velocidad, velocidad alta, convencionales, mercancías, combinado, etc.-, no existiendo una política definida, ni un plan coordinado de actuaciones.

En el caso de la financiación de las infraestructuras regionales, competencia de las Comunidades Autónomas, la problemática es en gran medida similar, si bien es cierto que las peculiaridades y ámbito territorial de cada una de ellas hacen que modelos que puedan no ser pertinentes a nivel nacional, sin embargo sí lo sean en el ámbito regional.

4.2.- HACIA UN NUEVO SISTEMA DE FINANCIACIÓN

Partiendo de los principios establecidos anteriormente y de las experiencias que se están llevando a cabo, expuestas en apartados anteriores, puede afirmarse que no existe un modelo único de financiación, siendo necesario y conveniente analizar cada caso concreto, dentro de su ámbito y condicionantes, y adoptar el sistema más pertinente.

El empleo simultáneo de distintos sistemas, según el proyecto que se considere, puede permitir una utilización más eficaz de los limitados recursos públicos de que se dispone y hacer más participativo al sector privado y a las instituciones financieras.

Este ha sido el planteamiento seguido por la Comisión creada por el Ministerio de Fomento para la financiación de las infraestructuras y que ha servido de base para la adopción del conjunto de medidas que ha incorporado la Ley de Acompañamiento a los Presupuestos Generales del Estado, las cuales vienen a conformar lo que podría ser la base de la política de financiación de infraestructuras a corto plazo que rompe con los esquemas tradicionales y que posiblemente permita la reactivación del sector de la construcción. No obstante, no hay que desestimar las dificultades de tipo práctico y administrativo que dicho proceso conllevará.

En primer lugar cabe señalar que se desestimó, a nivel de red estatal, el modelo de peajes sombra por los problemas legales y operativos que presenta y que si en el caso inglés puede funcionar bien, es dudoso que lo haga en el caso español, como

ya se explicó sobradamente con anterioridad. Sólo resta añadir que el riesgo político del pago de los peajes con cargo al presupuesto a lo largo de toda la vida de la concesión es muy elevado, salvo la existencia de un consenso y pacto político, difícil de alcanzar y lo que es más grave difícil de mantener a tan largo plazo.

Sin embargo, tanto el modelo alemán de proyecto llave en mano como el de los entes públicos con capacidad de endeudamiento, que ya contaba en nuestro país con una cierta experiencia, aunque sea a nivel regional, no requerían grandes modificaciones legales para su instrumentación o adaptación, ni implicaban grandes repercusiones en lo que al cómputo de la deuda y déficit público se refiere (no está muy clara la posición de Bruselas a este respecto), motivos por los cuales el Ministerio de Fomento decidió su posible adopción para casos concretos.

Igualmente, se consideró viable y positivo, sobre todo a efectos de cumplir con los objetivos de convergencia, la adopción a nivel nacional de Sociedades Estatales con capacidad de endeudamiento y actuando como mandatarias del Estado, que venían funcionando con éxito en el ámbito regional.

Asimismo, no se desestimó el régimen concesional tradicional, que todavía puede dar amplio juego en algunos tramos concretos de la red, y que es el que mejor puede allegar recursos privados sin gravar el déficit presupuestario, por lo que se han introducido algunas modificaciones en la legislación vigente tendente a potenciarlo en la medida de lo posible.

Sintetizando, la **Ley de Acompañamiento** introduce las siguientes modificaciones:

- ▼ la modificación de algunos artículos del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria (61, 71, etc.) que permite un mayor aplazamiento de los pagos de los compromisos de gastos y que facilita la aplicación de los ingresos procedentes de las ventas de empresas públicas

- ▼ la modificación de algunos artículos de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y, en concreto, la creación de los llamados "contratos de obra con precio único" que son aquéllos en los que a cambio de un precio único, a pagar por la Administración en el momento de la terminación de la obra, el contratista se obliga a financiar -durante un plazo máximo de 10 años- la construcción adelantando las cantidades necesarias hasta que se produzca la recepción de la obra terminada. Constituye la transposición del que se denominó modelo alemán.

- ▼ la modificación de algunos artículos de la Ley de Autopistas en Régimen de Peaje (8, 13, 25, 30, ad. 2ª), permitiendo la ampliación del objeto social de las concesionarias a la realización de otras actividades complementarias, la ampliación a 75 años del plazo máximo de la concesión, la extensión de la concesión a tramos adyacentes, la consideración del derecho de cobro del peaje como activo susceptible de integrarse en Fondos de Titulación de Activos, etc.

- ▼ las posibilidad de creación de una o varias Sociedades Estatales, con capacidad de endeudamiento, cuyo objeto

social sea la construcción y/o explotación de algunas carreteras estatales, cuyas aportaciones provengan de dotaciones presupuestarias en virtud de un contrato de mandato. Es la transposición de algunas de las figuras ya existentes a nivel regional (GISA, ARPEGIO, etc.), que puede ser de utilidad en casos concretos y, en particular, para la gestión de la conservación.

- ▼ la creación de un Ente Público, el GIF -"Gestor de Infraestructuras Ferroviarias"-, cuyo objeto es la construcción y administración de nuevas infraestructuras ferroviarias, en concreto la línea de alta velocidad Madrid-Barcelona-Frontera. El hecho de ser una sociedad comercial que dispondrá de los ingresos procedentes del canon de uso de la infraestructura a pagar por los operadores, la sitúa al margen de las Administraciones Públicas, permitiendo, por consiguiente, que las aportaciones patrimoniales del Estado - procedentes de las privatizaciones de empresas públicas-, así como los endeudamientos en que incurra no computen como déficit ni deuda públicos, de acuerdo con las normas SEC de Bruselas.

Como se indicó anteriormente, son varias las posibles fórmulas a aplicar en cada caso, cada uno de los cuales deberá ser objeto de un análisis individualizado. Lo que deberá realizar la Administración es distribuir los recursos consignados en los Presupuestos Generales del Estado y los provenientes de las privatizaciones de las empresas públicas entre los diferentes proyectos a realizar, adoptando para cada uno de ellos el modelo más conveniente que mejor utilice los fondos comunitarios y que menor repercusión tenga en el déficit presupuestario.

Sin embargo, el problema no queda resuelto en su totalidad ya que es preciso, y asimismo urgente, diseñar una política a medio y largo plazo que tenga en consideración la heterogeneidad de nuestra redes viarias -carreteras de gran capacidad y ferrocarriles- así como la política comunitaria en materia de instauración de una tarificación por el uso de la infraestructura, basada principalmente en la fiscalidad específica y en el principio de territorialidad.

Aunque la introducción de una fiscalidad específica o de un sistema de peajes blandos a todas las redes, que permita, al menos, financiar los costes de la conservación -que en el caso de la carretera se aproximan a los 100.000 millones de pesetas al año-, suponga un elevado coste político, es necesario adoptar una solución al respecto que debería incorporar un período transitorio que permita pasar de una situación a otra sin grandes reacciones ni conflictos por parte de los agentes sociales.

Con relación a las Comunidades Autónomas, su problemática puede diferir en algunos aspectos con respecto a la de la Administración Central por lo que no es de extrañar que algunas de ellas, como son los casos de Madrid y Murcia, estén tramitando la modificación de su normativa regional con el fin de introducir los peajes sombra. ●