

Infraestructuras y Presupuesto: Crisis del modelo de financiación presupuestaria

Antonio M. López Corral

Doctor Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos. Licenciado en Ciencias Económicas y en Derecho
Responsable de la Cátedra de Economía Aplicada de la Escuela de Ingenieros de Caminos de Madrid

RESUMEN

Partiendo del rigor presupuestario impuesto con carácter permanente por la entrada de España en la Unión Monetaria y la firma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, este artículo describe las distintas fórmulas posibles para la financiación de infraestructuras, y establece cuáles podrían ser los criterios para el desarrollo del modelo español de provisión de estas últimas.

ABSTRACT

As a result of budgetary restrictions which have been permanently imposed as a result of Spain's entry in the Monetary Union and the signing of the Stability and Growth Agreement, this article goes on to describe the different possible formulas for financing infrastructures and establishes which of these should serve as the criteria for the development of the Spanish model of infrastructural finance.

Como se describe en otros trabajos de este número de la Revista de Obras Públicas, la incorporación de España a la Unión Monetaria y la firma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento han llevado a reducir significativamente el peso del gasto público sobre el conjunto de la economía del país. Este aumento del rigor presupuestario, sin embargo, no debe afectar negativamente al potencial de crecimiento a largo plazo de la economía española, que depende entre otros factores de alcanzar una adecuada dotación de infraestructuras, que asegure la competitividad de la economía.

Como es conocido, esto ha dado lugar a la puesta en marcha de nuevos mecanismos de financiación de las infraestructuras añadidos a la financiación tradicional con cargo al Presupuesto. A continuación se describen estas fórmulas de financiación, algunas de las cuales aún no han sido plenamente desarrolladas en el ordenamiento jurídico español. Para la clasifi-

cación de las distintas formas de financiación de las infraestructuras, se distingue entre financiación pública (y dentro de ésta, presupuestaria y no presupuestaria), privada o mixta. Finalmente, se establecen unos criterios que pueden servir para completar y racionalizar el modelo español de provisión de infraestructuras.

1. FÓRMULAS DE FINANCIACIÓN PRESUPUESTARIA

1.1. Directa. (Por el capítulo VI del Presupuesto)

Es el tipo de financiación pública tradicional, con cargo al capítulo VI del Presupuesto (inversiones reales). En este caso, la gestión del proceso inversor (planificación, proyecto, contrata-

ción, dirección de obra, recepción de la misma y, en su caso, explotación) es llevada a cabo directamente por la Administración.

En el ámbito de los Presupuestos Generales del Estado para el año 2000, la inversión directa en la política presupuestaria de infraestructuras es de 678 m.m. de pesetas, con un incremento del 9,6% respecto al Presupuesto inicial del año anterior.

La fórmula generalmente utilizada para la financiación pública de infraestructuras es el contrato de obra con abono de certificaciones, que continúa siendo la modalidad predominante. El contrato de obras está regulado por la Ley 13/1995, de Contratos de las Administraciones Públicas, modificada por la Ley 53/1999. El artículo 120 de la Ley 13/1995 define el contrato de obra como el celebrado entre la Administración y un empresario y cuyo objeto sea:

- ▼ a) La construcción de bienes que tengan naturaleza inmueble tales como carreteras, ferrocarriles, puertos, canales, presas, edificios, fortificaciones, aeropuertos, bases navales, defensa del litoral y señalización marítima, monumentos, instalaciones varias, así como cualquier otra de ingeniería civil.
- ▼ b) La realización de trabajos que modifiquen la forma o sustancia del terreno o del subsuelo, como dragados, sondeos, prospecciones, inyecciones, corrección del impacto medioambiental, regeneración de playas, actuaciones urbanísticas u otros análogos.
- ▼ c) La reforma, reparación, conservación o demolición de las obras anteriormente citadas.

Los pagos de certificaciones aparecen regulados en el artículo 145 de la Ley de Contratos en la nueva redacción dada por la Ley 53/1999, que establece que, a los efectos del pago, la Administración expedirá mensualmente, en los primeros diez días siguientes al mes que correspondan, certificaciones que comprendan la obra ejecutada durante dicho período de tiempo, salvo prevención en contrario en el pliego de cláusulas administrativas particulares. Dichos abonos tienen el concepto de pagos a cuenta sujetos a las rectificaciones y variaciones que se produzcan en la medición final, sin suponer la aprobación y recepción de las obras correspondientes. La novedad respecto a la redacción anterior de la Ley es la obligación para la Administración de expedir la certificación en el plazo de diez días.

1.2. Diferida

En los últimos años se han desarrollado una serie de nuevas fórmulas de financiación de infraestructuras con pago aplazado por parte de la Administración. En ellos, el coste de la infraestructura acaba recayendo también sobre el contribuyente, pero durante un determinado período de tiempo se pro-

duce una financiación implícita de la obra por parte de las empresas encargadas de su construcción o explotación.

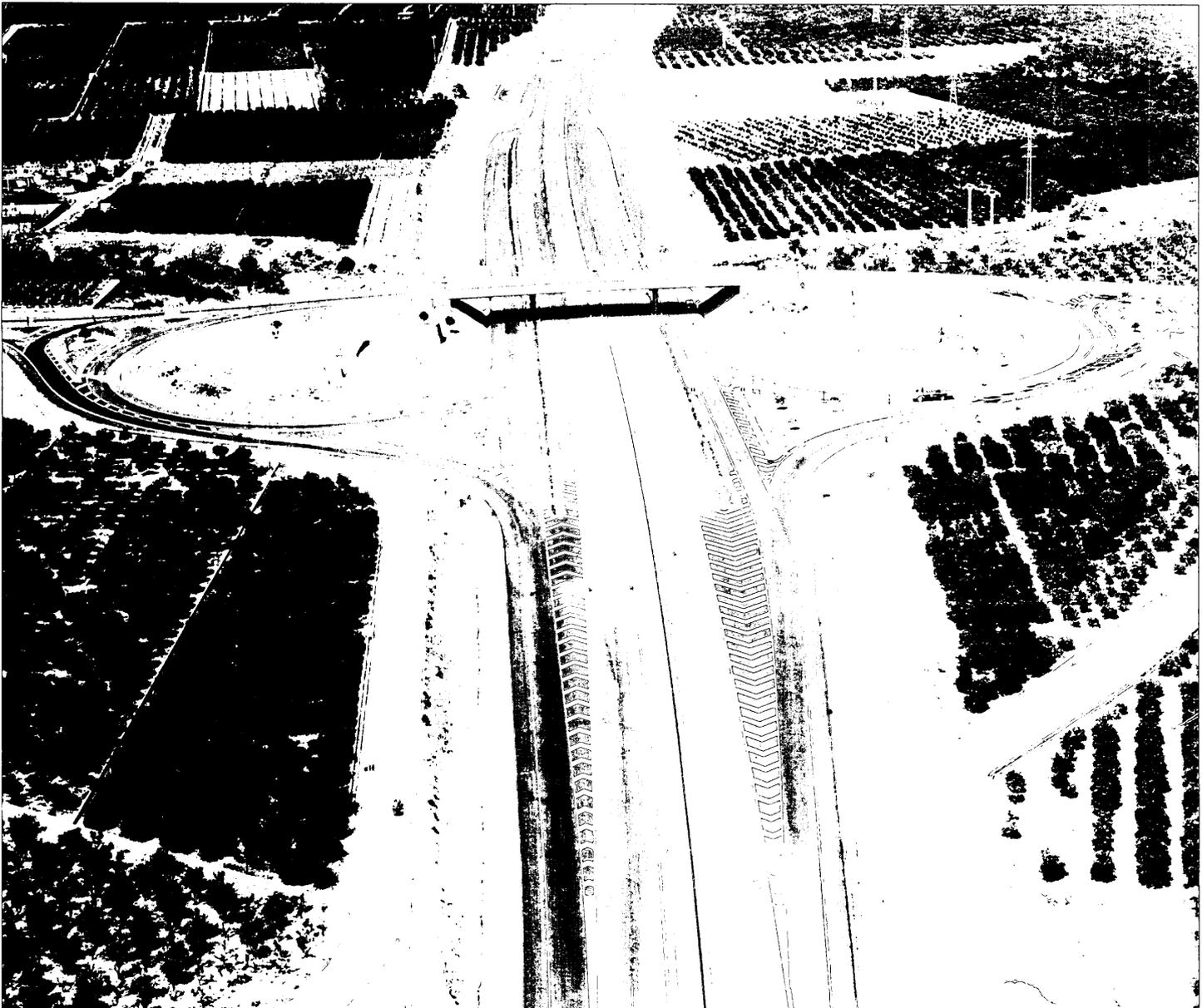
Entre estas fórmulas cabe citar las siguientes:

1.2.1. Modalidad de abono total del precio. (Capítulo VI del Presupuesto)

También conocido como sistema alemán, esta fórmula se ha desarrollado en España a partir de 1997. De forma errónea, suele hablarse de esta fórmula de financiación como una modalidad extrapresupuestaria, cuando en realidad la financiación se produce totalmente con cargo a los Presupuestos (y, en concreto, al capítulo VI), aunque de forma aplazada. La figura del contrato de obra con abono total del precio se articuló normativamente mediante el artículo 147 de la Ley de Acompañamiento de los Presupuestos para 1997, así como por su desarrollo reglamentario por el Real Decreto de 16 de marzo de 1997. Las características de estos contratos han sido las siguientes:

- ▼ El pago por parte de la Administración es único en el momento de la recepción de las obras, aunque la Ley General Presupuestaria (LGP), en su redacción dada por el artículo 1º de la Ley de Medidas de Disciplina Presupuestaria de 1996, permite su fraccionamiento hasta en diez años. Hay que aclarar que, en cualquier caso, las normas contables aplicadas por EUROSTAT para la Unión Europea, obligan a la imputación del gasto en el momento de la recepción de la obra. Por tanto, el fraccionamiento del pago permitido por la Ley General Presupuestaria resultaría inútil en cuanto al aplazamiento temporal del déficit. Es decir, lo que cuenta a los efectos del déficit es el momento de la imputación del gasto, con independencia de cuándo se efectúe el pago.
- ▼ El contratista se obliga a financiar la construcción adelantando las cantidades necesarias hasta que se produzca la recepción de la obra terminada.
- ▼ Cada Departamento presenta un Programa anual de obras a contratar bajo esta modalidad para su aprobación por el Consejo de Ministros, no pudiendo superar el 30% del total del Capítulo VI de inversiones del correspondiente Ministerio.

Esta modalidad de contrato ha contribuido al cumplimiento del objetivo de déficit en años clave para el país, evitando a la vez la crisis del sector de la construcción. Sin embargo, sus propias características hacen que su utilización deba ser limitada en la cuantía y en el tiempo, para evitar la acumulación de compromisos en ejercicios futuros. Por ello, a partir de 1999 se ha dejado de utilizar esta fórmula para nuevas obras. Para el año 2000, la Ley de Presupuestos Generales del Estado establece en su disposición adicional decimotercera que el Gobierno no autorizará la celebración de nuevos contratos de obra bajo esta



modalidad durante dicho año. El total de los programas de obras que han utilizado esta fórmula ha ascendido a unos 320 m.m. de pesetas. El grueso de los pagos correspondientes tendrá lugar entre los años 2000 y 2003, estando previsto alcanzar el máximo en el año 2001, con 127 m.m. de pesetas.

1.2.2. Servicios de gestión de infraestructuras

En la Ley de Acompañamiento de los Presupuestos para el año 2000 se introduce una nueva forma de financiación, con aplazamiento del pago por parte de la Administración, bajo la modalidad de un nuevo contrato de servicios de gestión de autovías. Los principios de este nuevo tipo de contrato (que supone una financiación con cargo diferido al Presupuesto y una

gestión privada de la infraestructura) serían generalizables a todo tipo de infraestructuras.

En el caso del contrato regulado por la Ley de Acompañamiento citada, sus características son las siguientes:

- ▼ Su ámbito de aplicación sería en principio limitado. Se trataría ante todo de un nuevo sistema de gestión de las infraestructuras viarias, aplicado a un programa de modernización y conservación de las autovías de 1ª generación, para su adaptación a los estándares exigidos a las autovías de más reciente creación.
- ▼ Se trata de un contrato a largo plazo, con un máximo de 20 años. Inicialmente, significaría la realización de las obras

de acondicionamiento de las citadas autovías, en un período de unos 4 o 5 años, y su conservación posterior.

▼ Como contraprestación, la Administración realizaría los pagos en anualidades aproximadamente constantes a lo largo de todo el período del contrato.

▼ Este nuevo tipo de contrato potenciaría las funciones de conservación de las infraestructuras viarias, quizá a veces relegadas en favor de la creación de nuevas infraestructuras. La gestión de carreteras basada en un contrato a largo plazo favorecería la programación presupuestaria por parte de la Administración, mientras que para el contratista supondría una mayor estabilidad, que le permitiría disponer los medios adecuados para la prestación de un servicio de estas características.

1.2.3. Peajes en la sombra. (Capítulo IV del Presupuesto)

Se aplica, en principio, a infraestructuras viarias, aunque cabe concebir un sistema similar para otro tipo de inversiones, tanto en infraestructuras como en equipamiento.

Constituye, básicamente, una fórmula en la que el sector privado se compromete a la construcción y/o explotación de una determinada vía, recibiendo como contraprestación de la Administración Pública correspondiente un canon o peaje por la utilización de la infraestructura, en función de la cantidad y composición del tráfico que circule por ella en cada momento.

La característica de esta modalidad, por tanto, es que el peaje no es pagado por el usuario, sino por la Administración Pública (de forma periódica) con cargo a sus consignaciones presupuestarias a lo largo de la vida de la concesión. El coste de la construcción y, en su caso, de la explotación de la infraestructura recae, en definitiva, sobre los contribuyentes.

La fórmula del peaje en sombra ha sido utilizada, sobre todo, en Gran Bretaña. Desde 1989 empezó a plantearse la utilización de esta modalidad, dentro de una política general de potenciación de la participación del sector privado en la financiación de las infraestructuras. En 1992, el Gobierno británico introdujo formalmente la llamada Private Finance Initiative (PFI), aplicable a los servicios tradicionalmente encuadrados dentro del sector público (incluyendo transportes, hospitales, tratamiento de aguas, prisiones, etc.) formando parte de la misma el sistema DBFO (Design, Build, Finance, Operate) para carreteras. En 1994 se convocaron los primeros concursos DBFO bajo la modalidad de concesión con peaje en la sombra, adjudicándose los primeros de ellos a principios de 1996.

Hay que señalar que otros países europeos han dado pasos para la introducción de esta fórmula, como son Finlandia y Portugal. En este último país se ha adjudicado recientemente la primera autopista con peaje en sombra.

En España, esta modalidad no es utilizada por la Administración Central, pero sí por algunas Comunidades Autónomas.

Entre ellas cabe citar en primer lugar la Ley de construcción y explotación de infraestructuras de la Región de Murcia, de 24 de julio de 1997, que introduce el llamado canon de demanda (equivalente a un peaje en la sombra) como forma de financiación de infraestructuras.

Otro caso es el de Madrid, donde la Ley 11/1997, de 28 de abril, prevé que la Comunidad Autónoma pueda subvencionar en todo o en parte el importe de las tarifas que corresponda satisfacer por la utilización de una determinada carretera, es decir, aplicar un peaje en la sombra total o parcial.

Otro elemento de interés es que esta modalidad permite la introducción, en los Pliegos del concurso para la concesión, de determinados incentivos y penalizaciones establecidos para fomentar la calidad del servicio. En el caso de la Comunidad de Madrid, estos incentivos y penalizaciones se aplican a los siguientes aspectos:

▼ Mejora o empeoramiento de la accidentalidad de la carretera en un año respecto al año anterior. En este caso, el incentivo o la penalización puede llegar a un 5% de las cantidades pagadas por la Administración.

▼ Estado de conservación de la carretera durante el período de concesión.

▼ Penalización por disminución de la capacidad de la carretera por causa imputable al concesionario.

Desde el punto de vista contable, una característica de esta modalidad de financiación es que los pagos realizados por la Administración figurarían en el capítulo IV del Presupuesto de gastos (transferencias corrientes), ya que económicamente se considerarían como una subvención a los usuarios. Por tanto, no tendrían la consideración de gastos de capital, sino de gasto corriente.

1.3. Indirecta

1.3.1. Transferencias de capital. (Capítulo VII)

La financiación presupuestaria de infraestructuras puede realizarse también con cargo al capítulo VII (transferencias de capital) del Presupuesto de la Administración Pública correspondiente, en el caso de que la gestión del proceso inversor sea realizada por otro agente, público o privado, a quien le son transferidos los fondos.

Dentro de la política de infraestructuras de la Administración Central, las transferencias de capital previstas para el 2000 ascienden a 226 m.m. de pesetas, con un aumento del 9,8% respecto a 1999. Básicamente, están compuestas por las transferencias de capital a RENFE para la reposición de la infraestructura ferroviaria y las subvenciones de capital a las Comunidades Autónomas para el fomento del transporte colectivo urbano, destacando las realizadas para el desarrollo de las redes del metro en Madrid, Barcelona, Bilbao y Valencia.

1.3.2. Sociedades instrumentales

Dentro del ámbito de la financiación presupuestaria indirecta habría que incluir también la realización de infraestructuras mediante la creación de sociedades públicas instrumentales (tipo ARPEGIO, GISA, etc.), sistema especialmente utilizado por las Comunidades Autónomas. Estas sociedades reciben ingresos con cargo a los Presupuestos de la Administración correspondiente y, con base en dichos ingresos, disponen de una capacidad de endeudamiento que utilizan para captar recursos para la financiación de infraestructuras. Hay que aclarar que las nuevas normas contables del Sistema Europeo de Cuentas definidas por EUROSTAT agrupan este tipo de sociedades dentro del sector de las Administraciones Públicas, de tal forma que la financiación de determinadas obras a través de estas sociedades equivale íntegramente a la financiación presupuestaria, y el endeudamiento de estas sociedades tiene la consideración de endeudamiento público.



1.4. Financiera por el capítulo VIII

En el ámbito de la Administración Central, se han desarrollado en los últimos años varios casos, que se describen a continuación, que tienen en común el hecho de que la Administración aporta unos fondos a través del capítulo VIII del Presupuesto de gastos. Este capítulo está constituido por la variación de activos financieros del Estado, y está fuera del Presupuesto no financiero, y por tanto, del cálculo del déficit. Un caso de variación de activos financieros es, por ejemplo, una adquisición por parte del Estado de las acciones de una sociedad estatal. Esto conlleva un desembolso por parte del Estado, pero no constituye un gasto a efectos del cálculo del déficit. La condición exigida para que una aportación del Estado tenga este carácter es que se trate de una aportación a una entidad (pública o privada) que desarrolle una actividad empresarial, es decir, que se dedique a la producción de bienes o servicios para su venta, con el criterio de que los ingresos por estas ventas cubran al menos el 50% de los gastos de explotación y las amortizaciones.

Hay que aclarar que las aportaciones del Estado a través del capítulo VIII, si bien no tienen incidencia inmediata sobre el déficit, como se ha dicho, sí tienen incidencia sobre la Deuda Pública, ya que será necesaria su emisión para finan-

ciar estas aportaciones. En consecuencia, existe una incidencia diferida sobre el déficit por los pagos de intereses a los que es preciso hacer frente.

En el ámbito de las infraestructuras, se pueden citar los siguientes casos de financiación a través de este mecanismo:

1.4.1. Entes públicos empresariales:

El ente Gestor de Infraestructuras Ferroviarias (GIF)

Fue creado por la Ley de Acompañamiento de los Presupuestos para 1997 (artículo 160), y sus Estatutos aprobados por el Real Decreto 613/1997, de 25 de abril. Su objeto es la construcción y, en su caso, la administración de las infraestructuras ferroviarias que determine el Gobierno, a propuesta del Ministro de Fomento. Su actividad, que comenzó en 1997 y se ha desarrollado notablemente en 1998 y 1999, se está centrando en la construcción de las nuevas líneas de Alta Velocidad. Para un futuro próximo, se está estudiando el traspaso al GIF de la totalidad de la red ferroviaria actualmente gestionada por RENFE. Además de las aportaciones patrimoniales del Estado, el GIF recibe cofinanciación de la Unión Europea y financiación ajena. En el futuro, los ingresos comerciales del GIF estarán constituidos básicamente por un canon por la utilización de la infraestructura cobrado al correspondiente operador de transporte, sea RENFE o cualquier otro. El GIF es una entidad completamente pública,

pero es importante destacar que su existencia hace posible la separación de las funciones de gestión de la infraestructura y de prestación de servicios de transporte ferroviario, lo que contribuirá a la introducción de competencia en este último sector. Desde 1998, las aportaciones del Estado al GIF a través del capítulo VIII se han situado en alrededor de 100 m.m. de pesetas anuales, mientras que la inversión real llevada a cabo por el GIF ha ido creciendo desde los 45 m.m. de 1998 hasta los 137 m.m. en 1999 y los 245 m.m. previstos para el año 2000.

1.4.2. Sociedades estatales: Las Sociedades estatales para la promoción de obras hidráulicas

Han sido creadas al amparo del artículo 158.5 de la Ley de Acompañamiento de los Presupuestos para 1997. Son sociedades anónimas cuyo capital es del Estado en su totalidad, y cuyo objeto es la construcción y explotación de obras hidráulicas, con la participación de capital privado y también de los fondos europeos. El capital privado es aportado por los propios usuarios, como pueden ser las comunidades de regantes. A finales de 1997 se creó la primera de estas Sociedades, Aguas de la Cuenca del Ebro (ACESA). Posteriormente, en 1998 se crearon las sociedades Aguas de la Cuenca del Sur, Aguas del Júcar, Hidroguadiana y la Sociedad Estatal Depuradora del Baix Llobregat, y más tarde Aguas del Duero, Aguas del Segura y Aguas de la Cuenca del Guadalquivir. El montante global aportado hasta ahora por el Estado a estas Sociedades asciende a 142 m.m., aunque los Planes de obras correspondientes movilizarán una cantidad bastante mayor. De momento, la contratación realizada por estas Sociedades es aún reducida, pero se espera un desarrollo significativo de su actividad en los próximos años, dadas las necesidades de nuevas inversiones en obras hidráulicas, especialmente en las cuencas del Este y el Sur de España. Para el año 2000, está previsto que la inversión llevada a cabo por estas Sociedades se eleve a unos 80 m.m.

Hay que añadir que el artículo 158 de la Ley de Acompañamiento de los Presupuestos para 1997 autoriza al Consejo de Ministros a crear Sociedades Estatales de este tipo para la construcción y/o explotación de carreteras. Sin embargo, hasta ahora no se ha utilizado esta fórmula para su aplicación a las infraestructuras viarias, utilizándose en cambio la fórmula de aportaciones a promotores privados de carreteras, que se estudia a continuación. En cualquier caso, es conveniente mantener abierta esta posibilidad cara a las futuras inversiones en la Red de Interés General de carreteras del Estado.

2. FÓRMULAS DE FINANCIACIÓN PÚBLICA NO PRESUPUESTARIA

Una parte creciente de la inversión en infraestructuras se realiza a través de empresas públicas, que se diferencian de las sociedades instrumentales, según los criterios ya expuestos. Al-

gunas de estas empresas reciben la financiación para sus inversiones de los Presupuestos, ya sea del Presupuesto no financiero, a través de las transferencias de capital del capítulo VII de gastos (caso de RENFE), o a través del capítulo VIII, de variación de los activos financieros (como sucede con el GIF). Sin embargo, existen casos de empresas públicas que no reciben asignación alguna de los Presupuestos, financiando sus inversiones con los recursos propios generados por su actividad, o mediante financiación ajena, pero en cualquier caso con base en los ingresos que obtienen por la prestación de sus servicios.

Por su forma jurídica, y dentro del ámbito de la Administración Central, cabe distinguir entre entes públicos empresariales y sociedades estatales.

2.1. Entes públicos empresariales

Según la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Ordenación y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), las entidades públicas empresariales dependen de un Ministerio u Organismo autónomo, y su función consiste en la gestión de servicios o la producción de bienes de interés público susceptibles de contraprestación económica. Aún cuando son regidos en general por el Derecho privado, les resulta aplicable el régimen de Derecho público en relación con el ejercicio de potestades públicas y con determinados aspectos de su funcionamiento.

Entre los entes públicos empresariales que realizan una actividad significativa de inversión en infraestructuras sin aportación alguna de los Presupuestos, cabe citar Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA) y Puertos del Estado. Tanto AENA como Puertos del Estado (en este último caso en el consolidado con las Autoridades Portuarias) prevén un importante aumento de sus inversiones. En el caso de AENA este aumento será especialmente significativo, pasando de una inversión de 83 m.m. en 1999 a 155 m.m. en el 2000, lo que refleja el carácter estratégico del desarrollo del sistema aeroportuario en un país como España, mientras que Puertos del Estado pasará de 68 m.m. en 1999 a 79 m.m. en el 2000.

2.2. Sociedades estatales

Según la disposición adicional duodécima de la citada Ley 6/1997 (LOFAGE), las Sociedades mercantiles estatales se ajustarán plenamente al ordenamiento jurídico privado, salvo en las materias en que les sea de aplicación la normativa presupuestaria, contable, de control financiero y contratación.

En el ámbito de la realización de infraestructuras, cabría citar en este grupo a las empresas públicas de autopistas, como son Autopistas del Atlántico Concesionaria Española (AUDASA), Autopista Concesionaria Astur-Leonesa (AUCALSA), Autoestradas de Galicia y la Empresa Nacional de Autopistas (ENAUUSA). En conjunto, estas empresas, que forman el Grupo ENAUUSA, tienen prevista una inversión de 9,3 m.m. en el año 2000.

3. FÓRMULAS DE FINANCIACIÓN PRIVADA

3.1. Régimen de concesión

La fórmula tradicional de participación de la iniciativa privada en la gestión y financiación de las obras públicas es el régimen de concesión.

La Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (Ley 13/1995, modificada por la Ley 53/1999) se refiere específicamente, en el artículo 130, al contrato de concesión de obras públicas como aquél en el que, siendo su objeto alguno de los contenidos de forma general para el contrato de obras, la contraprestación a favor del adjudicatario consista en el derecho a explotar la obra o en dicho derecho acompañado del de recibir un precio. Por otra parte, en cuanto a la explotación de la obra, cabe concebir la concesión como una modalidad dentro de los contratos de gestión de los servicios públicos. Según el artículo 156.1 de la Ley 13/1995, la Administración podrá gestionar indirectamente, mediante contrato, los servicios de su competencia, siempre que tengan un contenido económico que los haga susceptibles de explotación por empresarios particulares. Dentro de las distintas fórmulas para estos contratos de gestión de servicios públicos, en la modalidad concesional el empresario gestiona el servicio a su riesgo y ventura. Las obligaciones del concesionario, reguladas en el artículo 162, son aplicables a la explotación de las obras públicas.

El régimen de concesión es aplicable con carácter general a todas las infraestructuras, pero su aplicación práctica se ha extendido fundamentalmente a determinadas obras hidráulicas (abastecimientos, producción de energía hidroeléctrica, etc.) y, sobre todo, a las autopistas de peaje.

Estas últimas cuentan ya con una cierta tradición en España, experiencia que por otra parte las empresas españolas están haciendo valer en los concursos para nuevas concesiones en otros países. Con independencia de lo establecido con carácter general en la Ley de Contratos de las Administraciones, las concesiones de autopistas de peaje cuentan con una regulación específica a partir de la Ley 8/1972, de 10 de mayo, de construcción, conservación y explotación de autopistas en régimen de concesión.

A pesar de que el régimen de concesión se encuadre dentro de la financiación privada de las infraestructuras, incluso en los casos de concesiones de autopistas de peaje sin aportación inicial de la Administración puede haber algún tipo de garantía por parte del sector público. Como es conocido, éste fue el caso de las autopistas construidas en España a partir de los años setenta, que incorporaban una garantía de tipo de cambio que permitió a las empresas concesionarias endeudarse en moneda extranjera con menores tipos de interés, corriendo el Estado con los riesgos de depreciación de la peseta. Como resultado, el Estado tuvo que hacer frente a unos importantes gastos que aún gravitan sobre el Presupuesto hoy en día, llegando a constituir, en valores actualizados, una parte

considerable sobre el valor de la inversión realizada. Por tanto, cabe afirmar que las autopistas de peaje construidas hasta ahora en España han sido financiadas en realidad de forma mixta, es decir, en parte con cargo a los Presupuestos y en parte con cargo a los usuarios. Este tipo de garantía de tipo de cambio no se ha incorporado a las concesiones del nuevo Plan de autopistas, algunas de las cuales, como las nuevas autopistas radiales de Madrid R-3 y R-5, se financian totalmente por el sector privado, es decir, sin préstamos participativos.

La ya citada Ley de Acompañamiento de los Presupuestos para 1997 modificó en su artículo 157 diversos preceptos de la Ley 8/1972, de construcción, conservación y explotación de autopistas en régimen de concesión. El objeto social de las sociedades concesionarias se amplió a la explotación de las áreas de servicio, así como de las estaciones de servicio y centros de transporte y aparcamientos del área de influencia de la autopista correspondiente; el límite máximo de duración de la concesión se amplió de cincuenta a setenta y cinco años y, por último, se previó la posibilidad de considerar los derechos de cobro de peajes como un activo susceptible de integrarse en Fondos de Titulización de Activos, previa autorización del órgano administrativo concedente.

Por otra parte, la Ley de Acompañamiento de los Presupuestos para el año 2000 prevé modificaciones en la citada Ley 8/1972, por las que se ampliará el objeto social de las sociedades concesionarias a la conservación y explotación de tramos ya construidos, así como a la construcción de obras de infraestructuras viarias distintas a las de la concesión, pero con incidencia en la misma, que se lleven a cabo dentro del área de influencia de la autopista, y que se impongan al concesionario como contraprestación.

4. FÓRMULAS DE FINANCIACIÓN MIXTA

Existen determinados proyectos de infraestructuras, rentables económica y socialmente, y en los que cabe la participación privada en su gestión y/o financiación, pero cuya rentabilidad puramente financiera no es suficiente. En estos casos es posible la colaboración público-privada en la financiación de la infraestructura, mediante unas aportaciones de la Administración Pública que hacen el proyecto atractivo para el inversor privado. Estas aportaciones podrían realizarse, en principio, a través del capítulo VII del Presupuesto, como una transferencia de capital a la entidad gestora del proyecto; sin embargo, los casos desarrollados recientemente en España se han articulado a través del mecanismo del capítulo VIII del Presupuesto, ya estudiado anteriormente. Estos casos son los siguientes:

4.1. Créditos participativos

Parte de los nuevos Planes de autopistas de peaje del Ministerio de Fomento se financia con aportaciones del Estado a los

concesionarios, aportaciones que toman la forma de préstamos participativos, regulados por el artículo 157 de la Ley de Acompañamiento de los Presupuestos para 1997. Estos préstamos tienen la consideración de fondos propios del concesionario. Necesariamente, de acuerdo con las normas contables de EUROSTAT, estos préstamos han de recuperarse por el Estado, si bien el grueso de los mismos se devuelven en los últimos años de la concesión. La devolución del principal, por tanto, no se condiciona a la marcha de la concesión, aunque la remuneración del préstamo sí depende de que se alcance un determinado nivel de ingresos o beneficios. En 1998 se consignaron 38 m.m. en el capítulo VIII de los Presupuestos del Estado para esta finalidad; 50 m.m. en 1999 y otros 48 m.m. en los Presupuestos para el año 2000. La primera obra del Plan de autopistas financiada de forma conjunta por el capital privado y por las aportaciones públicas fue la autopista Alicante-Cartagena, adjudicada en 1998, a la que han seguido otras recientemente.

Este mecanismo de los créditos participativos sería perfectamente generalizable a otro tipo de actuaciones, como podría ser el caso de créditos a concesionarios de nuevas líneas de ferrocarril.

4.2. Sociedades estatales

En este caso, la aportación de la Administración se realiza a una empresa pública, que a su vez, concierta el esquema financiero para una actuación determinada con la iniciativa privada. Éste sería el caso de las aportaciones a través del capítulo VIII a las Sociedades de Aguas, ya estudiadas anteriormente. También sería un caso generalizable a otro tipo de infraestructuras.

5. CONSIDERACIONES FINALES: LA NECESIDAD DE COMPLETAR Y RACIONALIZAR EL MODELO

Actualmente existe ya en España, como se ha visto, una amplia gama de distintas fórmulas de gestión y financiación de infraestructuras, con distintos grados de participación pública y privada. En cualquier caso, el marco general a establecer para la gestión y financiación de las infraestructuras deberá completar el modelo actual, en el que se observan algunas lagunas.

Por ejemplo, el peaje en sombra sólo está regulado en el ámbito de algunas Comunidades Autónomas. Con independencia de su aplicación concreta, cabría abrir la legislación actual para incluir como posibilidad esta modalidad de gestión y financiación de infraestructuras viarias, e incluso su extensión a otro tipo de inversiones con una fórmula similar.

Igual cabría decir respecto al contrato de servicios de gestión de infraestructuras, que actualmente se ciñe únicamente a las autovías, sin que exista razón alguna para su no utilización en carreteras convencionales. Por otra parte, también este tipo de contrato, que supone una nueva forma de gestión privada

de infraestructuras financiadas públicamente, podría extenderse a todo tipo de infraestructuras.

Por otra parte, existe la posibilidad teórica, desde un punto de vista jurídico, de utilizar determinadas fórmulas para la financiación privada de las infraestructuras, pero en la práctica dichas fórmulas son utilizadas sólo parcialmente para determinados tipos de infraestructuras y no para otros. Esto es lo que sucede, por ejemplo, con la aplicación del régimen de concesión.

En concreto, en el caso de las nuevas líneas férreas de alta velocidad no habría que excluir la posibilidad de que la participación privada llegue a la gestión y financiación de la propia infraestructura ferroviaria. Esto podría llevarse a cabo a través de un régimen de concesión de determinadas líneas de la red ferroviaria de alta velocidad, manteniéndose el GIF como titular de las mismas. De esta forma se podría articular la participación privada en la financiación de las nuevas infraestructuras ferroviarias, con una participación pública basada en un sistema similar al de los préstamos participativos en el caso de las autopistas de peaje. También cabría plantear el dar cabida a las posibles iniciativas privadas en proyectos aeroportuarios, así como la potenciación del modelo concesional en la gestión de los recursos hídricos.

En suma, se trata de que quepan todas las posibilidades de actuación para la iniciativa privada, con independencia de que en un momento determinado se impulsen prioritariamente determinadas fórmulas.

El nuevo contexto de la política regional y de cohesión de la Unión Europea obligará, además, a avanzar en la participación del capital privado en la financiación de las obras públicas, ya que, a partir de ahora, se dará prioridad a los proyectos generadores de ingresos y que se lleven a cabo por la iniciativa privada. Consecuencia de la amplia variedad de fórmulas de financiación y de los nuevos criterios de asignación de fondos europeos será el acceso a la financiación comunitaria de un mayor número de proyectos.

Sin embargo, este conjunto de fórmulas de financiación y gestión de las infraestructuras, que constituye una reforma estructural de importante calado, está todavía necesitado de una Ley Marco, ya anunciada, que le dé unidad de contenido y coherencia conceptual. Que establezca claramente el papel regulador y ordenador que le corresponde representar a las Administraciones Públicas. Que defina con precisión las fórmulas de financiación disponibles y las dote de la seguridad jurídica necesaria para que los actores que participen en ellas conozcan el alcance y consecuencias de sus decisiones. Que haga visibles y extensibles a todo tipo de infraestructuras los criterios que la vertebran, manteniendo siempre los principios de eficiencia económica y equilibrio financiero en las distintas fórmulas aplicadas. Que garanticen, en suma, la capacidad de promover las infraestructuras al ritmo que España precisa para alcanzar el objetivo de la convergencia real. ■