

EL METRO DE MADRID. DOS SISTEMAS DE FINANCIACIÓN EXTRAPRESUPUESTARIA

Francisco Javier de Agueda Martín.
Dr. Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos.
Director General de Carreteras de la Comunidad de Madrid.

RESUMEN

Las obras del Metro de Madrid, incluyendo la prolongación de la Línea 9 hasta Arganda del Rey, se están financiando por dos sistemas novedosos de tipo extrapresupuestario. El cumplimiento de los criterios de convergencia de Maastricht obliga a formas de financiación que no supongan endeudamiento para la administración contratante. Uno de los sistemas recurre al endeudamiento de una sociedad de capital público con suficientes activos reales en su balance para justificar los créditos; el otro recurre al sistema de la concesión administrativa por complemento de las tarifas de los usuarios.

ABSTRACT

Construction work in the Metro of Madrid, including the extension of Line 9 as far as Arganda del Rey, is being financed by two new extrabudgetary systems. The equalizing criteria of Maastricht impose forms of financing that avoid financial liability on the part of the contracting administration. One of the systems being adopted is that of a financial corporation with sufficient capital to uphold the credits; the other is by an administrative grant in advance of the revenue from fares.

Uno de los compromisos electorales más importantes del actual Gobierno de la Comunidad de Madrid ha sido la construcción de 20 Kms. de nuevas líneas de Metro dentro del Municipio de Madrid. El volumen de inversión necesario para la construcción de esta importante obra civil es de más de 110.000 Millones de Pesetas, a ser desembolsados en el curso de la actual legislatura. Ya desde el principio de la legislatura fue evidente que la obtención de esta ingente suma sería difícil de conseguir a través de las vías habituales de financiación presupuestaria. Según estas vías, de sobra conocidas, se asignan a determinadas partidas de inversión los ingresos que se obtienen por vías de impuestos transferidos a la Comunidad Autónoma, por vías de transferencias desde los Presupuestos del Estado, etc.

El Presupuesto Ordinario de la Dirección General de Infraestructuras del Transporte de la Comunidad de Madrid, de la cual depende la ejecución de esta importante obra pública, gira alrededor de entre 12 ó 14.000 Millones de Pesetas al año. Es evidente que ante el problema de la muy importante inversión que se necesitaba realizar para la ejecución de la ampliación de las líneas de Metro era necesario recurrir a otros sistemas de financiación que los ordinarios, ya que aun contando con el presupuesto ordinario total de 4 años de la Dirección General de Infraestructuras del Transporte, se llegaría a cubrir aproximadamente la mitad de las inversiones necesarias. Para cubrir este déficit de ingresos, la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes ha recurrido a dos sistemas diferentes de financiación extrapresupuestaria, uno la finan-

Comentarios a este artículo, que deberán ser remitidos a la Redacción de la ROP antes de 30 de enero de 1998.

ciación a través de una Sociedad Anónima de capital público adscrita a la Consejería y otro a través de la aplicación de lo previsto en la Ley de Ordenación del Transporte Terrestre en sus Artículos 19.4 y 157 y siguientes. Hay que recordar aquí que dados los criterios de convergencia que han sido impuestas a las diversas administraciones de los Estados europeos por el tratado de Maastricht, dichas Administraciones no pueden incrementar su deuda y deben incluso disminuirla a partir de unos ciertos límites; esta condición ha sido determinante para la formulación de los diferentes sistemas de financiación que aquí se describen.

Por lo que respecta al primer sistema, se trata de una vía de financiación que de algún modo ya se había originado hace algunos años en la Comunidad Catalana con la creación de la empresa GISA. Esta empresa actúa como mandataria de la Generalitat de Cataluña para la realización de diferentes infraestructuras. En el caso de la Generalitat las infraestructuras que se han financiado bajo este sistema son fundamentalmente de tipo viario, aunque también se ha utilizado para inversiones de otro tipo. Bajo este sistema, GISA al actuar de mandataria de la Administración, gestiona la contratación y la ejecución de una determinada obra pública a través de un mandato transmitido por la Comunidad Autónoma. Para la realización de la inversión correspondiente, GISA se endeuda en el mercado financiero y compensa los pagos a las entidades financiadoras a través de las diferentes transferencias que anualmente le transmite la Administración Autonómica. Sin embargo esta empresa no tiene un valor neto suficiente que garantice las importantes inversiones que son necesarias.

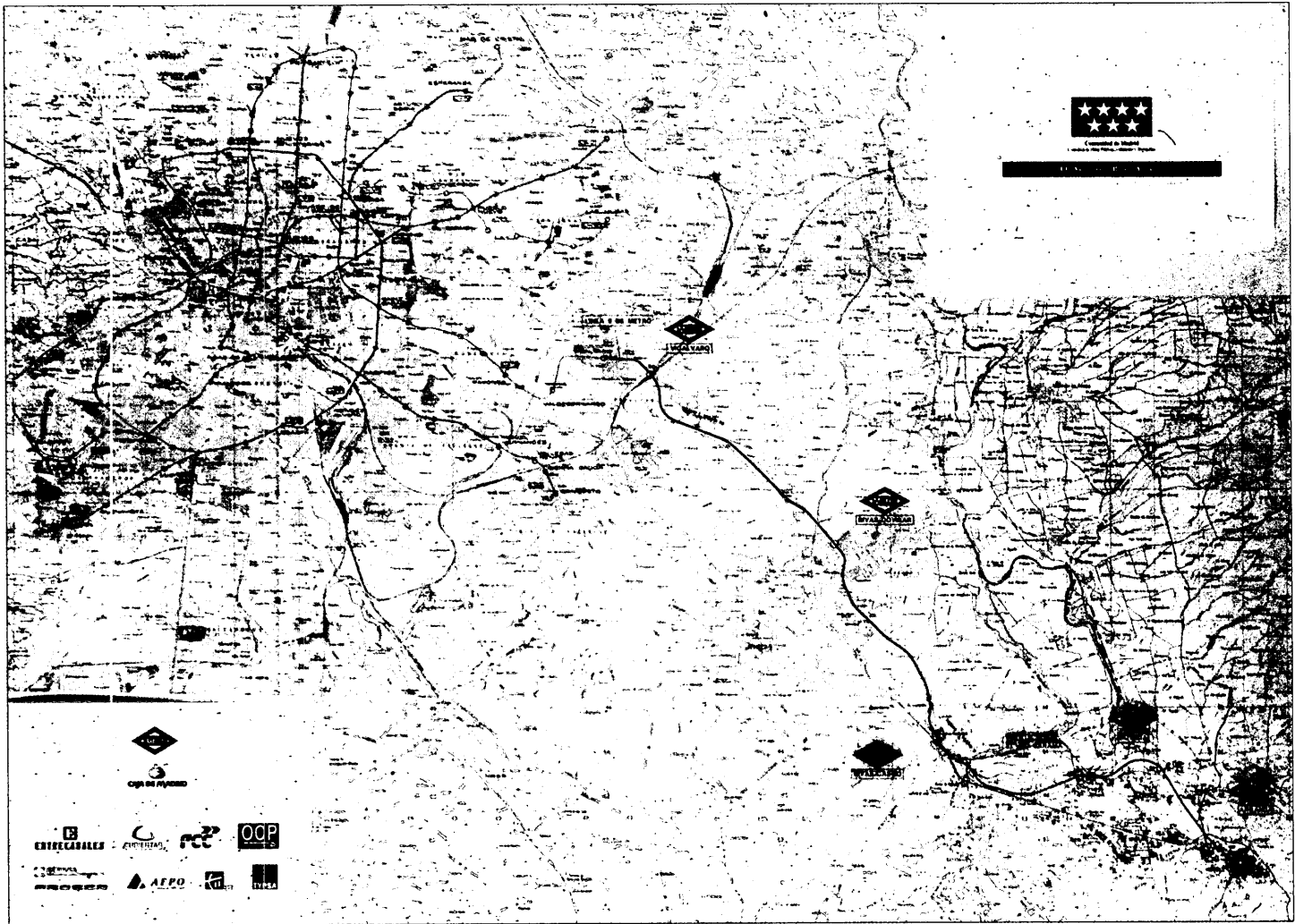
En el caso de la Comunidad de Madrid el sistema utilizado es ligeramente diferente. Se utilizó una sociedad anónima de capital ya existente (ARPEGIO), la totalidad de las acciones de la cual está en poder de la Comunidad de Madrid. Esta Sociedad actúa igualmente como mandataria de la Comunidad de Madrid, aunque con la variante de que no es responsable de la ejecución de las obras, sino únicamente de la fase financiera de las mismas; a través de este mecanismo ARPEGIO se endeuda en el mercado libre y abona las certificaciones de las obras de Metro que se van realizando. Correlativamente, y con periodicidad anual en los presupuestos de la Comunidad de Madrid, aparece el importe de las transferencias a ARPEGIO que son necesarias para la compensación en su balance de los pagos a las entidades financiadoras que sean necesarios. Hay sin embargo una circunstancia especialmente relevante en el caso de ARPEGIO, y es la existencia en el activo del balance de la sociedad de un gran número de metros cuadrados urbanizados o urbanizables que, en el caso de ARPEGIO, se pueden contar por decenas de millones de metros cuadrados. Esta circunstancia hace que exista un activo real que respalda los créditos que puede solicitar la propia sociedad, con lo que no es necesaria ninguna garantía adicional por parte de la Comunidad de Madrid. Evidentemente cualquier prestamista potencial tiene en mente el hecho de que la Comunidad de Madrid, como entidad de la Ad-

ministración, es la garantía última de la devolución de dicho crédito; sin embargo, formalmente no es necesaria ninguna garantía adicional y así se ha constatado en la puesta en el mercado de dicha financiación, que se ha conseguido a tipos extraordinariamente favorables (MIBOR + 0,20%) sin necesitar ningún aval. La gestión del contrato de ejecución de las obras se sigue realizando por la propia Administración Autonómica como cualquier otra obra. Con este sistema se han recaudado hasta el momento un total de más de 46.000 Millones de pesetas, con una participación del mercado, a través de la sindicación del crédito, muy importante, ya que son aproximadamente 20 entidades financieras las que participan en él.

Independientemente de la facilidad crediticia que otorga esta fórmula, existe un segundo factor muy positivo en este caso, y es la agilidad de la tramitación de los diferentes expedientes de contratación referentes a las obras de Metro. ARPEGIO actúa sometida a la Ley de Contratos del Estado; sin embargo, el hecho de que un muy reducido número de personas gestiona toda la parte administrativa de la gestión del crédito, la gestión de la contratación y de pagos y la gestión de la financiación, hace que los plazos de adjudicación y contratación se acorten considerablemente.

Este es un hecho paralelo a lo que ya ocurre en otras sociedades anónimas de capital público que han sido establecidas en otras Comunidades Autónomas para fines similares (GICAL en Castilla León, GIP en Galicia, etc...). Sin embargo, hasta el momento ARPEGIO es la única entidad de este tipo cuya financiación es absolutamente autónoma dado su importante garantía real que respalda los créditos obtenidos. Esta fórmula de financiación, que en algunos foros se ha dado en llamar el "Método Español de Financiación", se extiende cada vez más a diferentes administraciones, e incluso el Ministerio de Fomento la va a utilizar de forma inmediata a través del ente Gestión de Infraestructuras Ferroviarias (GIF) para la realización, entre otras obras, de la línea ferroviaria de alta velocidad Madrid-Barcelona.

El endeudamiento autónomo de ARPEGIO para la realización de este tipo de inversiones está sometido lógicamente a un control por parte de la Consejería de Hacienda de la Comunidad de Madrid, a través de la confección previa del llamado Plan Económico Financiero (el PEF) en que se especifican tanto las entradas como las salidas de numerario a lo largo de todo el proceso de construcción y amortización del crédito. De esta manera se garantiza que las coordenadas básicas del Presupuesto de la Comunidad de Madrid no se ven alteradas por un excesivo recurso a este tipo de financiación. La facilidad de obtención del crédito y de ampliación del crédito obtenido a través de este sistema podría hacer que apareciesen al cabo del tiempo desequilibrios estructurales, que requerirían ajustes sensibles en futuros ejercicios presupuestarios. El PEF garantiza de esta manera que todo recurso al crédito privado a través de este sistema se va a mantener dentro de unas coordenadas de racionalidad y de equilibrio con los parámetros básicos de los ingresos de la propia Comunidad de Madrid.



El segundo sistema de financiación que se ha utilizado en la financiación del Metro es lo que hemos dado en llamar el sistema del Tren de Arganda. En agosto de 1996, después de importantes estudios de demanda por parte del Consorcio Regional de Transportes, se llegó a la conclusión de que el corredor paralelo a la N-III entre el municipio de Madrid y el de Arganda del Rey pasando por Rivas Vaciamadrid, tenía una capacidad de desarrollo y de generación de viajes muy importante. A la vista de los datos que ofrecían dichos estudios, se llegó a la decisión de la licitación de una estructura ferroviaria que uniese ambos municipios: a través del intercambiador que ya el Plan de Actuación del Metro de Madrid estaba construyendo en Vicálvaro. No obstante, las estimaciones iniciales de la inversión necesaria, que ya se preveían estar por encima de los 15.000 Millones de pesetas, volvían a tropezar con la dificultad de su financiación por la vía estrictamente presupuestaria. Sin embargo, la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT) ya indica en los artículos 157 a 165 la posibilidad de que la Administración someta a concurso la construcción y explotación conjuntamente de una nueva línea de ferrocarril que no forme parte de la Red

Nacional Integrada. Podemos recordar que el artículo 155 de la propia Ley define a la Red Nacional Integrada del Transporte Ferroviario como el conjunto de líneas y servicios ferroviarios de transporte público que deban formar parte de la estructura básica del sistema general del transporte ferroviario. El propio artículo indica que la determinación concreta de las líneas ferroviarias que componen dicha Red Nacional Integrada se realizará por el Gobierno previo informe de las Comunidades Autónomas afectadas, y añade que cuando el nuevo recorrido se halle íntegramente comprendido en el territorio de una Comunidad Autónoma la referida determinación del Gobierno estará subordinada a que medie acuerdo favorable de dicha Comunidad, salvo que la incorporación se justifique en intereses superiores constitucionalmente garantizados.

De este modo, la determinación de que una particular nueva línea de ferrocarril esté o no dentro de la Red Nacional es potestad de la Comunidad Autónoma dentro de la cual se encuentre íntegramente comprendido el recorrido de dicha línea. Subsiguientemente, en el caso de que la línea en cuestión no forme parte de la Red Nacional Integrada, puede ser sometida a con-

cesión administrativa, que en el caso de una concesión de construcción y explotación conjuntas tiene un plazo máximo de 99 años.

Es interesante añadir aquí que el artículo 19.4 de la misma Ley, admite un régimen especial de compensación económica u otras formulas de apoyo a las empresas concesionarias por parte de las Administraciones afectadas, estableciendo tarifas a cargo del usuario más bajas de las que resultarían por aplicación del estricto equilibrio económico en los servicios en los que existan motivos económicos y sociales para ello.

El caso del tren de Arganda caía perfectamente en todo lo especificado en la LOTT. Esto no es especialmente relevante si se tiene en cuenta que ya a mediados del siglo XIX gran parte de las primeras líneas de ferrocarril que se construyeron en España se hicieron a través del sistema de concesión. Este sistema, aunque en desuso durante muchos años en la práctica, se mantuvo en la legislación aplicable, hasta el punto de llegar a nosotros incluida en la Ley de Ordenación del Transporte Terrestre actualmente vigente.

Un punto importante a añadir aquí es que el artículo 176.1 de la repetida Ley indica que corresponde a RENFE explotar los ferrocarriles comprendidos en la Red Nacional Integrada, y en el caso de los ferrocarriles que son competencias de las Comunidades Autónomas o de los Ayuntamientos, RENFE debe explotar dichos ferrocarriles cuando dichas entidades le encomienden dicha gestión. Así pues, dadas las condiciones jurídicas que se han expuesto más arriba, el nuevo ferrocarril de Arganda no estaba necesariamente abocado a una explotación por parte de RENFE.

De esta forma se decidió sacar a concesión la citada nueva línea ferroviaria, lo que se llevó a cabo en el mes de noviembre de 1996 dándose un plazo de tres meses a los posibles consorcios licitadores para la presentación de ofertas.

El concurso fue adjudicado a finales del mes de febrero del presente año al Consorcio formado por Metro de Madrid, Fomento de Construcciones y Contratas, OCP y el Grupo Cubiertas-Entrecanales por un total de 18.035 Millones de pesetas. Dicha cifra incluye tanto la construcción de la propia línea ferroviaria como la de cuatro estaciones intermedias, la última de las cuales, que estará cerca del centro del casco urbano de Arganda, es enterrada. La obra está en estos momentos en fase de comienzo. A dichas instalaciones se añade la compra de material móvil, el sistema de seguridad e incluso el pago de las expropiaciones, todo ello incluido en la cifra de inversión global.

La financiación está liderada por Caja de Madrid y se está distribuyendo en este momento en el mercado financiero con un notable éxito.

La concesionaria una vez terminada la construcción de la infraestructura de referencia se resarce por dos vías, la primera de ellas es el pago del billete que el usuario del tren debe abonar en taquilla por su utilización; la segunda parte es una compensación por parte de la Administración que en principio cubre el resto del déficit de la cuenta de explotación del concesionario.



El concesionario sin embargo corre con un determinado porcentaje de riesgo, ya que no está garantizada la compensación automática de todos sus gastos. La oferta del concesionario incluye un esquema de tarifas y compensaciones que él propone, pero no hay garantía por parte de la Administración que, al reducirse el tráfico real respecto a las expectativas, no pueda producirse un déficit de explotación.

La legislación española tiene previstos mecanismos de revisión de tarifa y otras condiciones de explotación que ya estaban recogidas en la Ley de 1972 de Autopistas de Peaje y que últimamente, a través del artículo 164 de la Ley 13/1995 de 18 de mayo de Contratos de las Administraciones Públicas, ha quedado consagrada en la Legislación Estatal Básica. Según este artículo

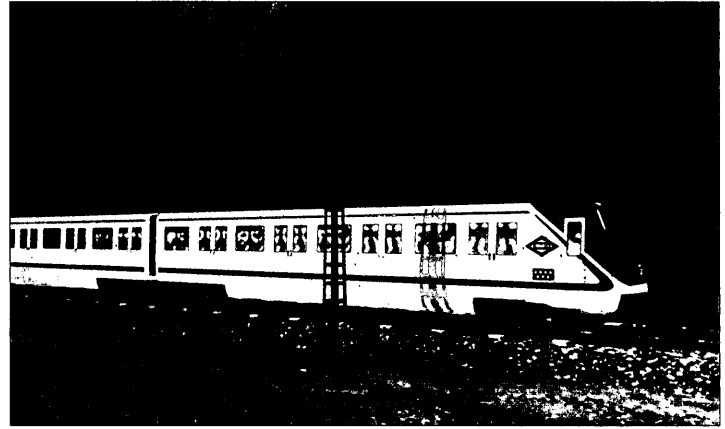
“La Administración podrá modificar por razones de interés público las características del servicio contratado y las tarifas que han de ser abonadas por los usuarios.

Cuando las modificaciones afecten al régimen financiero del contrato, la Administración deberá compensar al contratista de manera que se mantenga el equilibrio de los supuestos económicos que fueron considerados como básicos en la adjudicación del contrato”.

Este texto articulado garantiza de alguna manera que no se van a producir déficits continuados a lo largo de todo el período de explotación para el concesionario, ya que llegados a la situación de claro perjuicio para el mismo, la Administración debe reconsiderar las condiciones económicas de la concesión para que se llegue al equilibrio de la misma. El recurso a este artículo en el Pliego de Condiciones del Tren de Arganda ha sido probablemente la principal causa del éxito de la licitación objeto del concurso que nos ocupa.

Los documentos que se entregaban a los licitadores incluían:

▼ Un estudio previo de viabilidad en el cual se hacían unas previsiones de la demanda de viajeros en el corredor ferroviario paralelo a la N-III.



- ▼ Un estudio sobre los aforos y encuestas a los usuarios de transporte público entre Madrid y Arganda.
- ▼ Cuadros complementarios de las tarifas de autobus que estaban vigentes entre ambas poblaciones.
- ▼ Un estudio previo avanzado, a nivel de anteproyecto, con un cuadro resumen de las valoraciones económicas de las diferentes alternativas de trazado que podría presentar el ramal ferroviario.
- ▼ El planeamiento urbanístico futuro de los municipios de Rivas Vaciamadrid y Arganda por los que debería pasar la línea ferroviaria.
- ▼ Los planos de los proyectos de construcción de la estación terminal que con carácter de intercambiador de transportes, está en estos momentos en construcción formando parte del Plan de Ampliación de Metro en la localidad de Vicálvaro.
- ▼ Pliego de Condiciones Particulares Técnicas Económicas y Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares para la concesión.

Se retiraron un total de casi 40 ejemplares de los citados documentos del concurso y, a juzgar por las consultas que se recibieron sobre los mismos, su difusión ha sido relativamente amplia desde un punto de vista geográfico, ya que hubo consultas incluso del Metro de Milán, de la CDG francesa, etc., aparte de las consultas de numerosas administraciones y empresas privadas al respecto.

Finalmente se presentaron dos ofertas con un total de 84 variantes entre ambas, realizadas después de un trabajo preciso y detallado de todos los factores del problema. Las ofertas incluían el proyecto básico, los estudios de demanda realizados por el propio concesionario, los diferentes trazados propuestos, el diseño de las estaciones, el diseño de las instalaciones, la oferta de material móvil, la oferta de horarios, tarifas, inversiones necesarias y las compensaciones que demandaba la administración concedente, en este caso la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes.

Dichas compensaciones, en el caso de la Comunidad de Madrid, se realizarán a través de un Organismo Autónomo ad

hoc que es el Consorcio Regional de Transportes, a través del cual se redistribuyen las compensaciones económicas necesarias a los diferentes transportes públicos dentro de la Comunidad de Madrid que requieren ser subvencionados.

Para ayudar a la Administración durante el proceso de adjudicación del concurso se contrataron los servicios de una consultora independiente, que analizó en un tiempo récord las 84 variante presentadas, y que se juzgaron a la luz de los cinco criterios de adjudicación que presentaba el Pliego de Cláusulas Administrativas, dichos criterios se referían:

- ▼ Al marco tarifario propuesto, valorándose en mayor medida las menores tarifas propuestas y, en su caso, las menores compensaciones por parte de la Comunidad de Madrid.
- ▼ La solución técnica ofertada, primándose aquella que hiciese más fácilmente compatible la incorporación de la nueva línea a la red de transporte público por ferrocarril de la Comunidad de Madrid.
- ▼ El nivel de servicio ofrecido para la línea, valorándose los distintos ratios de calidad (oferta de servicio, frecuencia, tiempo de viaje, comodidad, etc.)
- ▼ La calidad de la solución técnica del proyecto presentado: Número, tipo y equipamientos de las estaciones proyectadas, etc.
- ▼ La reducción del plazo de la puesta en servicio de la línea ferroviaria.

El plazo propuesto en el pliego fue inicialmente de 20 meses a partir del momento de la adjudicación, aunque la oferta adjudicada ha propuesto un plazo de realización de solamente 16 meses; las cuatro estaciones intermedias entre Vicálvaro y Arganda que propone la solución ganadora son las que están situadas en Rivas-Urbanizaciones, Rivas Pueblo, La Poveda y Arganda como estación terminal. Como terminal del lado Madrid se utiliza el intercambiador entre RENFE y Metro situado en Vicálvaro. La concesión se hace hasta la fecha del 31 de diciembre del año 2.029, fecha en la que revertirán a la Comunidad de Madrid las instalaciones y el material móvil, de acuerdo con lo que indica la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas en su artícu-

lo 165, y la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres en su artículo 163.

Los fondos que se aportan para la construcción del ferrocarril provienen en parte por el capital propio aportado por el concesionario, hasta un total del 20% de la inversión. La estructura de tarifas propuesta comprende una serie de precios de los billetes sencillos entre Vicálvaro-Rivas, Vicálvaro-Arganda, Rivas - Arganda, etc. y una serie de precios por títulos de viajes comprados en bloque; la oferta del concesionario adjudicatario comprende la aceptación del abono de transportes que emite el Consorcio Regional de Transportes de la Comunidad de Madrid, a través del cual el usuario, pagando una cantidad mensual, tiene derecho a la utilización de forma ilimitada de todos los transportes públicos en determinadas zonas de la Comunidad. Así mismo, la compensación que se debe añadir a los ingresos antedichos, se calcula por la multiplicación de una compensación media por viajero por el número de viajeros por día que utilizan el tren, con un máximo igual al número de viajes estimado por el adjudicatario durante cada uno de los años de la concesión, y que para el año 1999 se estima en 19.200 viajeros diarios. De esta forma se evita, por una parte que el concesionario pudiese obtener unos beneficios desmesurados, y por otra que pueda equilibrar su cuenta de explotación con la inclusión de un beneficio razonable.

El Pliego de Cláusulas solicitaba igualmente por parte del licitador la propuesta de una evolución tanto de las tarifas como de las compensaciones a lo largo de la concesión; es interesante señalar que este hecho ha producido claros beneficios para la Administración concedente, ya que las ofertas recibidas proponían una evolución de las tarifas y de la compensación inferior a la evolución prevista del índice de precios al consumo. Si el pliego no hubiese hecho mención de dicha posibilidad para el oferente, con toda probabilidad se hubiese aplicado a lo largo de la concesión un incremento de tarifas directamente ligado a dicho índice; sin embargo el simple juego del mercado que ha provocado la petición de ofertas a este respecto, ha producido un beneficio claro para la Administración por este concepto.

Por otra parte el Pliego de Cláusulas obligaba a todo oferente al establecimiento de un fondo de reversión durante los últimos cinco años de la concesión; durante dicho período el concesionario está obligado a reservar al menos el 20% anual de las compensaciones tarifarias que le transfiere la Comunidad Autónoma de Madrid, con un mínimo de 25 Millones de pesetas anuales en valor actual, para la formación de dicho fondo de reversión. Dicho fondo se utiliza al final de la concesión para arreglar los desperfectos que a juicio de la Administración pueda tener la infraestructura en el momento de su reversión a la Comunidad Autónoma.

La construcción del tren de Arganda, que dado el carácter del adjudicatario será el Metro de Arganda, dará un servicio de acceso directo al centro de la ciudad de Madrid, a una población que actualmente es de 50.000 habitantes, en el año 2000

está previsto que alcance los 93.000 y en el año 2010 los 175.000.

El material móvil adjudicado es similar al de los convoyes de la serie 5000 del Metro de Madrid aunque circularán a velocidades superiores de las habituales en estos convoyes hasta alcanzar los 110 Km/hora, mediante la incorporación de motores especiales trifásicos.

Se adaptará a la nueva línea el sistema de seguridad de las nuevas líneas de Metro de Madrid, el llamado ATP (Protección Automática del Tren). En principio se construirá una vía única con lazos para los cruces en las estaciones, aunque el concesionario ha previsto una plataforma que permitirá colocar vía doble en el futuro si la demanda lo exigiese. El trazado en alzado de la línea ferroviaria es en su mayor parte en superficie; sin embargo, al pasar por los núcleos de población más importantes pasa a ser un trazado en trinchera profunda en Rivas e incluso a rizado subterráneo en la estación de Rivas Urbanizaciones y, como se ha dicho antes, en la estación terminal de Arganda. Se han previsto igualmente aparcamientos disuasorios, con un total de 940 plazas entre todas las estaciones.

Para la elección del trazado en planta se tuvieron en cuenta todas las sugerencias de tipo medioambiental que han sido proporcionadas por numerosos organismos públicos y privados, incluyendo dos organizaciones ecologistas.

La financiación del tren de Arganda que acabamos de exponer, que por lo tanto se convierte en la prolongación de la línea 9 de Metro hasta Arganda, tiene características que la diferencia fundamentalmente de otros tipos de financiación de líneas ferroviarias. Por una parte se trata de una financiación integral por parte del capital privado, ya que la Administración concedente no desembolsa ningún capital hasta que empiece la explotación de la línea, en cuyo momento se empiezan a devengar las compensaciones que tenía previsto el Pliego de Cláusulas. Por otra parte se trata de la primera vez que el Metro de Madrid sale del propio municipio de Madrid para atravesar otros municipios de la Comunidad Autónoma. Por último se trata de la construcción de una línea de 20 Kms. de estructura ferroviaria "ex-novo" en un plazo que se puede calificar de récord, puesto que dicha prolongación de la línea 9 de Metro está prevista ser finalizada e inaugurada a finales de 1998.

La escasa complejidad técnica que en principio tienen la estructura en planta y en alzado de la propia línea así como la sencillez arquitectónica, dentro de la dignidad necesaria, de las estaciones, hace prever que dicho plazo pueda ser razonablemente cumplido, con lo que el total de nuevos kilómetros de infraestructura para desarrollo de Metro en la Comunidad de Madrid se elevará a 40 Kms., 20 de ellos con trazado íntegramente subterráneo que serán financiados a través del sistema ARPEGIO, y 20 de ellos en su mayor parte en superficie, que serán financiados a través del sistema del "Tren de Arganda". ●