

Nuevo modelo de gestión y financiación de Infraestructuras

Rafael Izquierdo Bartolomé

Dr. Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos

Catedrático de Transportes (UPM)

Presidente de la Comisión de Economía de la Obra Pública (CICCP)

RESUMEN

La situación económica en España a principios de 1996 se caracterizaba por la crisis del modelo económico vigente, así como por el agotamiento del modelo presupuestario tradicional, en lo que a la financiación de las inversiones públicas, y en concreto de las infraestructuras, se refiere.

El nuevo Gobierno que accedió al poder en 1996 inició un profundo cambio, introduciendo nuevos sistemas de gestión y financiación de infraestructuras con participación del sector privado que, enmarcados dentro de la política de convergencia económica impuesta por la Unión Europea, permitieron continuar, incluso incrementar, el ritmo de inversión pública.

El año 2000, que acaba de iniciarse con una nueva legislatura, puede considerarse como el año en que posiblemente se consolidará el proceso de cambio iniciado en 1996 y se adoptará un nuevo modelo de gestión y financiación de infraestructuras basado, principalmente, en la participación de la iniciativa privada y en los sistemas de financiación mixta del tipo APP o PPP.

ABSTRACT

The economic situation in Spain at the beginning of 1996 was marked by a crisis in the economic model in force and by the exhaustion of the traditional budgetary model in terms of financing of public investment and particularly infrastructures.

The new Government which came into power in 1996 brought about a profound change, introducing new administration and financing systems of infrastructures with the participation of the private sector which, within the economic convergence policy imposed by the European Union, allowed a continuous and even increased rhythm of public investment.

The year 2000, which opens with a new legislature, may be considered as the year of possible consolidation of the process of change which began in 1996 and a new method of administration and financing of infrastructures will be introduced which is mainly based on the participation of private initiative and on combined financing systems of the AAP and PPP type.

1. LA SITUACIÓN DE PARTIDA A PRINCIPIOS DE 1996: CRISIS DEL MODELO ECONÓMICO Y AGOTAMIENTO DEL MODELO PRESUPUESTARIO TRADICIONAL

La situación económica en que se encontraba España al término de la legislatura que finalizaba en el año 1996 era grave y el reto que se le presentaba para incorporarse a la Unión Econó-

mica y Monetaria como miembro de pleno derecho era aún más grande. La crisis del Estado del Bienestar, el creciente déficit presupuestario, el aumento del gasto público, la disminución de la inversión pública en términos de porcentaje del PIB a partir de 1990, etc., pusieron de manifiesto la crisis del modelo económico y del papel que habían venido desempeñando los poderes públicos, no solo en España sino también en el resto de Europa y de otros países del mundo.

Se admiten comentarios a este artículo, que deberán ser remitidos a la Redacción de la ROP antes del 30 de octubre de 2000.

Recibido en ROP: junio de 2000

El Cuadro 1 refleja claramente el ritmo con el que paulatinamente ha venido disminuyendo la inversión pública en los países de la Unión Europea, en términos del porcentaje sobre el PIB.

Una patente prueba de la mala situación económica en que se encontraban las economías de la mayoría de los Estados miembros al inicio del año 1996, según se señala en el cuadro anterior, es el incumplimiento de la llamada *Regla de Oro* que tiene lugar cuando la inversión pública es menor que el déficit presupuestario, o lo que es lo mismo cuando el ahorro público, es decir la diferencia entre los ingresos presupuestarios y los gastos corrientes, es negativo. Ello quiere decir que el nivel de endeudamiento es mayor que el gasto en inversiones públicas, lo que supone que la deuda está financiando gastos corrientes. Por el contrario, se cumple la *Regla de Oro* en aquellos casos en que sólo se invierte cuando el ahorro público es positivo y los proyectos de inversión son generadores de ingresos suficientes para amortizar en un futuro próximo las deudas contraídas para financiarlos.

En el Gráfico 1 puede apreciarse cómo ha venido incumpliendo la *Regla de Oro*, en el caso de España, desde finales de la década de los setenta hasta el año 1997, a excepción del quinquenio 1987-92 en que tuvo lugar cierta recuperación de la economía.

Todo ello exigía establecer, con carácter prioritario, un nuevo modelo económico, precedido por un estricto plan de estabilización, que recondujera a las variables macroeconómicas a valores admisibles. La férrea

CUADRO 1. INVERSIÓN PÚBLICA EN % DEL PIB

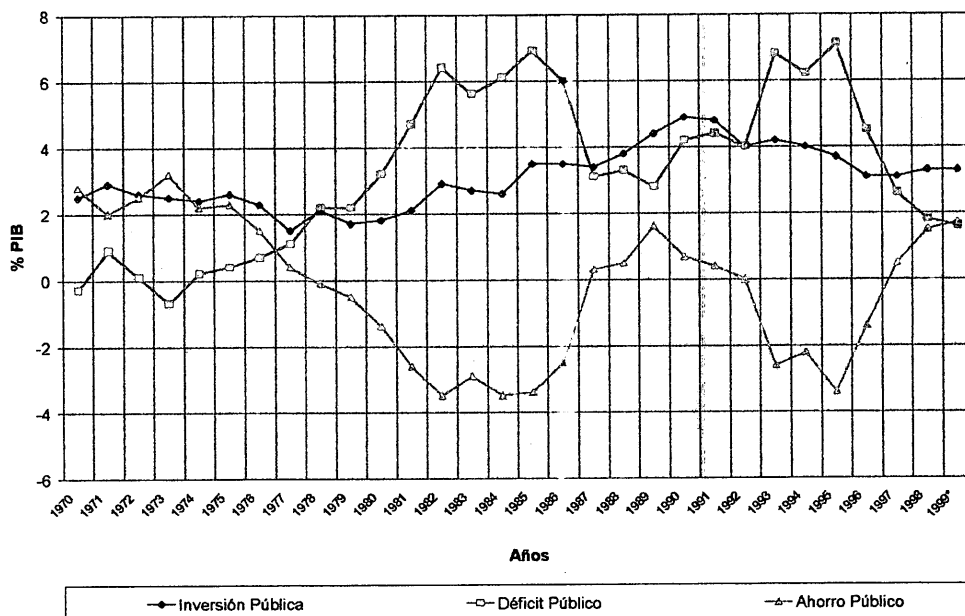
PAÍSES	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Bélgica	1,4	1,4	1,3	1,5	1,6	1,4	1,2	1,4	1,5*
Dinamarca	2,0*	1,9	2,3*	2,2	2,0	1,9	2,1*	2,0*	1,8*
Alemania	2,2*	2,5	2,8*	2,5	2,4*	2,2	2,0	1,8	1,8
Grecia	2,8	3,2	3,5	3,1	3,0	3,2	3,1	3,4	3,8*
ESPAÑA	5,0*	4,9	4,0	4,0	3,9	3,7	3,0	2,9*	2,9*
Francia	3,3*	3,4*	3,4	3,3	3,2	3,1	2,8	2,8	2,7
Irlanda	2,1	2,2	2,0	2,2	2,3*	2,4*	2,4*	2,3*	2,5*
Italia	3,3	3,3	3,0	2,6	2,3	2,2	2,3	2,3	2,5
Luxemburgo	5,4*	4,9*	5,5*	5,4*	4,4*	4,7*	4,8*	4,7*	5,4*
Holanda	2,7	2,7	2,8	2,7	2,7	2,7	2,6*	2,7*	2,6*
Austria	3,2*	3,3*	3,3*	3,2	3,2	3,0	2,8	2,0*	2,0
Portugal	3,4	3,5	3,9*	4,0	3,6	3,7	4,1*	4,2*	4,2*
Finlandia	3,6*	3,7*	3,5	2,8	2,8	2,6	2,7	2,8*	2,5*
Suecia	3,0*	3,0*	2,9	1,1	3,1	2,9	2,1	2,5*	1,4*
Reino Unido	2,3*	2,1	2,1	1,9	1,8	1,8	1,3	1,1	1,2*
EUROPA 11	3,0	3,0	2,9	3,0	2,8	2,7	2,5	2,4	2,3*
EUROPA 15	2,9	3,0	3,0	2,8	2,7	2,6	2,4	2,2	2,1*

* Porcentaje superior o igual al déficit público (se cumple la "regla de oro")

Fuente: Servicios de la Comisión Europea; COM (1998) 682 final

GRÁFICO 1

Evolución de la Inversión y Déficit Públicos de las AA.PP.



Fuente: Rafael Izquierdo (elaboración propia)

disciplina presupuestaria impuesta por la Unión Europea a los Estados miembros que querían incorporarse a la Unión Monetaria en la primera fase, entre ellos España, supuso la adopción y aplicación por nuestro país de los llamados criterios de convergencia económica cuyos efectos reales, a nivel macroeconómico, han sido muy positivos, como puede apreciarse en el gráfico anterior.

No obstante, la aplicación del nuevo modelo económico basado en una estricta política presupuestaria, eminentemente restrictiva, de contención del gasto público, tenía que tener un efecto desfavorable sobre la inversión pública, como de hecho ocurrió, tal como se expone en el próximo apartado. De hecho, ya desde el año 1992, las inversiones en infraestructuras (obras públicas), que habían experimentado un fuerte crecimiento a partir de la segunda década de los ochenta, habían comenzado a descender paulatinamente valoradas en pesetas constantes o en términos de participación en el PIB (Cuadros 2 y 3).

Es importante destacar que, a pesar del gran esfuerzo inversor que realizó el gobierno durante el período anteriormente reseñado, en el año 1996 continuaba existiendo un importante déficit en infraestructuras -acumulado desde los años setenta- que era necesario superar no solo con el fin de alcanzar la convergencia real (diferente de la estrictamente económica) con relación a los países comunitarios más desarrollados, sino también para prepararnos a absorber los fuertes incrementos de tráfico que la consolidación del Mercado Interior y el proceso de globalización de la economía y de internacionalización de las actividades generarán a lo largo de los próximos veinte años.

Para confirmar la existencia de este déficit, en el Gráfico 2 se representa la evolución de las inversiones en carreteras en España, así como la de los países comunitarios hacia los que debemos converger, tanto económica como realmente. Varias son las consecuencias que se deducen del mismo. En primer lugar, la importancia que tuvo el sector privado durante el período 1965-1985 en la financiación de carreteras -autopistas, en concreto- llegando a invertir en el año 1976

una cantidad superior a la de la Administración Pública. Sin este esfuerzo inversor, con independencia de las garantías estatales -avales del Estado y garantía del tipo de cambio-, difícil-

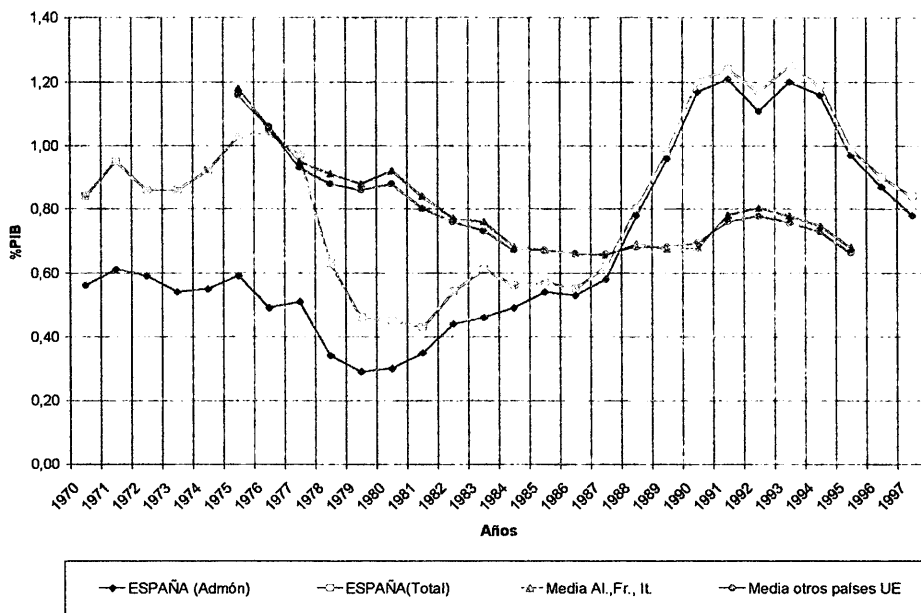
mente se hubiera podido dar el primer paso, aunque insuficiente, de modernización de nuestra red viaria. No obstante, hasta el año 1985 los países comunitarios considerados, que ya contaban en esa época con unas infraestructuras viarias más desarrolladas que las nuestras y que constituían el modelo a imitar, invertían en términos de porcentaje respecto al PIB cantidades muy superiores a las de nuestro país: frente a casi el 1,5% del PIB en el año 1970, España invertía en total -inversión pública y privada- algo más del 0,8% del PIB, correspondiendo a la Administración Pública apenas el 0,6%. Todo ello dio como resultado que el desequilibrio infraestructural entre España y los países europeos a imitar aumentara cada vez más y que nuestro déficit histórico fuera cada vez mayor.

Si bien es cierto que desde 1985 hasta el momento actual, en que los indicadores de España y el resto de los países considerados prácticamente son similares, nuestro país ha invertido mucho más que estos últimos, llegando a sobrepasar el 1,2% del PIB, no menos cierto es que no han llegado a cubrirse los déficits acumulados de los períodos anteriores. Ello exigiría a volver a recuperar y mantener durante el próximo septenio el ritmo de inversión total de los primeros años de la década de los noventa.

Con independencia de la ampliación de las actuales redes de transporte y obras hidráulicas, necesarias para recuperar los mencionados retrasos históricos y adaptarlas al modelo de los países comunitarios más avanzados, era asimismo necesario un

GRÁFICO 2

Comparación de Inversiones en Carreteras (% PIB)



Fuente: Rafael Izquierdo (elaboración propia)

CUADRO 2. INVERSIÓN PÚBLICA (MILES DE MILLONES DE PESETAS CORRIENTES)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Agentes Públicos	2.825	3.099	2.826	2.928	2.916	2.977	2.631	2.777	3.287
INFRAESTRUCTURAS	1.620	1.762	1.521	1.589	1.676	1.723	1.390	1.544	1.860
Equipamientos Sociales	594	640	586	592	564	575	568	524	655
Otras inversiones	611	697	718	747	676	679	673	709	771
Administración Pública	2.524	2.707	2.447	2.604	2.656	2.668	2.372	2.481	2.905
INFRAESTRUCTURAS	1.407	1.493	1.254	1.355	1.469	1.486	1.180	1.279	1.529
Equipamientos Sociales	592	637	583	589	558	568	565	522	654
Otras inversiones	525	577	610	660	629	614	628	680	722
M. Fomento, MA y Empresas	838	936	865	934	896	1.062	786	822	1.046
INFRAESTRUCTURAS	758	830	755	842	851	996	747	796	1.004
Equipamientos Sociales	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Otras inversiones	80	106	110	92	45	66	39	25	42
Entes Territoriales y resto Adm.	1.987	2.163	1.961	1.994	2.020	1.915	1.845	1.955	2.241
INFRAESTRUCTURAS	862	932	766	747	825	727	643	748	856
INFRAESTRUCTURAS	1.620	1.762	1.621	1.589	1.676	1.723	1.390	1.544	1.860
Carreteras	596	676	665	737	757	740	602	629	758
Ferrocarril	237	238	203	170	167	156	181	206	262
Puertos y Costas	72	66	69	77	82	79	75	82	86
Aeropuertos	10	31	25	24	54	82	69	85	86
Comunicaciones	39	49	66	54	25	25	23	30	59
Obras Hidráulicas	314	306	265	325	349	476	228	243	302
Urbanizaciones	187	211	131	123	161	183	154	171	187
Otras	165	185	97	79	81	82	58	99	120

gran esfuerzo inversor complementario por parte de las Administraciones Públicas para mejorar las infraestructuras actuales cuyo estado de conservación dejaba mucho de desear. A este respecto basta con señalar que, como término medio, las consignaciones presupuestarias dedicadas a conservación han venido a representar del orden del 1% del valor patrimonial de las infraestructuras, valor extremadamente bajo frente al 2 ó 2,5% que recomiendan las instituciones internacionales y que vienen aplicando gran parte de los países comunitarios.

El modelo de financiación y gestión de las obras públicas que ha venido aplicándose en España hasta el año 1996 ha sido el modelo tradicional en el que las Administraciones Públicas han gestionado directamente sus infraestructuras, financiándolas con cargo a sus correspondientes consignaciones presupuestarias. Tal es así, que la vigente Ley 25/1988 de Carreteras, al igual que la anterior de 1974, establece que la financiación de las carreteras estatales se efectuará, normalmente, mediante las consignaciones presupuestarias del Estado, las aportaciones de otras Administraciones Públicas y Organismos nacionales e in-

ternacionales, y las contribuciones especiales que se impongan en cada caso.

Sólo con carácter excepcional, la legislación admite que las carreteras estatales puedan explotarse en régimen de gestión indirecta, financiándose mediante los recursos propios de las Sociedades Concesionarias, los ajenos que éstas movilicen y las subvenciones que pudieran otorgarse. En este caso, la utilización de la carretera no será gratuita para el usuario, que deberá pagar un peaje, cuyas tarifas deberá aprobar el Gobierno.

Este modelo tradicional, consecuencia del papel asumido por los Estados debido a las características de bienes de dominio y uso público que tienen las infraestructuras de transporte, ha venido funcionando normalmente mientras no han existido graves problemas presupuestarios pero las circunstancias comentadas en párrafos anteriores han hecho que las Administraciones Públicas hayan tenido que empezar a modificar su planteamiento inicial, acudiendo a sistemas de gestión indirecta, normalmente de tipo concesional, que les permita descargar sus partidas presupuestarias destinadas a inversiones. El propio Plan Director de Infraestructuras 1993-2000, PDI, aprobado en

CUADRO 3. INVERSIÓN PÚBLICA (% SOBRE EL PIB)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Agentes Públicos	5,63	5,64	4,78	4,80	4,50	4,27	3,57	3,56	3,98
INFRAESTRUCTURAS	3,23	3,21	2,57	2,81	2,59	2,47	1,89	1,98	2,25
Equipamientos Sociales	1,18	1,16	0,99	0,97	0,87	0,82	0,77	0,67	0,79
Otras inversiones	1,22	1,27	1,21	1,23	1,04	0,97	0,91	0,91	0,93
Administración Pública	5,03	4,93	4,14	4,27	4,10	3,82	3,22	3,18	3,51
INFRAESTRUCTURAS	2,81	2,72	2,12	2,22	2,27	2,13	1,60	1,64	1,85
Equipamientos Sociales	1,18	1,16	0,99	0,97	0,86	0,81	0,77	0,67	0,79
Otras inversiones	1,05	1,05	1,03	1,08	0,97	0,88	0,85	0,87	0,87
M. Fomento, MA y Empresas	1,67	1,70	1,46	1,53	1,38	1,52	1,07	1,05	1,27
INFRAESTRUCTURAS	1,51	1,51	1,28	1,38	1,31	1,43	1,01	1,02	1,21
Equipamientos Sociales	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Otras inversiones	0,16	0,19	0,19	0,15	0,07	0,10	0,05	0,03	0,05
Entes Territoriales y resto Adm.	3,96	3,94	3,32	3,27	3,12	2,75	2,50	2,51	2,71
INFRAESTRUCTURAS	1,72	1,70	1,29	1,23	1,28	1,04	0,88	0,96	1,04
INFRAESTRUCTURAS	3,23	3,21	2,57	2,61	2,59	2,47	1,89	1,98	2,25
Carreteras	1,19	1,23	1,13	1,21	1,17	1,06	0,82	0,81	0,92
Ferrocarril	0,47	0,43	0,34	0,28	0,26	0,22	0,25	0,26	0,32
Puertos y Costas	0,14	0,12	0,12	0,13	0,13	0,12	0,10	0,10	0,10
Aeropuertos	0,02	0,06	0,04	0,04	0,08	0,12	0,09	0,11	0,10
Comunicaciones	0,08	0,09	0,11	0,09	0,04	0,04	0,03	0,04	0,07
Obras Hidráulicas	0,63	0,56	0,46	0,53	0,54	0,54	0,31	0,31	0,36
Urbanizaciones	0,37	0,38	0,22	0,20	0,25	0,26	0,21	0,22	0,23
Otras	0,33	0,34	0,16	0,13	0,12	0,12	0,08	0,13	0,15

1994, era consciente de la necesidad de tener que acudir a fuentes de financiación privada para poder llevar a efecto el mencionado plan.

Esta era -muy brevemente descrita- la situación en que se encontraba España al comienzo del año 1996. Un importante déficit de infraestructuras, un modelo económico en crisis, un elevado grado de intervencionismo estatal en materia de gestión de las infraestructuras y un modelo de financiación presupuestaria agotado y presionado por unos criterios de convergencia económica establecidos por la Unión Europea como condición de nuestra incorporación a la Unión Monetaria.

2. AÑO 1996, EL INICIO DE UN CAMBIO: LA INTRODUCCIÓN DE NUEVOS SISTEMAS DE GESTIÓN Y FINANCIACIÓN DE INFRAESTRUCTURAS BASADOS, PRINCIPALMENTE, EN EL APLAZAMIENTO DE LA FINANCIACIÓN PÚBLICA

Ante la problemática expuesta y los condicionantes impuestos por la política económica del Estado y las exigencias de

convergencia de la Unión Europea, el nuevo Gobierno español, que accedió al poder en mayo de 1996, fijó entre sus prioridades el establecimiento de las bases y mecanismos de la nueva política de financiación y gestión de las infraestructuras de obras públicas basados, en gran medida, en la participación de la iniciativa privada, rompiendo de esta manera con el modelo tradicional de financiación presupuestaria. Conforme a este nuevo planteamiento, decidió iniciar una serie de actuaciones urgentes que permitieran reactivar la contratación pública en 1997, posponiendo para más adelante otras de carácter más general que podían exigir un largo debate político.

Tres fueron los requisitos que previamente estableció el Gobierno -de hecho siguen manteniéndose en la actualidad- con el fin de compatibilizar la política presupuestaria restrictiva de inversión pública (convergencia económica) con un incremento del ritmo de la inversión total y de la licitación de obras públicas (convergencia real):

- ▼ utilizar fórmulas de financiación que no contribuyeran a aumentar el déficit presupuestario ni la deuda pública,

▼ utilizar plenamente todas las ayudas comunitarias que España disfrutaba, en concreto el Fondo de Cohesión y el FEDER,

▼ utilizar, en la medida de lo posible, fórmulas de financiación que permitieran el empleo de los fondos provenientes de las privatizaciones de empresas públicas, debido a que no computaban a efectos de déficit público

A estos condicionantes era preciso añadir otras exigencias como por ejemplo que los peajes o cánones impuestos no gravaran excesivamente a los usuarios, que los nuevos sistemas no implicaran o supusieran una huida de las normas de derecho administrativo, concretamente en lo que a transparencia, publicidad y competencia se refiere, etc.

Partiendo de estos principios y aprovechando el marco de los Presupuestos Generales del Estado para 1997, el Gobierno introdujo en la Ley 13/96 de 30 de diciembre de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social -Ley de Acompañamiento de los Presupuestos Generales del Estado para 1997- un conjunto de medidas, con el fin de impulsar la construcción de inversiones, a nivel nacional, facilitando asimismo la participación del sector privado en lo que a su financiación y gestión se refiere. Posteriormente ha ido completando el marco normativo e introduciendo nuevas medidas, las últimas de las cuales están contenidas en la Ley 55/99 de 30 de diciembre de Acompañamiento de los Presupuestos Generales del Estado para el año 2000.

De forma resumida, pueden citarse como más significativas, desde el punto de vista de la gestión y financiación de las inversiones públicas, en lo que a infraestructuras se refiere, las siguientes medidas:

▼ 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 bajo la modalidad de abono total del precio" (artº 147, L.13/96) -llamado *modelo alemán*- 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, siendo aplicable a la construcción de carreteras, infraestructuras ferroviarias, infraestructuras hidráulicas e infraestructuras en la costa y medio ambiente, cuyos presupuestos superen las cantidades que fija la ley. Es preciso señalar que la capacidad de la Administración de acudir a este sistema quedó limitada en el

caso de las carreteras a dos años, no habiéndose podido contratar en cada ejercicio una cantidad superior al 30% de los créditos consignados en el capítulo 6 del Ministerio correspondiente.

▼ la creación del nuevo contrato de servicios de gestión de autovías (artº60, L55/99) -en cierta medida parecidos a los llamados *modelos peaje sombra*- mediante el que la Administración puede adjudicar al contratista la ejecución del conjunto de actuaciones necesarias para mantener dichas infraestructuras en condiciones óptimas de vialidad.

▼ la introducción del régimen jurídico del contrato de concesión de construcción y explotación de obras hidráulicas (artº 173, L13/96) autorizando la aplicación del sistema concesional a la construcción, conservación y explotación de las obras e infraestructuras vinculadas a la regulación de los recursos hidráulicos, su conducción, potabilización y desalinización, y al saneamiento y depuración de aguas residuales, y permitiendo al concesionario percibir una tarifa que cubra los costes de inversión, las cargas financieras, así como los gastos de funcionamiento, conservación y administración. Asimismo, se admite que, cuando existan razones de interés público o rentabilidad social, la Administración pueda compensar al concesionario parte de la obra pública. Los plazos máximos de concesión han quedado establecidos en 75 años.

▼ la modificación de algunos artículos (8, 13, 25, 30, ad.2ª) de la Ley de Autopistas en Régimen de Peaje (artº 157, L13/96), 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, el otorgamiento de anticipos reintegrables y préstamos subordinados durante la primera fase de la construcción con el fin de mantener el equilibrio económico-financiero, la consideración del derecho de cobro del peaje como activo susceptible de integrarse en Fondos de Titulación de Activos, etc. Por otra parte, se vuelve a modificar el artículo 8 de la Ley de Autopistas en Régimen de Peaje (artº 59, L55/99), ampliando nuevamente el objeto social de las concesionarias a las concesiones para la conservación y explotación de tramos de autopistas ya construidas y a la construcción de infraestructuras viarias distintas a las de la concesión, pero con incidencia en la misma, siempre que se lleven a cabo dentro del área de influencia y que sean impuestas al concesionario como contraprestación.

▼ la modificación de la vigente Ley de Aguas de 1985 (artº 174, L13/96), ampliando las atribuciones de los Organismos de cuenca, permitiéndoles participar en el capital de sociedades estatales constituidas para la construcción, explotación o ejecución de obras hidráulicas, así como suscribir convenios o participar en Agrupaciones de Empresas y conceder préstamos o créditos a cualquiera de las entidades mencionadas.

▼ las posibilidad de creación de una o varias Sociedades Estatales, con capacidad de endeudamiento (artº 158, L13/96), cuyo objeto social sea la construcción y/o explotación de algunas carreteras estatales y obras públicas hidráulicas, 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.

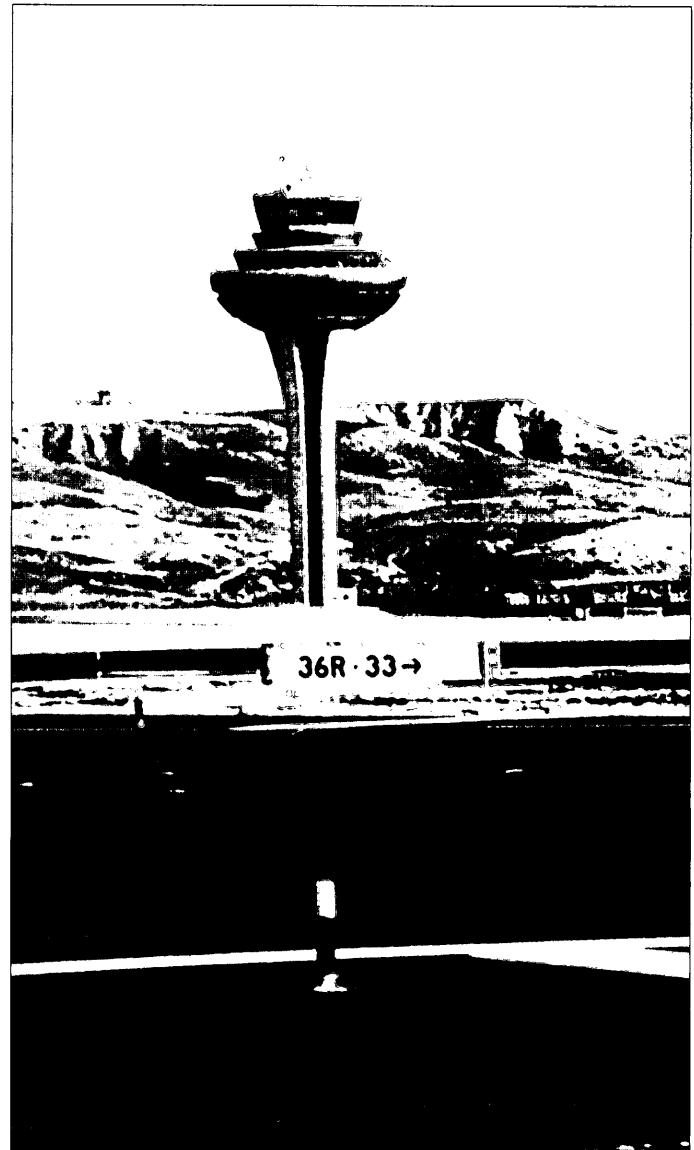
▼ la creación de un Ente Público, el GIF -"Gestor de Infraestructuras Ferroviarias"- (artº 160, L13/96), cuyo objeto es la construcción y administración de nuevas infraestructuras ferroviarias, en concreto la línea de alta velocidad Madrid-Barcelona-Frontera, y la posible administración de las líneas que le atribuya el Gobierno. 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.

▼ la creación de varias Sociedades Estatales de Aguas de Cuenca, a partir de 1997 (Reales Decretos), cuya finalidad es la construcción y explotación de toda clase de obras hidráulicas en el ámbito de las respectivas Confederaciones Hidrográficas con la participación de socios privados y de los propios usuarios de estas infraestructuras, a través de sociedades participadas para cada desarrollo

▼ la modificación de algunos términos de las concesiones existentes, como por ejemplo la reducción de las tarifas de peaje, la ampliación de los plazos de las concesiones y la realización de una serie de inversiones complementarias.

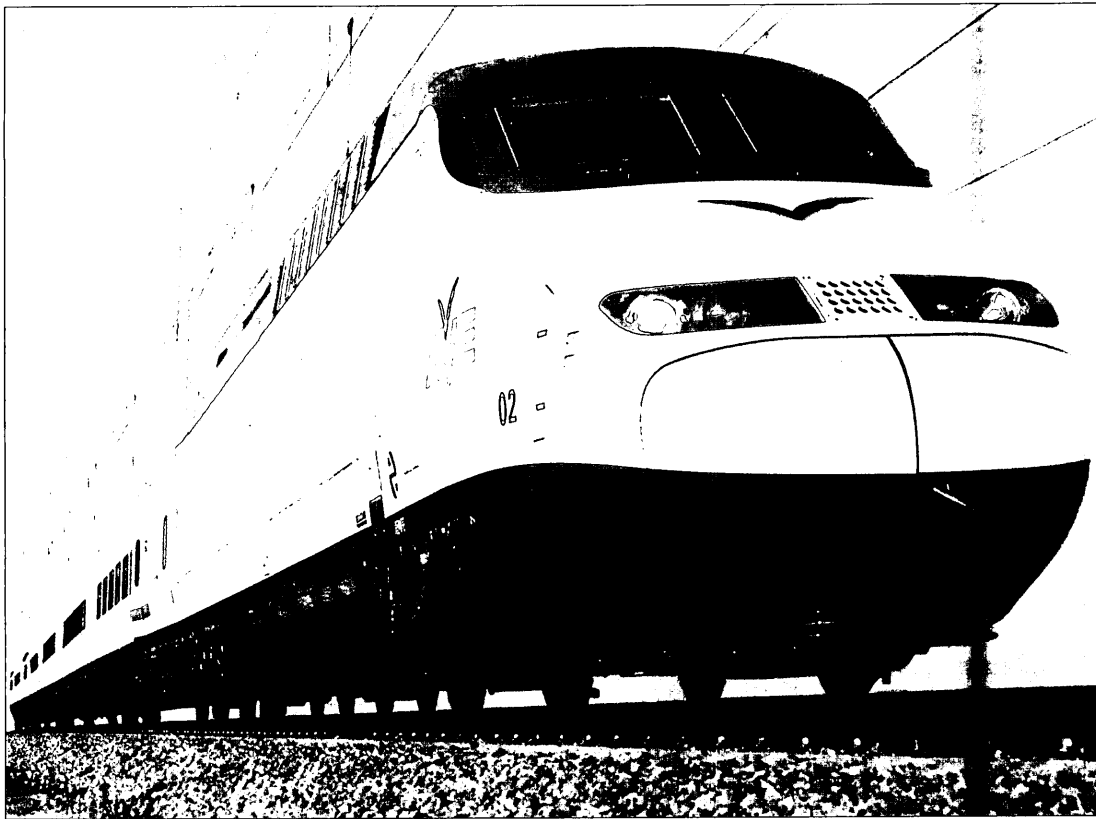
▼ La concesión de algunas ayudas, bajo la figura de préstamos participativos, otorgadas por la Administración a las empresas concesionarias con el fin de hacer financieramente viables algunos proyectos de autopistas recientemente licitados.

Con relación a las Comunidades Autónomas, su problemática puede diferir en algunos aspectos 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, hayan modificado su normativa regional con el fin de introducir los peajes sombra, que quizá tengan mayor justificación en proyectos muy concretos, de ámbito regional y no nacional. Por otra parte, algunas Comunidades Autónomas, como ya se ha indicado anteriormente, han venido creando Entes Públicos o Sociedades Estatales, de carácter instrumental, es decir no generadoras de ingresos, con capacidad de endeudamiento, que, actuando en nombre propio y por cuenta y mandato de su corres-



pondiente Administración, se encargan de la construcción y gestión de algunas infraestructuras de transporte. GISA en Cataluña, ARPEGIO en Madrid, GICALSA en Castilla y León, etc., percibiendo de la correspondiente Administración, de acuerdo con el compromiso adquirido y con cargo a sus consignaciones presupuestarias, la totalidad de los gastos en que incurra, incluyendo los gastos financieros, con los que poder atender a los compromisos financieros contraídos con las empresas constructoras. Son los designados bajo el nombre de *modelo español*.

Si bien es cierto que con el nuevo marco normativo introducido a principios de 1997 y desarrollado hasta el año 2000 se ha recuperado y ampliado el sistema concesional, tanto en carreteras como en obras hidráulicas, no menos cierto es que la mayoría de las nuevas fórmulas instauradas y aplicadas hasta el momento están basadas en el aplazamiento y/o frac-



cionamiento del pago de la obra, lo que implica que en la realidad no sean los usuarios los que abonan en definitiva el servicio sino que son los contribuyentes quienes en último término pagan la deuda contraída por la Administración. Ello equivale, por consiguiente, a trasladar la deuda pública a generaciones posteriores, no gravando los presupuestos durante los años de construcción, en los que el capital privado ha intervenido como mero prestamista.

Cabe señalar asimismo que ya con anterioridad al año 1996 algunos Entes Públicos, como por ejemplo AENA y Puertos del Estado, y algunas Sociedades Estatales, en concreto las autopistas integradas en el grupo ENAUSA, se autofinancian por medio de las tasas que cobran por los servicios prestados que si bien formalmente tienen el carácter de tributos, sin embargo están afectados directamente a sus respectivos Entes, por lo que la financiación no tiene el carácter presupuestario.

Tres consideraciones hay que realizar en este proceso de transformación que hacen referencia, en concreto, al sistema concesional. En primer lugar, un cambio de tendencia en lo que se refiere al montaje financiero de las concesiones de obras públicas, como consecuencia de los problemas y dificultades que entraña la construcción y explotación de estas infraestructuras, debido a los elevados riesgos técnicos, económicos y políticos que comportan estos proyectos. Ello ha implicado el desarrollo de las técnicas basadas en el modelo de "financiación por el proyecto", normalmente conocido co-

mo "project finance", con una honda tradición en USA, donde el sector privado promueve y financia grandes proyectos capaces de generar ingresos que sirven para su autofinanciación, sin garantía alguna del Estado. Su aplicación a la financiación de obras públicas, de dominio y uso público, se ha extendido y generalizado a lo largo de estos últimos años, convirtiéndose en uno de los modelos financieros más apropiado para la realización de grandes infraestructuras, cuya descripción y análisis transcurre de este artículo.

La segunda consideración hace referencia a un hecho significativo que va incidir en el desarrollo y aparición de nuevos siste-

mas de gestión y financiación de infraestructuras. Se trata de que, son pocos, en estos momentos, los proyectos de infraestructura de nueva creación que, siendo rentables desde un punto de vista socioeconómico, puedan llevarse a cabo con criterios estrictamente financieros, con las tasas de rentabilidad que exige el capital-riesgo y las garantías y cobertura de riesgos que imponen los financieros. Por tal motivo, empiezan a desarrollarse nuevos sistemas de financiación mixta -modelos financieros de Participación o Asociación Público-Privada (PPP o APP)- en los que participan todos los agentes interesados compartiendo riesgos y beneficios, compatibilizando los objetivos socioeconómicos de las Administraciones Públicas con los estrictamente financieros de la iniciativa privada.

Por último, hay que mencionar que la aplicación de los sistemas descritos a cada caso concreto ha venido condicionada, como se ha indicado reiteradamente, por las normas SEC (Sistema Europeo de Cuentas) -en la actualidad la SEC(95)- impuestas por la Unión Europea, cuya finalidad es precisar el contenido de las operaciones financieras realizadas con cargo a los presupuestos públicos que deben imputarse como déficit público y vigilar su correcta aplicación a efectos de convergencia económica. De ahí la importancia de encontrar la adecuada imputación de cada gasto en el capítulo presupuestario correspondiente.

Como resumen de lo expuesto, en el Cuadro 4 se incorporan los diferentes sistemas españoles de financiación de obras públicas existentes en el momento actual.

CUADRO 4. SISTEMAS ESPAÑOLES DE FINANCIACIÓN DE OBRAS PÚBLICAS

1.- FINANCIACIÓN PÚBLICA

- Consignaciones públicas (Cap. 6)
- Transferencias de capital (Cap. 7)
- Aplazamiento y/o fraccionamiento del pago
- Contrato de obra con abono total del precio (Modelo alemán) (Cap. 6)
- Peaje sombra (Cap. 2 ó 4)
- Sociedades Públicas instrumentales (Cap. 6)
- Contrato de servicios de gestión de autovías (Cap.6)
- No presupuestaria
- Entes Públicos empresariales (AENA, Puertos del Estado)
- Sociedades Estatales (ENAUUSA, AUDASA, etc.)

2.- FINANCIACIÓN PRIVADA

- Concesiones administrativas
- Con garantías del Estado
- Sin garantías del Estado (Project Finance)

3.- FINANCIACIÓN MIXTA O PARTICIPACIÓN PÚBLICO-PRIVADA (PPP)

- Préstamos participativos a las concesionarias (Cap. 8)
- Subvenciones a las concesionarias a fondo perdido (Cap. 7)
- Subvenciones a los usuarios (Cap. 4)
- Aportaciones a Sociedades Estatales y Entes Públicos comerciales (Cap. 8)

Fuente: Rafael Izquierdo (Elaboración propia)

3. AÑO 2000, LA CONSOLIDACIÓN DEL CAMBIO: HACIA UN NUEVO MODELO DE GESTIÓN Y FINANCIACIÓN DE INFRAESTRUCTURAS BASADO, PRINCIPALMENTE, EN LA PARTICIPACIÓN DE LA INICIATIVA PRIVADA

Como ha quedado expuesto en el apartado anterior, los avances alcanzados en el período 1996-2000 han sido considerables y permitieron salvar los primeros momentos de una profunda crisis económica con hondas repercusiones en el campo de las infraestructuras. Las medidas adoptadas fueron dirigidas principalmente a solucionar los problemas más graves que el sector tenía planteados al inicio de 1996, por lo que su alcance abarcaba más bien el corto plazo. Superado el mismo, el Gobierno necesita consolidar el proceso de cambio, abordando problemas de mayor ámbito temporal, todavía sin resolver, y refundiendo la dispersa normativa que en la actualidad se halla vigente.

El momento es bueno ya que en él concurren diversas circunstancias favorables para el cambio, mejor dicho para consolidar el cambio ya iniciado anteriormente. Los buenos resul-

tados y perspectivas financieras de nuestro país, la nueva política financiera de la Unión Europea tras la aprobación de la Agenda 2000, el inicio de una nueva legislatura de misma ideología política que la anterior, la buena predisposición de las instituciones financieras por participar en los grandes proyectos de obras públicas, la asunción por parte de los poderes públicos del nuevo papel que deben desempeñar en el contexto de la economía nacional, etc. constituyen un claro exponente de la situación actual.

Es importante destacar el hecho de que el nuevo Gobierno haya incorporado en su programa de actuaciones prioritarias el impulso de las obras públicas, en concreto de las infraestructuras, consciente de la necesidad de terminar y mejorar las redes existentes y poder acceder de forma rápida a la convergencia real con el resto de los países comunitarios, manteniendo una férrea disciplina presupuestaria que le permita acceder, asimismo, a la convergencia económica. El ambicioso programa de inversiones a realizar por el Sector Público durante el septenio 2000-2006, por importe de 19 billones de pesetas, anunciado en su día por el Presidente de Gobierno y ratificado el 15 de junio por el Ministro de Fomento, pone de manifiesto el propósito del nuevo equipo ministerial.

No es extraño este planteamiento dado que coincide con el que últimamente lleva propugnando la propia Unión Europea, la cual, aunque indirectamente, y siempre respetando el principio de subsidiariedad, está marcando en este campo las directrices de los Estados miembros, en concreto la de aquellos que disfrutaban de las ayudas económicas, como es el caso de España, que recibe importantes aportaciones comunitarias a través de los fondos FEDER y de Cohesión.

A este respecto cabe señalar la Comunicación que bajo el título "La inversión pública en la estrategia económica" publicó la Comisión Europea, en diciembre de 1998 -COM (1998) 682 final-, como consecuencia de un debate que se desarrolló durante la preparación del Libro Blanco sobre el crecimiento económico, la competitividad y el empleo en la Unión Europea, la cual pone de relieve las importantes repercusiones que la inversión pública en infraestructuras tiene para la economía nacional, siendo, no obstante, una de las primeras partidas presupuestarias que sufre recortes considerables en períodos de austeridad económica o cuando la coyuntura de un país así lo exige. No obstante, como señala el mencionado documento, para mantenerse competitiva la economía euro-

pea es necesaria una mayor inversión pública. El problema radica en cómo proporcionar una mayor preeminencia a la inversión manteniendo al mismo tiempo la debida disciplina presupuestaria.

A tal fin, la Comisión, está recomendando a los Estados miembros -como se indica en el citado documento- que "alcancen una situación presupuestaria cercana al equilibrio o superávit a más tardar en el año 2002 e incrementen los gastos de inversión en infraestructuras y en otras actividades productivas,..., sin cuestionar el necesario proceso de reducción del déficit". Asimismo añade que "no sólo hay que incrementar las partidas de los presupuestos estatales dedicadas al gasto directo en inversiones en infraestructuras a fin de invertir la tendencia a la baja de los últimos años, también hay un margen considerable para ampliar las inversiones en infraestructura a través de las asociaciones público-privadas".

A su vez, la Agenda 2000, aprobada en marzo de 1999, estableció, entre otras medidas, el nuevo marco financiero de la Unión Europea para el próximo septenio 2000-2006, así como el modelo de política regional y de cohesión, basado en el mantenimiento de los fondos estructurales y del fondo de cohesión, si bien se han introducido algunas modificaciones importantes en los nuevos Reglamentos que regulan dichos fondos permitiendo reducir las tasas de cofinanciación de la Comunidad, con lo que los fondos comunitarios podrán aplicarse a un volumen de inversión bastante mayor que en el período anterior.

Por otra parte, la nueva normativa relativa a los proyectos generadores de ingresos permitirá asignar fondos de cohesión directamente a empresas concesionarias sin necesidad de aportaciones del sector público. Todo ello responde a las conclusiones del Consejo Europeo de Berlín de marzo de 1999, uno de cuyos objetivos es la mayor participación de la iniciativa privada en la financiación de proyectos de inversión pública, de forma tal que no decaiga el ritmo inversor de los Estados miembros, principalmente de aquellos que más lo necesitan a efectos de cohesión e integración europeas.

En resumen, tanto desde el punto de vista de los resultados económicos obtenidos durante estos dos últimos años y de las perspectivas financieras de nuestro país, contenidas en el último Programa de Estabilidad, como desde el punto de vista de la política económica comunitaria, el mantenimiento de la disciplina presupuestaria es compatible en estos momentos con el impulso de la inversión pública, y en concreto de las infraestructuras, elemento básico para el desarrollo económico y para alcanzar la convergencia real de la economía española. Por otra parte, el marco es, asimismo, favorable para una mayor participación de la iniciativa privada que por medio de sistemas de financiación mixta -asociaciones público-privadas- puede contribuir eficazmente a desarrollar nuevos proyectos de infraestructuras.

Sin embargo, el desarrollo del nuevo Programa de Inversiones Públicas para el septenio 2000-2006, que implica movilizar

19 billones de pesetas, requiere nuevos planteamientos y el diseño de nuevas fórmulas de financiación con mayor participación del sector privado. El Gobierno es consciente de la problemática que ello implica ya que las primeras estimaciones de distribución de las fuentes de financiación son las siguientes:

▼ Administraciones Públicas	10,0 Billones de pesetas
▼ Fondos Comunitarios	5,5 Billones de pesetas
▼ Sector Privado	3,5 Billones de pesetas

Desde el punto de vista de aplicación de las inversiones públicas, el 60%, aproximadamente, es decir 11,5 Billones de pesetas, serán responsabilidad del Estado mientras que el 40% restante, alrededor de 7,5 Billones, lo serán de los Entes Territoriales. Al Ministerio de Fomento le corresponderán administrar del orden de 10 Billones de pesetas.

Es indudable que el éxito del programa está en la mayor participación de la iniciativa privada y en la apertura de nuevos cauces económicos y normativos que hagan atractiva su implicación. Esto exige, a su vez, un nuevo avance por parte del sector público hacia nuevas fórmulas que inciten y permitan la aplicación del ahorro privado a esta clase de proyectos con elevados riesgos y largos períodos de maduración, así como la extensión del sistema concesional vigente. No hay que olvidar, como quedó expuesto en el apartado anterior, que la mayoría de los sistemas desarrollados durante la etapa anterior se basaron en el aplazamiento y/o fraccionamiento de la deuda de la Administración, sin por ello disminuir la carga presupuestaria a largo plazo. Lo que se pretende en el momento actual es instrumentar fórmulas extrapresupuestarias que no graven los presupuestos de las Administraciones Públicas, tanto a corto como a largo plazo.

Uno de los problemas más graves que en este nuevo planteamiento se les presenta, tanto al sector público como al privado, es que la gran mayoría, por no decir la totalidad, de los proyectos pendientes de realizar para completar las redes actuales, sobre todo las de transporte, no tienen demanda suficiente que justifique su realización con criterios estrictamente financieros, a pesar de que sean altamente rentables desde el punto de vista económico y social. Es precisamente en estos casos cuando está plenamente justificada la aplicación de nuevos sistemas de financiación mixta, público-privada -modelos APP o PPP, siguiendo la nomenclatura comunitaria-, en los que participen todos los agentes interesados compartiendo riesgos y beneficios. Se trata, en definitiva, de compatibilizar los objetivos de la Administración Pública, titular de las infraestructuras y garante de los intereses generales, con los del sector privado, en el que los criterios de mercado, eficacia y rentabilidad constituyen los móviles de su actuación.

Aunque con las últimas licitaciones de autopistas en las que la Administración Central ha participado directamente en su financiación mediante la aportación de créditos reintegra-



bles, según lo establecido en la Ley de Acompañamiento de 1977, se ha iniciado en España una nueva era en lo que a las APP se refiere, sin embargo no existe todavía un marco jurídico adecuado que regule los sistemas de financiación público-privada, establezca las relaciones entre los sectores público y privado, fije unos criterios de asignación y reparto de riesgos y beneficios entre los agentes implicados y que dé seguridad jurídica y económica suficiente a los futuros inversionistas.

Por otra parte, la importancia relativa que van adquiriendo las inversiones realizadas por las Entidades Territoriales va siendo cada vez mayor frente a las realizadas por la Administración del Estado, por lo que resulta necesario coordinar de manera efectiva las políticas y actuaciones de las diferentes Administraciones Públicas, dando mayor protagonismo a las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos, garantizando, no obstante, la unidad de régimen jurídico y la gestión integral de

las mismas. La incorporación de los Entes Territoriales en las APP y el establecimiento de Convenios entre las diferentes Administraciones en lo que a la financiación de las infraestructuras se refiere puede constituir una medida adecuada.

La proliferación de sistemas de gestión y financiación vigentes en la actualidad y la dispersión de la normativa existente, principalmente en el caso de las autopistas de peaje, exige la promulgación de un nuevo texto legal, estable, flexible, fiable, aplicable a todas las obras públicas, que pueda hacer frente al Programa de Infraestructuras del Gobierno, que incorpore todos los sistemas actuales y que permita la inclusión de nuevos instrumentos financieros, dando mayor cauce y protagonismo a la financiación privada y a los sistemas de financiación público-privada.

Esta última consideración exige a su vez un replanteamiento de la fórmula concesional regulada, desafortunadamente, en

la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y en la Ley de Autopistas de peaje de 1972, modificada parcialmente por las Leyes de Acompañamiento de 1977 y 2000 (Leyes 13/996 y 53/1999, respectivamente). Es necesario ampliar su ámbito a las restantes obras públicas, por una parte, y, por otra, darle su propio contenido referido a la fase de explotación del proyecto y no a la de construcción como hace la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, que considera a la concesión como una simple modalidad del contrato de obra, vaciándola de su verdadero contenido.

Es preciso volver a recordar la importancia que hay que asignar en este período a las ayudas comunitarias que posiblemente se vean considerablemente reducidas, por no decir suprimidas, a partir del año 2007. La correcta utilización de las mismas puede ser la clave del éxito del nuevo modelo propuesto, debido a las grandes posibilidades que ofrecen los nuevos reglamentos del FEDER y del Fondo de Cohesión al sector privado al facilitarle la financiación de proyectos generadores de ingresos, no rentables financieramente, y otorgarle directamente los fondos sin tener que acudir a ayudas del sector público, lo cual permitirá liberar recursos públicos para aplicar a otras infraestructuras. Por otra parte, la nueva política comunitaria de disminución de las tasas de cofinanciación en las ayudas que otorga ejercerá, asimismo, un efecto multiplicador en las inversiones a realizar por la Administración en un futuro próximo, lo que sólo podrá llevarse a efecto en la medida que se haga participar más a la iniciativa privada en la financiación de los proyectos.

Por último, cabe señalar que, con independencia del reto que supone para el sector privado desarrollar un programa de inversiones de tal cuantía y movilizar los recursos económicos necesarios, existe ahorro privado suficiente y que los inversores institucionales estarían dispuestos a canalizarlo hacia proyectos de obras públicas, siempre que éstos reúnan las condiciones de viabilidad financiera necesarias y exista un marco regulador, por una parte más flexible, y, por otra, que ofrezca suficiente seguridad jurídica en lo que a posibles riesgos y garantías se refiere. A este respecto cabe señalar que el ahorro familiar en España en fondos de inversión, pensiones y seguros supera, en la actualidad, los 50 billones de pesetas. No obstante, la rigidez que presentan los mercados de capitales nacionales constituye un freno para la colocación de las emisiones de los promotores, quienes se ven obligados, en muchas ocasiones, a acudir a mercados internacionales. En este sentido, convendría dotarlos de mayor flexibilidad e introducir, asimismo, nuevos instrumentos financieros más atractivos para el inversor.

Como resumen de lo expuesto podría decirse que el nuevo modelo de gestión y financiación de las infraestructuras que se propone y que viene a consolidar un proceso iniciado

en el año 1996 tiene como características principales las siguientes

- ▼ Permite cubrir el déficit de infraestructuras de nuestro país y atender al volumen de inversiones previsto por el Gobierno para el próximo septenio 2000-2006, haciendo compatible el mantenimiento de una férrea disciplina presupuestaria, necesaria para alcanzar la convergencia económica, con el incremento de la inversión pública, asimismo necesaria para lograr la convergencia real con relación a los países comunitarios.
- ▼ Permite la participación de todas las Administraciones Públicas, dando mayor protagonismo a las Entidades Territoriales, respetando el principio de unidad de régimen jurídico.
- ▼ Incorpora todos los sistemas de gestión y financiación que se han ido estableciendo desde 1996, que podrán aplicarse simultáneamente en función de las circunstancias que concurren en cada momento y de las características de cada proyecto.
- ▼ Se basa, principalmente, en la introducción de criterios de mercado en las fases de financiación y explotación de las infraestructuras y propugna, por consiguiente, una mayor participación de la iniciativa privada que asume en cada caso concreto los riesgos que le compete y que la Administración correspondiente le transfiere.
- ▼ Institucionaliza y regula los sistemas de financiación mixta, público-privada, denominadas normalmente PPP o APP (Asociaciones Público-Privadas), en las que cada uno de los agentes que intervienen participan compartiendo riesgos y beneficios.
- ▼ Utilizan todas las ayudas comunitarias -FEDER y Fondo de Cohesión-, aprobadas en la Agenda 2000, aprovechando las posibilidades que ofrece la nueva reglamentación de los fondos que prima los sistemas de financiación privada, así como los proyectos generadores de ingresos. Asimismo, aprovecha los efectos multiplicadores que pueda provocar la disminución de las tasas de cofinanciación para incrementar el ritmo de inversión pública.
- ▼ Regula el nuevo contrato de concesión administrativa, adecuándolo a las circunstancias actuales y a los objetivos anteriormente descritos, con el fin de regular las relaciones entre los sectores público y privado y dotar al sistema de un marco jurídico estable y flexible, y que dote de seguridad jurídica, económica y financiera a los futuros inversores.
- ▼ Pretende dotar de mayor flexibilidad a los mercados de capitales con el fin de facilitar la colocación de las emisiones de los promotores y de introducir y desarrollar nuevos instrumentos financieros más atractivos para el inversor. ■