

## **1.1 EL PROBLEMA DE LA PROVISIÓN Y FINANCIACIÓN DE INFRAESTRUCTURAS Y SERVICIOS PÚBLICOS**

### **1.1.1 LA INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURAS EN ESPAÑA**

Tradicionalmente, asociamos el concepto de inversión a la idea de flujo, y el concepto de capital a la de stock. Así, la inversión es el flujo de gastos destinados a mantener o incrementar el stock de capital fijo. Es por ello que podemos referirnos a la inversión como formación bruta de capital fijo (FBCF). Si pretendemos valorar el esfuerzo de una economía en la creación y mejora de su capital, un buen indicador sería la tasa de inversión, que relaciona la FBCF y el PIB.

Respecto al capital fijo de una economía, en su acepción más amplia incluye el capital fijo de las empresas, las infraestructuras, los equipamientos públicos destinados a actividades administrativas y sociales, y los inmuebles residenciales. No obstante, en una acepción más estricta de capital que considera que éste es una variable cuya utilización proporciona una corriente de servicios productivos, sólo incluiríamos el capital fijo de las empresas y las infraestructuras ya que ejercen un mayor impacto sobre la productividad.

Nuestra atención se centrará en la inversión en infraestructuras, que para el período 1964-2001, reflejado en la Tabla 1.1., oscila entre el 2 y el 3% del PIB. Se consideran infraestructuras los bienes de capital, esencialmente de naturaleza pública, cuyos efectos externos poseen una acusada delimitación espacial, y son de muy difícil sustitución por otros bienes. También puede definirse la infraestructura como el conjunto de bienes que sustentan la estructura productiva, y facilitan los intercambios de bienes y servicios, las actividades de consumo individuales y colectivas, y la actividad humana y social<sup>1</sup>. La influencia de las infraestructuras en la producción tiene dos vertientes: por un lado incide directamente en ésta por ser una variable más de la función de producción; pero

---

<sup>1</sup> Definición de FONTELA (1988).

por otro, también genera efectos indirectos a través de su relación con los otros dos factores de producción, el trabajo y el capital empresarial. Suele distinguirse entre infraestructuras de transporte, de comunicaciones, energéticas e hidráulicas. Se caracterizan porque posibilitan la realización de la actividad económica y social durante largos periodos de tiempo generando economías externas, es decir, ganancias en términos de eficiencia de producción, distribución, consumo o calidad de vida que benefician a todos los ciudadanos y a todos los agentes económicos y sociales indiscriminadamente y en su conjunto. Este aspecto colectivo de las infraestructuras es el que explica la importancia de su planificación y desarrollo por parte de los poderes públicos.

**Tabla 1.1. Tasa de inversión en España (1964-2001)**  
(medias anuales en % sobre el PIB)

Años	Inversión empresarial	Infraestructuras	Equipamientos públicos	Inmuebles residenciales	FBCF total
1964-70	15,0	2,4	1,3	6,5	25,2
1971-75	15,1	3,0	1,4	6,4	25,9
1976-80	13,0	2,3	1,3	6,4	23,0
1981-85	11,2	2,1	1,9	5,2	20,4
1986-90	12,3	2,6	2,7	4,7	22,3
1991-95	11,5	2,7	2,6	4,4	21,2
1996-01	13,8	2,2	2,0	5,1	23,1

Fuente: BANDRÉS y MARCHANTE (2003)

Tal y como reflejan los datos de la Tabla 1.1., la inversión en infraestructuras en España disminuyó considerablemente en los primeros años de democracia, durante el período 1976-85; debido a que el gasto público se orientó principalmente hacia las prestaciones y servicios sociales. Posteriormente, durante el período 1986-95, la inversión en infraestructuras se recuperó para disminuir de nuevo en los últimos años debido, básicamente, a la prioridad otorgada a la reducción del déficit público para el cumplimiento de los criterios de convergencia de la Unión Europea.

**Tabla 1.2. Composición de la inversión en infraestructuras en España  
(% sobre el total de inversión en infraestructuras en España)  
(1964-2001)**

Años	Carreteras	Ferrocarriles	Comunicaciones	Obras hidráulicas	Otras <sup>2</sup>
1964-70	29,2	12,5	25,9	25,1	7,4
1971-75	31,3	12,2	35,9	15,1	5,5
1976-80	28,4	12,9	36,4	13,4	8,9
1981-85	26,5	14,6	35,3	14,8	8,8
1986-90	32,3	10,6	38,9	10,1	8,1
1991-95	43,3	9,4	28,4	10,6	8,3
1996-01	37,9	10,6	27,0	13,5	10,9

Fuente: BANDRÉS y MARCHANTE (2003)

En cuanto a la composición de la inversión en infraestructuras en España, en el periodo 1964-2001 destaca la progresiva disminución del porcentaje dedicado a inversión en ferrocarriles, que se recupera durante los últimos años debido a la construcción de líneas de alta velocidad. Después de un importante ascenso durante el periodo 1971-75 de la inversión en comunicaciones, ésta desciende básicamente por el proceso de privatización en que se ha visto inmerso el sector. Las obras hidráulicas se mantienen tras abandonar su protagonismo durante la década de los sesenta. Respecto a la inversión en infraestructuras de carreteras, el porcentaje dedicado a éstas alcanzó su punto más álgido durante el periodo 1991-95, y se constata su elevado peso en todos los periodos considerados en la Tabla 1.2.

Como ya señalábamos, buena parte de la inversión en infraestructuras corresponde al sector público. Teniendo en cuenta que el papel de la inversión pública se considera determinante para el crecimiento económico<sup>3</sup>, nos planteamos algunas reflexiones sobre la evolución más reciente de la inversión pública en España y su relación con el déficit público.

<sup>2</sup> Puertos, aeropuertos, gasoductos y oleoductos.

<sup>3</sup> Respecto a las aportaciones que defienden esta hipótesis destacan las de ASCHAUER (1989a) y (1989b), MUNNELL (1990a) y (1990b), BARRO (1991) o centrándose en el caso de España ARGIMÓN et al (1997).

El acceso a la Unión Económica y Monetaria (UEM) europea implica adaptarse a un contexto de restricciones presupuestarias que permita alcanzar el objetivo de déficit cero. El déficit presupuestario como diferencia entre los gastos e ingresos del estado debe controlarse, y para conseguirlo, las únicas alternativas son aumentar los ingresos y/o reducir el gasto. Plantearse un incremento en los ingresos aumentando la carga tributaria, sólo es viable hasta alcanzar determinados niveles de presión fiscal, ya que a partir de ahí se observan mayores tendencias a la evasión e incluso otros efectos adversos sobre los incentivos y la eficiencia económica, es decir, repercusiones negativas sobre la actividad económica y finalmente sobre la recaudación. También cabe plantearse la alternativa de la reducción del gasto.

Hasta la crisis de los 70 se aplicaban políticas de estabilización de la demanda agregada. Con ellas se pretendía mantener el PNB cerca de su nivel potencial, controlando, a su vez, el nivel de precios. La crisis de los 70, coexiste en España con la transición política. La demanda de gasto social se dispara, a la vez que aumenta progresivamente el volumen de deuda pública en circulación con su consecuente e inexcusable coste financiero. Basta para corroborar esta afirmación un dato: en 1971 el volumen de gasto público representaba aproximadamente un 25% del PIB, y en 1991, el gasto público del estado español se acerca al 50% del PIB.

En esta situación el margen de maniobra para aplicar políticas basadas en el nivel de gasto público prácticamente desaparece, y la dotación presupuestaria destinada a infraestructuras deja de ser una variable de control para transformarse en la partida más fácilmente modificable para reducir el gasto.

Si el gobierno del país se plantea escoger entre aumentar la presión fiscal, disminuir el gasto social, o reducir la dotación destinada a infraestructuras, la opción más sencilla a corto plazo será esta última. Los criterios utilizados para elegir las partidas de gasto que se reducirán en cada presupuesto suelen ser más políticos que económicos. Los efectos electorales de modificaciones en los consumos son inmediatos, no así los de incrementos o reducciones en las partidas de inversión. Además, la mayoría de los capítulos de gasto público están

comprometidos de antemano, regulados, y por tanto es difícil modificarlos<sup>4</sup>. Así, la reducción de la inversión pública es la alternativa más fácil, pero no parece muy razonable que el control del déficit se base en ésta, simplemente porque el resto de componentes del gasto son más difíciles de controlar, o tienen mayor repercusión política. Más bien se trata de actuaciones que muestran un paupérrimo desarrollo de la gestión presupuestaria del sector público.

Una de las premisas de las finanzas públicas es que el importe del déficit no debe superar el gasto en infraestructuras, si no, se estarían financiando gastos corrientes con deuda. Al cumplimiento de esta premisa suele denominársele cumplimiento de la “Regla de Oro de la Hacienda Pública”.

No obstante, también deben tenerse en cuenta algunos problemas prácticos respecto a la optimalidad de la Regla de Oro como criterio de equidad intergeneracional: incentiva la clasificación de gastos corrientes como gastos de capital, y fomenta la inversión en capital físico en detrimento del capital humano<sup>5</sup>.

En las Tablas 1.3. y 1.4. reflejamos la evolución de la inversión pública y el déficit o superávit público en porcentaje sobre el PIB en España y en los países de la Unión Europea durante la década 1993-2002.

**Tabla 1.3. Déficit (-) o Superávit (+) público en porcentaje sobre el PIB**

PAÍSES	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
ESPAÑA	-6,7	-6,1	-6,6	-4,9	-3,2	-2,6	-1,2	-0,8	-0,3	0,1
ZONA EURO <sup>6</sup>	-4,8	-4,1	-3,8	-4,2	-2,6	-2,2	-1,3	0,2	-1,6	-2,2
EUROPA 15	-6,0	-5,0	-4,6	-4,2	-2,4	-1,6	-0,7	1,0	-0,9	-1,9

Fuente: Eurostat (2003)

<sup>4</sup> Sobre la menor rigidez de la inversión respecto a su reducción véase DE HAAN et al (1996) y en cuanto a la inversión como partida del gasto más fácilmente reducible políticamente véase OXLEY et al (1991).

<sup>5</sup> Véase BUITER (1998) y GONZÁLEZ-PÁRAMO (2001).

<sup>6</sup> En los datos correspondientes a la Zona Euro se incluyen hasta 2000 once países: Bélgica, Alemania, España, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Austria, Portugal y Finlandia; incorporándose en 2001 Grecia.

**Tabla 1.4. Inversión pública en porcentaje sobre el PIB**

PAÍSES	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
ESPAÑA	4,0	3,9	3,7	3,0	2,9	2,9	3,4	3,2	3,3	3,3
ZONA EURO <sup>7</sup>	3,0	2,8	2,7	2,5	2,4	2,3	2,5	2,5	2,5	2,4
EUROPA 15	2,8	2,7	2,6	2,4	2,2	2,1	2,3	2,3	2,3	2,2

Fuente: Eurostat (2003)

Observamos que durante los diez años a que corresponden los datos del periodo reflejado, la Regla de Oro se cumple en la Zona Euro y en Europa 15 desde 1998. Respecto a España, cuya inversión no había superado el déficit público desde 1990, vuelve a cumplirse la Regla de Oro, al igual que la media europea, desde 1998.

Existen argumentos que pretenden apoyar la reducción del déficit basada en los recortes en la inversión, como el de que la mayoría de inversiones comportan una serie de consumos futuros. No obstante, en la mayor parte de los casos, estos consumos pueden sustituir a otros de mayor importe, e incluso verse superados con creces por ingresos que genere la inversión. A todo esto hay que añadir que no ha quedado probada históricamente la capacidad que la reducción de la inversión puede tener para disminuir el déficit, y en cambio, si parece comprobada y generalmente aceptada la idea del crecimiento que para el país supone la inversión.

Entre las recomendaciones a los estados miembros que figuran en el *Libro Blanco de la Comisión, Crecimiento, empleo y competitividad*, de diciembre de 1993, ya se propone la reducción de los gastos corrientes frente a posibles recortes de la inversión pública. Desde la Comisión se ha señalado en repetidas ocasiones que para que la inversión privada genere el máximo crecimiento económico y de empleo, es necesario el adecuado desarrollo en las infraestructuras del país.

<sup>7</sup> En los datos correspondientes a la Zona Euro se incluyen hasta 2000 11 países: Bélgica, Alemania, España, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Austria, Portugal y Finlandia; incorporándose en 2001 Grecia.

### **1.1.2. INTERVENCIÓN PÚBLICA E INFRAESTRUCTURAS**

Adam Smith, en *La riqueza de las naciones*, establecía que los deberes del estado eran la defensa, la justicia y finalmente:

*La tercera y última obligación del soberano o la república consiste en establecer y mantener aquellas instituciones y obras públicas que, siendo enormemente ventajosas para la sociedad, son, no obstante, de una naturaleza tal, que sus rendimientos jamás podrían recompensar la inversión efectuada por un individuo o un pequeño número de ellos, y que por tanto no puede esperarse que las funden o mantengan.<sup>8</sup>*

Es pues en este tercer deber, al que ya se refería Adam Smith, en el que centramos nuestra atención.

El ideal sería cumplir los objetivos de inversión pública sin desequilibrar el presupuesto. La justificación clásica a la necesidad de la intervención pública está en los fallos de mercado. El primer teorema fundamental de la economía del bienestar establece que, en determinadas circunstancias, los mercados competitivos dan lugar a una asignación de los recursos que tiene una propiedad muy especial: no existe ninguna reasignación de los recursos que pueda mejorar el bienestar de una persona sin empeorar, al mismo tiempo, el de alguna otra. Se trata de la asignación de recursos óptima en el sentido de Pareto.

Pero si se busca maximizar el bienestar de la población, en determinadas inversiones debe intervenir el sector público, ya que dejarlas en manos del privado podría derivar en que determinados servicios no se ofrecieran en la cantidad o calidad consideradas necesarias para este bienestar, o simplemente, a la no realización de estas inversiones. Es decir, bajo determinadas circunstancias, el mercado no es eficiente en el sentido de Pareto. Estas circunstancias, los fallos de mercado, sirven para justificar la intervención del estado.

---

<sup>8</sup> Cita de la edición española de 1988, Vol. II, p. 756.

Entendemos como fallos de mercado las siguientes condiciones<sup>9</sup>:

- Fallo de la competencia: la supuesta competencia perfecta en los mercados se basa en dos hipótesis que a menudo no se cumplen, la igualdad de poder no económico y el comportamiento precio aceptante de todos los agentes. La consecución de la igualdad de poder puede depender de la intervención del estado en el sentido de evitar discriminaciones.<sup>10</sup> El comportamiento precio aceptante falla ante la formación de monopolios u otras formas no competitivas de producción e intercambio.
  
- Bienes públicos: éstos se caracterizan porque una vez producida una determinada cantidad, esta puede ser consumida simultáneamente por todos los individuos con un coste marginal social cero por la incorporación de un consumidor adicional, es decir, cumplen la propiedad de no rivalidad en el consumo.<sup>11</sup> No cuesta nada que una persona más disfrute de sus ventajas. Si además es difícil o imposible impedir su disfrute se tratará de bienes públicos no excluibles. En este último caso, la provisión privada es imposible ya que no se puede evitar el consumo de quien no pague, y el estado tiende a suministrarlos gratuitamente financiándolos mediante impuestos generales.<sup>12</sup>
  
- Externalidades: se trata de situaciones en las que los actos de una persona o empresa afectan a otras personas o empresas, ya sea positiva o negativamente. En estos casos pueden darse asignaciones no eficientes al no caer sobre los individuos todos los efectos negativos o positivos que generan sus actividades, ya que el individuo tiende a realizar estas actividades en exceso o por debajo de lo deseable. El estado suele intervenir regulando este tipo de actividades.

---

<sup>9</sup> Véase STIGLITZ (1995), ROSEN (1987), NICHOLSON (1997) o ALBI et al (2000).

<sup>10</sup> Por ejemplo, proporcionando financiación para actividades que no conseguirían recursos apelando directamente al mercado de capital.

<sup>11</sup> Pensemos en la incorporación de un automóvil más en una carretera (siempre que no esté congestionada).

<sup>12</sup> Esta es la definición de bien público de ALBI et al (2000). No obstante, existen diferentes acepciones del término bien público. ROSEN (1987) considera bien público puro al que cumple las características de no rivalidad y no exclusión. En cambio, denomina bien público "impuro" al que es en cierta medida rival y excluible.



- Mercados incompletos e información asimétrica: el problema es similar al que se da con los bienes públicos; el sector privado no suministra determinados bienes o servicios aun cuando el coste de suministrarlo sea inferior a lo que los consumidores están dispuestos a pagar. Esta situación puede darse cuando los costes de transacción asociados a la creación de un mercado son muy altos en relación al número de participantes o existe información asimétrica que se manifiesta mediante la selección adversa<sup>13</sup> o el riesgo moral. Estas circunstancias pueden requerir nuevamente la intervención del estado suministrando o favoreciendo el suministro de estos bienes o servicios.
  
- Paro, inflación y desequilibrio: estas circunstancias suelen provocar la intervención del estado, aunque existen controversias en el sentido de que el estado debería poder demostrar que su intervención mejora el funcionamiento de la economía.

En el ámbito de las infraestructuras se detectan algunos de estos fallos, principalmente mercados incompletos, costes de exclusión y externalidades; es por ello que el estado ha intervenido históricamente y de muy diversas formas en su desarrollo y provisión.<sup>14</sup>

El desarrollo de las infraestructuras tendrá múltiples efectos en el desarrollo de la economía en general, y entre estos destacamos los siguientes:<sup>15</sup>

- Efecto estructurador sobre el territorio: la interrelación entre localización de infraestructuras y localización de actividades productivas es biunívoca. Las regiones prósperas generan una fuerte demanda de infraestructuras que a su vez fomentan el crecimiento creándose un círculo virtuoso. En cambio, las zonas menos desarrolladas suelen tener pocas dotaciones de

---

<sup>13</sup> La selección adversa se produce, por ejemplo, cuando el oferente de un servicio no tiene suficiente información para discriminar entre sus clientes en función del riesgo que llevan asociado.

<sup>14</sup> En el epígrafe 1.2.1. trataremos más detalladamente los fallos asociados a las infraestructuras de transporte por carretera.

<sup>15</sup> Véase FONTELA (1988).

infraestructuras y, a su vez, no son atractivas para invertir en éstas, creándose así un círculo vicioso. El sector público puede jugar un papel fundamental en la reducción de los desequilibrios territoriales utilizando la dotación de infraestructuras como instrumento dinamizador de las regiones más deprimidas.

- Efecto de las externalidades positivas sobre la competitividad: el alto grado de interdependencia existente entre las distintas actividades productivas hace que un componente importante del coste de los productos dependa del desarrollo de las infraestructuras, especialmente de las de transporte. Pero también otras como un buen sistema educativo con su contribución a la formación del capital humano son determinantes para la competitividad de una economía.
  
- Efecto sobre la demanda agregada: para Keynes la intervención del estado mediante políticas económicas cuyo objetivo sea intentar estabilizar el sistema y mantenerlo en crecimiento debe efectuarse por el lado de la demanda agregada. En caso de desempleo, los keynesianos recomiendan aumentar la inversión pública estimulando así la demanda agregada y generando un crecimiento inducido de la oferta, del empleo y, en consecuencia, de la demanda final. Una política activa de creación de infraestructuras actúa como un multiplicador generando efectos positivos en coyunturas económicas desfavorables.
  
- Efecto intergeneracional de la financiación de infraestructuras: el endeudamiento del sector público para financiar infraestructuras repercute sobre los contribuyentes futuros que deberán asumir los costes de esta deuda. Este efecto no tiene porque valorarse negativamente si al mismo tiempo las generaciones futuras reciben un capital válido para mejorar la productividad del sistema económico y la calidad de vida.

Si el estado debe intervenir, cabe plantearse de qué manera. La intervención del sector público puede realizarse bajo distintas pautas:<sup>16</sup>

- Financiación directa de las inversiones con los fondos obtenidos vía impuestos. Este tipo de intervención es el que se da en la construcción de buena parte de las infraestructuras.
- Provisión: el gobierno se responsabiliza frente al usuario de la cantidad del servicio ofrecido, financiándolo; o de la calidad. El usuario pagará el servicio pero el estado controlará la oferta privada. Sería el caso del suministro eléctrico o el de transporte público.
- Producción pública: el estado produce directamente el servicio. Un ejemplo típico de este tipo de intervención es la educación.

### **1.1.3. LA COLABORACIÓN SECTOR PÚBLICO/PRIVADO EN LA PROVISIÓN DE INFRAESTRUCTURAS**

La problemática que para muchos estados supone el equilibrio presupuestario, así como la mayor apertura de las economías y la necesidad de competitividad que ésta trae consigo, llevan al estado a plantearse la colaboración con el sector privado. Por otro lado, los intentos por parte de la empresa privada de penetración en el mercado de infraestructuras se han enfrentado tradicionalmente a obstáculos como la tradicional gratuidad en su disfrute a que están habituados los usuarios, y la propia competencia del estado.

El modelo de reparto de responsabilidades entre los sectores público y privado, dependerá de quien asuma las funciones de construcción, financiación, gestión y pago de las infraestructuras.<sup>17</sup> La intervención del sector público en la provisión de infraestructuras, puede desarrollarse según diversos modelos, en función de la

---

<sup>16</sup> Véase ALBI et al (1997).

<sup>17</sup> Véase TRUJILLO (1998).

responsabilidad realmente asumida por el estado y del grado de participación del sector privado.

Entre las distintas posibilidades podemos citar:

- ❑ Modelo público: todas las funciones van a cargo del sector público, por ejemplo en el caso de las carreteras de libre uso.
- ❑ Modelo público con pago privado: todas las funciones las asume el sector público, excepto el pago, por ejemplo en el caso del transporte ferroviario español.
- ❑ Modelo público con gestión privada: se responsabiliza de la gestión a un ente privado, mientras que el resto de funciones las realiza la administración pertinente. Con este modelo se pretenden aprovechar las posibles mejoras en la eficacia que pueda aportar a la gestión la iniciativa privada. Este modelo se ha aplicado en determinados centros hospitalarios.
- ❑ Modelo privado: la iniciativa privada asume todas las responsabilidades. Es difícil encontrar un modelo privado puro, pero una buena aproximación la encontraríamos en las concesiones de autopistas de peaje.
- ❑ Modelo privado con pago público: todas las responsabilidades corresponden a la empresa privada, excepto el pago, que estará a cargo del sector público. Un ejemplo claro de la aplicación de este modelo lo encontramos en las concesiones de autopistas con el sistema de "peajes en sombra", que posteriormente analizaremos con mayor detalle.
- ❑ Modelo público privatizado: corresponde a servicios que el estado ha construido y financiado, pero cuya gestión es privada, y el pago corre a cargo del usuario como en muchas de las privatizaciones llevadas a cabo en Argentina.

- Modelo privado socializado: se aplica en infraestructuras construidas y financiadas por el sector privado, que se alquilan al sector público para su gestión y pago. Se ha aplicado por ejemplo en plantas generadoras de energía.

Del abanico de posibilidades descrito, queremos prestar una especial atención a los modelos de colaboración entre los sectores público y privado.

Al colaborar con el sector privado, el estado debe realizar previsiones y ofrecer información fiable, si pretende atraer realmente a la empresa privada. Ello le lleva a desarrollar un análisis de la viabilidad del proyecto que quizás no se plantearía de no existir la colaboración. Este hecho resulta positivo para facilitar al estado llevar a cabo los proyectos que realmente estén justificados socialmente y establecer un orden de prioridades.

Si tenemos en cuenta el origen de la financiación, y la asunción de riesgos de la provisión, las posibles tipologías de colaboración serán:<sup>18</sup>

- El estado busca financiación privada para sus proyectos, pero asume el riesgo de provisión del servicio. El sector privado no es más que una fuente de financiación externa. En este caso la participación del sector privado no supone ningún incentivo para mejorar la asignación de la inversión pública ya que no asume ningún riesgo, y por lo tanto no exigirá condiciones.
- El sector privado aporta financiación y además comparte los riesgos de provisión.
- El sector privado asume totalmente los riesgos de provisión, pero sigue las pautas que dicta el sector público. En estos casos pueden surgir problemas para conseguir toda la financiación o avales necesarios, dada la embargadura de este tipo de proyectos, y de ahí la escasez de proyectos que siguen esta modalidad de colaboración.

---

<sup>18</sup> Véase PÉREZ et al (1998).

## **1.1.4. FINANCIACIÓN PÚBLICA VERSUS FINANCIACIÓN PRIVADA DE INFRAESTRUCTURAS Y SERVICIOS PÚBLICOS**

### **1.1.4.1. Financiación pública**

La financiación pública tendrá su origen en última instancia en los impuestos, precios públicos y tasas pagados por los ciudadanos, y en función de la tipología del instrumento que origine los fondos necesarios para la inversión, remarcaremos diversas implicaciones:

- Impuestos generales. Se utilizan cuando no se pretende vincular directamente al usuario final con la financiación. Su justificación recae en la necesidad de eliminar costes de exclusión y favorecer las externalidades.<sup>19</sup> Con las externalidades nos referimos a las ventajas que se obtienen de determinadas inversiones, que resultan indisociables de otras, pudiendo llegar a no tener sentido por sí solas, y a la consecuente dificultad respecto al establecimiento de precios a pagar por los usuarios.<sup>20</sup>
- Impuestos específicos. Permiten vincular directamente los ingresos tributarios con las inversiones relacionadas con el hecho imponible. Si pensamos en los impuestos relacionados con la circulación, carburantes, etc., a mayor parque automovilístico y volumen de circulación, más recaudación, y por lo tanto más fondos disponibles para inversiones relacionadas con el transporte.<sup>21</sup>
- Precios públicos y tasas. Si se aplican, el usuario del servicio asume total (precios) o parcialmente (tasas), el coste. El problema de optar por esta vía

---

<sup>19</sup> Un buen ejemplo lo encontraríamos en los costes de transacción, organización, etc. que se derivarían de cobrar peajes para transitar por calles y carreteras.

<sup>20</sup> Es decir, si por ejemplo nos planteamos la construcción de un puente sobre un río, perdería su utilidad sin la carretera a ambos lados que permite acceder a él.

<sup>21</sup> En este punto, destacamos el estudio de VASSALLO (1999) donde se estimó que la fiscalidad específica asignable a carreteras interurbanas en España durante estos últimos años ha sido superior al total de las inversiones en carreteras, y muy superior a los gastos en conservación.

de financiación radicaría en lo que comentábamos como ventaja de los impuestos directos: costes de exclusión y externalidades.

La financiación a cargo del sector público será la más barata entre las distintas modalidades de financiación de infraestructuras, dada la situación privilegiada del estado en los mercados financieros por lo que respecta al nivel de riesgo que asume el inversor en deuda pública.

A raíz de los efectos que el endeudamiento supone sobre el déficit público, han surgido variantes de la financiación presupuestaria clásica, como la financiación pública con ingeniería contable. Se ha llegado a hacer referencia a estos sistemas como de financiación extrapresupuestaria, aunque realmente sólo aplazan el recurso al presupuesto. Con el uso del también denominado método alemán, se consigue un aplazamiento de los pagos al constructor, mientras éste realiza la obra. Ya sea mediante un constructor privado, o bien creando un ente de derecho público con capacidad de endeudamiento, se apela a la financiación privada mientras dura la construcción. Así, el efecto sobre el presupuesto no se materializa hasta la conclusión de la construcción de la infraestructura.

#### **1.1.4.2. Financiación privada**

Puede establecerse una clasificación del tipo de financiación privada, según el origen de los fondos que recupera el inversor. Este origen puede estar en el sector público, en los usuarios finales del servicio, o en ambos.

Las características de los grandes proyectos de obras públicas, con largos períodos de gestación y de recuperación de la inversión, unidos a elevados costes de construcción y bajas rentabilidades, constituyen un poderoso freno a la iniciativa privada.

La financiación privada pura se basa en el sistema de concesiones. El adjudicatario de éstas se compromete a construir, financiar, y explotar la infraestructura durante un periodo de tiempo determinado, para después cederlo al estado. No

obstante, el estado actuaría en este caso como supervisor de las operaciones realizadas por la concesionaria, y a menudo, al intentar atraer a este tipo de inversiones, realiza concesiones, valga la redundancia, que hacen que no pueda hablarse estrictamente de financiación exclusivamente privada.

En países como Estados Unidos, el *project finance*, o financiación de grandes proyectos por parte de empresas privadas aún sin garantía alguna del estado, cuenta con una larga tradición. El proyecto debe generar suficientes recursos como para afrontar el endeudamiento requerido, y la única garantía recae en los activos de dicho proyecto. La sociedad vehículo que controla la gestión y la financiación, es independiente en términos de riesgo de la promotora, que a su vez, no garantiza la deuda con todos sus activos, sino exclusivamente con los del proyecto concreto. En definitiva, mediante el desarrollo de estructuras relativamente complejas, la responsabilidad de los accionistas llega hasta la cantidad aportada para el desarrollo del proyecto, no afectando a su patrimonio. El *project finance* recoge la idea de compartir, en el sentido de que promotores de ámbitos diferentes aúnan sus habilidades para desarrollar un proyecto cuyo buen fin también exige que otros agentes participen aportando a su vez su compromiso.<sup>22</sup>

Para financiar un proyecto mediante la técnica del *project finance*, el requisito previo es la constitución de una sociedad con personalidad jurídica independiente del promotor que a su vez será la titular de los activos del proyecto. Los socios que aportarán capital a la nueva empresa suelen ser los propios promotores, empresas constructoras, suministradores de equipos, etc. El capital social en este tipo de sociedades suele oscilar entre el 10% y el 25% del valor total de la inversión. Así, los recursos ajenos necesarios son lo suficientemente importantes como para que sus proveedores sean la figura clave de quien dependa finalmente la posibilidad de llevar a cabo el proyecto.

El fundamento del *project finance* está en la habilidad del promotor para conseguir ingresos de la explotación del proyecto financiado. La estimación de los flujos netos de caja es un elemento imprescindible para el proceso, ya que la posibilidad

---

<sup>22</sup> Véase RODRÍGUEZ SANDIÁS (1999).



de cumplir con las obligaciones derivadas de la financiación gira en torno a ellos y los prestamistas exigen ratios de cobertura elevados. La identificación, asignación y asunción de los riesgos por parte de los distintos agentes participantes en el proyecto también constituye una de las fases más complejas y decisivas. Los riesgos de construcción y mantenimiento los asumen los promotores del proyecto mientras que los financieros los soportan las entidades financieras prestamistas.

Pese a fracasos como el del *Eurotunnel* y al elevado número de propuestas sobre proyectos que no llegan a materializarse, una vez en marcha los proyectos desarrollados mediante *project finance* presentan porcentajes de quiebras muy inferiores a otros tipos de financiación.<sup>23</sup>

Hay que tener en cuenta que la financiación privada de un proyecto no implica necesariamente su privatización. Pero si el estado se compromete a reembolsar totalmente el importe de la financiación, los problemas derivados de las limitaciones al déficit público persisten. El estado sigue asumiendo todo el riesgo, y por lo tanto la financiación privada tampoco supondrá la aplicación de criterios de viabilidad más estrictos. Sería el caso del contrato de abono total de precio o método alemán, ya comentado. La financiación privada es en este caso transitoria, hasta la finalización de las obras. Cuando el estado compra la infraestructura, la financiación pasa a ser pública.

La búsqueda de participación privada en la financiación de infraestructuras tendrá sentido siempre que los proyectos sean rentables, o bien no siéndolo, se transformen en proyectos más rentables o menos arriesgados con la intervención del estado.

La financiación privada de infraestructuras puede tener consecuencias relacionadas con la equidad. Estas consecuencias se abordan a menudo dentro del debate general alrededor de los efectos redistributivos del gasto público, en el que pese a la abundante literatura existente, no se establecen evidencias empíricas concluyentes.<sup>24</sup> Para analizar la equidad en el ámbito de las infraestructuras

---

<sup>23</sup> Véase RODRÍGUEZ SANDIÁS (1999).

<sup>24</sup> Véase PÉREZ et al (1998).

debemos plantearnos si existe dotación para todos los ciudadanos, y en un segundo estadio, si esta dotación es similar. Y el hecho de que la financiación del proyecto sea pública o privada puede contribuir o no a alcanzar los objetivos de equidad.

La financiación privada puede generar problemas de equidad interregional importantes. Si coexisten territorios con financiación pública de infraestructuras con otros con financiación privada, el desequilibrio se hace patente. La concentración de autopistas de peaje en ciertas zonas del territorio español frente a las autovías libres en regiones colindantes sería un buen ejemplo de este tipo de desigualdades. No obstante, si existen diferencias importantes de renta entre regiones los recursos presupuestarios suelen destinarse a las regiones menos desarrolladas, mientras que la inversión privada suele encontrar mayores incentivos en las regiones más ricas.

Algunos sistemas de financiación privada pueden afectar a la distribución intergeneracional de las cargas financieras públicas. Se trata de aquellos sistemas de financiación privada que sólo suponen alternativas para la consecución de fondos públicos sin financiación parcial o total por parte de los usuarios, como el modelo alemán ya comentado. Si se distribuye el coste de la infraestructura a lo largo de su vida útil, puede contribuirse a que sean los beneficiarios directos los que asuman proporcionalmente el coste de las infraestructuras.

Pero es cuando el pago corre realmente a cargo del usuario que cabe plantearse especialmente si existe una influencia importante sobre el acceso a los servicios en función del nivel de renta de los usuarios potenciales.

## **1.2. LAS INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE POR CARRETERA**

### **1.2.1. JUSTIFICACIÓN DE LA COLABORACIÓN SECTOR PÚBLICO/PRIVADO EN EL DESARROLLO DE INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE POR CARRETERA.**

En el transporte por carretera, pese a la construcción privada, la producción del servicio y la financiación suelen correr a cargo del sector público. No obstante, en nuestro entorno, en el sur de Europa, es donde encontramos una de las mayores concentraciones de autopistas de peaje del mundo.<sup>25</sup>

Parece generalmente aceptado que el estado debe garantizar la posibilidad de trasladarse por carretera a cualquier punto del país, pero esta posibilidad puede coexistir con vías rápidas alternativas para el uso de las cuales deba abonarse un peaje. Tradicionalmente las carreteras habían sido financiadas, construidas y mantenidas por el gobierno. Actualmente, la participación privada en la construcción puede considerarse generalizada, pero no podemos decir lo mismo de la financiación y la explotación.

Indudablemente, la financiación y explotación privada de vías rápidas presenta ventajas. Desaparece la financiación con cargo al presupuesto, con el consecuente alivio para el déficit público. La financiación corre, en última instancia, a cargo del usuario, que contando, generalmente, con vías alternativas gratuitas prefiere hacer uso de las autopistas. No obstante, el estado deberá ejercer algún tipo de control, para evitar peajes abusivos, deficiencias en el estado de conservación, etc.; es decir, intervendrá en la provisión controlando la calidad. Además, las alternativas gratuitas deben ser alternativas reales, de calidad, para que realmente el usuario tenga capacidad de elección.

---

<sup>25</sup> Esta situación suele atribuirse a la menor predisposición al esfuerzo fiscal de los ciudadanos de estas zonas así como a sistemas fiscales que hasta hace pocos años podían considerarse totalmente ineficaces.

La participación del estado en las infraestructuras de transporte por carretera, tal y como ya comentamos respecto a las infraestructuras en general, se basa en el intento de paliar fallos de mercado. Entre los fallos de mercado que afectarían especialmente al transporte por carretera, destacamos los siguientes:<sup>26</sup>

- Costes de exclusión: los costes que supondría el control de paso que posibilitaría el cobro generalizado al usuario pueden llegar incluso a superar los posibles ingresos.
- Mercados incompletos: la oferta de vías de comunicación se realizará en muchos casos sin competencia, y por lo tanto, con la explotación exclusivamente privada se corre el peligro de que aparezcan monopolios u oligopolios con los consiguientes posibles abusos. Si existen alternativas reales, disminuyen las posibilidades de monopolio y por lo tanto la necesidad de intervención pública.
- Externalidades: las infraestructuras de transporte originan externalidades positivas y negativas que la explotación privada no tendría por qué tener en cuenta, como el desarrollo que para una determinada zona puede suponer la construcción de una autovía, o posibles efectos medioambientales.

También debemos tener en cuenta las economías de escala: al aumentar el conjunto de la red de carreteras, se generan rendimientos crecientes a escala; pero una empresa privada difícilmente podrá responsabilizarse de la totalidad de la red y beneficiarse de estos rendimientos crecientes, por la dimensión de la inversión, el horizonte temporal, etc. Para mitigar este tipo de problemas, aparece la colaboración del sector público, que en este caso podría concretarse en subvenciones que durante los primeros años compensaran una menor demanda. La intervención pública perdería parte de su sentido si, como parece probable en el contexto actual, se anticiparan fuertes expansiones en la demanda. En contextos como éste parece más indicado que el estado destine sus fondos a otro tipo de infraestructuras.

---

<sup>26</sup> Véase PÉREZ *et al* (1998).

Respecto al volumen de tráfico en las vías de transporte terrestre, parecen evidenciarse futuros aumentos vertiginosos, teniendo en cuenta el aumento del parque automovilístico, la apertura económica y el creciente volumen de comercio internacional que el proceso de unión económica y monetaria europea conlleva.

Los posibles problemas sociales, medioambientales, etc., que se derivan de la saturación de las vías actuales son evidentes, e implican una mayor necesidad de inversión en infraestructuras en general, pero especialmente en las de transporte, que no puede verse frenada por problemas presupuestarios. Las dificultades del estado para afrontar estas inversiones puede paliarlas el sector privado si, como comentábamos, ante las expectativas de crecimiento de la demanda considera este tipo de proyectos lo suficientemente atractivos.

Observamos una serie de ventajas e inconvenientes de la participación privada en el desarrollo de infraestructuras de transporte.

Entre las ventajas destacamos:

- La identificación de demandas insatisfechas. El sector privado puede identificar necesidades que el estado no había percibido, y a la vez, agilizar el proceso de financiación de las infraestructuras. El pago de peajes por parte de los usuarios permite conocer y controlar la demanda relacionando el precio pagado con el uso de la infraestructura. El estado suele intervenir controlando el importe de los peajes y la calidad del servicio. El importe de los peajes no sólo incidirá en el uso de la autopista de pago sino que también lo hará en el de las vías alternativas. Así, mediante el control del importe a pagar, se facilita la regulación del tráfico entre diferentes vías.
- Ahorros presupuestarios. Obviamente, con la participación del sector privado, se mitigan los problemas de desequilibrio del presupuesto público.
- Mejora de la eficiencia. El sistema habitual de colaboración del sector privado en la financiación, construcción y explotación de autopistas suele ser el de la concesión. Las concesionarias buscarán la maximización de la

rentabilidad, mientras que la maximización del beneficio social la debe garantizar el estado ejerciendo las correspondientes labores de control. Si consideramos que la participación privada puede mejorar la eficiencia es porque podemos comprobar que históricamente la preocupación del sector público por la maximización de la rentabilidad de sus inversiones no es equiparable a la del sector privado. Los objetivos prioritarios del sector público deben considerar más aspectos que los del sector privado, que en última instancia mejoren el bienestar social. La intervención del sector privado incrementará probablemente la eficiencia productiva, es decir, tenderá a minimizar los costes para un determinado proyecto, debido a que bajo propiedad privada los incentivos y el control de la empresa son superiores. El gobierno asigna a la empresa pública una serie de objetivos entre los que la minimización de costes no es en absoluto prioritaria. Pero respecto a la eficiencia asignativa,<sup>27</sup> ésta puede empeorar con la intervención del sector privado ya que el objetivo de los propietarios se desplaza hacia la maximización del beneficio privado.<sup>28</sup>

- Mejora en la calidad de los servicios. Si tenemos en cuenta que los ingresos por peajes dependerán del uso del servicio, esto incentivará a las concesionarias a procurar la máxima satisfacción del usuario para incrementar la demanda y así los ingresos. No obstante, para que existan realmente incentivos para mejorar la calidad de los servicios, el usuario debe tener poder de elección, es decir, vías de transporte alternativas de calidad.

En definitiva, los beneficios que puede aportar la participación privada a la inversión en infraestructuras, no se limitan al ejercicio de un mero papel de financiación, de origen de recursos. La capacidad de innovación, la búsqueda de la eficiencia y de la calidad, etc., juegan un papel decisivo.

Pero también deben tenerse en cuenta los posibles inconvenientes de la financiación y explotación privada de las autopistas:

---

<sup>27</sup> Una asignación es eficiente si los recursos existentes en la economía no pueden reasignarse sin que alguien empeore.

<sup>28</sup> En ARGIMÓN et al (1997) encontramos un interesante planteamiento sobre las implicaciones de la privatización en la eficiencia así como una recopilación de los estudios empíricos realizados sobre el tema.

- Coste de desplazar a los potenciales usuarios a rutas alternativas. Parte de los posibles usuarios recurrirán a rutas alternativas para evitar el pago de peajes, y deberá valorarse el coste que esto supone en términos de tiempo, seguridad, etc.<sup>29</sup>
- Incremento de los costes financieros. Los proveedores de fondos soportan más riesgo al financiar a una concesionaria privada que si sus fondos se destinaran al sector público. Ello conlleva el consecuente incremento del coste de esta financiación.
- Costes de exclusión. El cobro de peajes implica soportar una serie de costes adicionales de construcción de los correspondientes puntos de cobro, mantenimiento de éstos, personal, etc.; también supone un coste en términos de tiempo, además del coste monetario, para los usuarios. El intento de maximizar los accesos a las autopistas para incrementar su uso supone, a parte del coste de construcción de estas vías de entrada y salida, una disminución en la seguridad para los usuarios. Cuanto mayor es el número de salidas y entradas a la autopista, mayor es también el riesgo de accidentes.
- Costes fiscales. En los casos en que el estado otorgue beneficios fiscales a las concesionarias, deberá tenerse en cuenta el coste fiscal que esto supone. Si el estado decide otorgar algún tipo de subvención para paliar las posibles bajas rentabilidades de algunos de los proyectos, deberá estudiarse si todo ello no supone para el sector público una carga mayor que si se opta por la financiación pública directa.

---

<sup>29</sup> *Pensemos por ejemplo, en los problemas sociales que supuso el uso por parte de vehículos pesados de la N-340 a su paso por Tarragona, que derivaron en la supresión del peaje de la A-7 en ese tramo tras fuertes presiones por parte de las asociaciones vecinales y ayuntamientos afectados.*

### **1.2.2. MODALIDADES DE FINANCIACIÓN, CONSTRUCCIÓN, GESTIÓN Y PAGO**

Las posibilidades de colaboración público/privada que se han desarrollado son numerosas.<sup>30</sup> Se diferencian entre ellas por el origen de los recursos que permiten desarrollar el proyecto, la responsabilidad sobre su construcción y gestión y el pago o no por parte del usuario. Las modalidades de colaboración público/privada existentes son:

- Modelo de concesión a perpetuidad: en este caso, una entidad privada financia y gestiona el proyecto bajo una concesión a perpetuidad del gobierno correspondiente. La financiación, construcción y gestión del proyecto corren a cargo del sector privado, y la intervención pública se limita a cuestiones de control de la provisión, como la seguridad, la calidad del servicio o el importe de las tarifas.
  
- Modelo de construir, operar y transferir (BOT): se trata de la concesión por un periodo de tiempo limitado. La financiación y construcción del proyecto corren a cargo del sector privado, y también la gestión, pero sólo durante un período de tiempo concreto. Al final del período de concesión, la titularidad del proyecto pasa a ser pública. Este período pactado inicialmente deberá permitir a la sociedad privada la obtención de una rentabilidad satisfactoria para su inversión. En el caso de las infraestructuras de transporte, los activos siguen siendo de propiedad pública. En muchos casos, el gobierno correspondiente puede colaborar en la financiación del proyecto mediante avales, seguros, etc., u ofrecer otro tipo de apoyos. El sector público cede la utilización de estos activos a la concesionaria durante un periodo de tiempo determinado, y la sociedad privada es responsable de la gestión del proyecto. Como los contratos de concesión suelen abarcar periodos relativamente largos y confieren

---

<sup>30</sup> Véase RODRIGUEZ SANDÍAS (1999).



derechos de exclusividad, es importante que el contrato se diseñe de manera que impida la formación de monopolios. Así, podemos considerar una serie de factores que constituyen los elementos clave del contrato de concesión:<sup>31</sup>

- Actividad objeto de la concesión: deben concretarse las características, alcance y tamaño de la actividad sobre la que se concursa. Así pueden evitarse posibles problemas posteriores sobre los servicios que se prestan en exclusividad y los que no.
- Exclusividad: lo primero que debemos remarcar es que la condición de exclusividad no es imprescindible, aunque puede ser interesante si la concesión se otorga sobre actividades muy deficitarias o poco atractivas comercialmente. La exclusividad puede acarrear inconvenientes debido al poder de mercado que confiere, acentuándose este riesgo a medida que aumenta el plazo de la concesión.
- Propiedad de los activos: la infraestructura en sentido estricto mantiene la titularidad pública, pero respecto al resto de activos debe especificarse quién va a proporcionarlos y quién será su titular al finalizar la concesión.
- Precios e ingresos: serán una de las variables decisivas para la adjudicación de la concesión. Tan importantes serán los precios de partida como los mecanismos pactados para su revisión.
- Duración y tamaño del contrato: a mayor duración más se acentúa la tendencia al monopolio. Si se reducen la duración y el tamaño de los contratos se fomenta la competencia entre concesionarias lo que será aconsejable siempre que sea posible por los beneficios que puede suponer para el consumidor.

---

<sup>31</sup> Véase *DE RUS (1999)*.

- Inversiones: deberán especificarse al máximo las obras, instalaciones, etc., a realizar por la concesionaria, así como los materiales, calidades y una vez finalizada la obra, los procesos de mantenimiento.
  - Control y sanciones: en la mayoría de concesiones, con precios máximos autorizados y un plan de inversiones preestablecido, existe el riesgo de que la concesionaria reduzca la calidad del servicio para disminuir los costes. Aunque pueda ser difícil de implementar en muchas ocasiones, es ineludible un sistema de control y si se da el caso, la imposición de las correspondientes sanciones.
  - Renegociación: puede surgir a iniciativa del gobierno, interesado en renovar la concesión una vez finalizado su plazo aunque renegociando algún aspecto de la misma, o bien puede solicitarla la concesionaria ante problemas de baja demanda, costes más altos de los previstos, etc. El gobierno debe plantearse y evaluar los costes y beneficios de rescatar la concesión o renegociarla.
- 
- Modelo de construir, transferir y operar (BTO): la titularidad del proyecto se transfiere al concluir la construcción, y entonces el sector público lo alquila al privado por un tiempo determinado. A diferencia del modelo BOT, la transferencia al sector público se realiza una vez acabado el proyecto. Suele aplicarse cuando las responsabilidades y riesgos que van más allá de la construcción aconsejan que la titularidad pase a ser pública antes de la puesta en funcionamiento del proyecto. Al concluir el período de alquiler a la empresa privada, el estado puede decidir si prefiere volverlo a alquilar, o hacerse cargo directamente de su explotación.
  - Modelo de comprar, construir y operar (BBO): una entidad privada compra al sector público determinadas infraestructuras ya existentes, las repara, moderniza, etc., y las explota. La intervención pública se limita a

cuestiones de control de la provisión. Este sistema suele aplicarse al desarrollo de infraestructuras deterioradas o congestionadas y en consecuencia puede ser de gran utilidad en el futuro inmediato.

- Modelo diseñar, construir, financiar y operar (DBFO): en estos proyectos el sector privado proyecta, construye, financia y opera una infraestructura sin recibir inicialmente ningún pago del sector público. El gobierno se limita a colaborar en diversos procedimientos administrativos para la obtención de permisos y licencias. No obstante, el pago de la provisión se realiza mediante el sistema de peajes en sombra. El estado consigue diferir los pagos, respecto a otros modelos, desde la construcción del proyecto hasta el uso efectivo de éste. Además no se hace cargo del riesgo de explotación y mantiene el control del proyecto.<sup>32</sup>
  
- Modelo de arrendar, desarrollar y operar (LDO): el sector privado arrienda determinados activos de titularidad pública, los repara, mejora, etc., y los explota por un período de tiempo limitado y con un acuerdo de reparto de beneficios con el sector público. El sector público nunca pierde la titularidad de la infraestructura. Este modelo permite el acceso a determinados proyectos a empresas que no disponen de suficientes recursos como para comprar la totalidad de los activos, y a la vez, propicia el repartimiento de riesgos entre el sector público y el privado.
  
- Adición en bucle (*Wraparound Addition*, WAA): en este caso el sector privado expande y explota una infraestructura pública ya existente. La explotación puede corresponder a la totalidad de la infraestructura o sólo a la parte añadida. Si se opta por la explotación de todo el proyecto, hay que tener en cuenta que la titularidad es compartida, ya que a la empresa privada sólo le corresponde la de la expansión realizada. Así, la entidad privada nunca será responsable de ninguna deuda correspondiente a la infraestructura original y de titularidad pública.

---

<sup>32</sup> Sobre la experiencia con contratos DBFO en Gran Bretaña, véase LÁZARO PÉREZ (2000). Aunque su aplicación más conocida sea para el caso de las autopistas, existen por ejemplo proyectos de prisiones en Gran Bretaña en los que el estado "alquila" las camas.

- Privatización temporal: una entidad privada se compromete a reparar una determinada infraestructura, a cambio de su posterior explotación durante el período necesario para obtener una rentabilidad adecuada. La empresa explota la infraestructura cobrando por su uso durante este período de concesión por un tiempo limitado y el estado consigue transferir al sector privado el riesgo financiero que pueda derivarse de la reparación de la infraestructura.
  
- Desarrollo especulativo: se trata de uno de los sistemas más innovadores de colaboración público/privada. Una empresa privada que identifique necesidades públicas no cubiertas puede diseñar un proyecto, analizar su viabilidad y desarrollar todas las acciones que estime necesarias, asumiendo todos los costes de este proceso previo y sus riesgos. Una vez demostrada la viabilidad del proyecto y decidida su ejecución, el estado le compensa contribuyendo a la financiación, o con algún otro tipo de colaboración.
  
- Captura de valor: consiste en la recuperación de parte de la inversión realizada, mediante la recaudación impositiva sobre los beneficiarios más directos del proyecto, ya sea de una sola vez, o con sucesivos cobros. Una infraestructura puede aumentar el valor de los terrenos colindantes, mejorar la actividad económica de la zona, etc. La captura de valor se basa en transferir una parte de estos beneficios, normalmente gravándolos fiscalmente, para contribuir a la financiación del proyecto. Para la empresa que desarrolla el proyecto la captura de valor le supone contar con un socio "involuntario".
  
- Modelo de uso y reembolso: el sector público se compromete con el privado a realizar sucesivos pagos que permitan cubrir el servicio de la deuda, independientemente del nivel de utilización de la infraestructura por parte de los usuarios. No obstante, los usuarios pagarán unas tasas que se transferirán directamente al estado. El modelo suele utilizarse para el desarrollo de proyectos de infraestructuras de servicio público financiados por empresas privadas quedando transferido el riesgo de crédito al sector público.

### 1.2.3. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES EN LA FINANCIACIÓN Y GESTIÓN DE AUTOPISTAS

En este apartado pretendemos destacar los rasgos más significativos que caracterizan la financiación y gestión de infraestructuras de transporte por carretera en el mundo.<sup>33</sup>

Iniciamos este recorrido en Europa. En la Tabla 1.5. mostramos, al final de 2001, los kilómetros de autopistas y vías rápidas, gratuitas y de peaje, de todos los países de la Unión Europea.

**Tabla 1.5. Kilómetros de vías rápidas en Europa (2001)**

País	Gratuitas	De peaje
Bélgica	1726	1
Dinamarca	953	0
Alemania	11.786	0
Grecia	742	917
España	9.571	2.445
Francia	9.934	7.771
Irlanda	125	0
Italia	6.478	5.584
Luxemburgo	115	0
Holanda	2.291	0
Austria	1.645	179
Portugal	1.659	1.219
Finlandia	602	0
Suecia	1.529	0
Reino Unido	3.605	0
Europa 15	52.761	18.116

Fuente: Eurostat (2002)

<sup>33</sup> Para una revisión más exhaustiva del tema destacamos los trabajos de IZQUIERDO (1997a) y PÉREZ et al (1998).

Entre los países con autopistas de peaje queremos destacar el caso francés y el italiano por su tradición, longitud de la red y similitud con la situación española.

En Francia, tras la segunda guerra mundial se evidenciaron importantes problemas de tráfico que hacían necesaria una remodelación importante de las carreteras del país. Las restricciones presupuestarias llevan al gobierno a plantearse la financiación privada que se materializa en 1955 con la primera ley de autopistas de peaje. Las primeras concesiones se adjudican a Sociedades de Economía Mixta participadas por los sectores público y privado. A partir de 1969, se autoriza la adjudicación a empresas privadas, y fueron éstas las que construyeron buena parte de la red de autopistas existente. En la actualidad conviven los dos tipos de sociedades sin que ello conlleve diferencias sustanciales en los peajes a pagar por el usuario. Aunque desde 1980 desaparecen las garantías del estado con el consecuente freno a la iniciativa privada, se han prolongado los plazos de las concesiones y con los beneficios obtenidos se ha seguido ampliando la red.

Cabe señalar que desde 1992 en la autopista París-Lille se utilizan los peajes como instrumento para la reducción de las congestiones de tráfico. En las horas punta del fin de semana las tarifas de peaje aumentan entre el 25% y el 50% en función de la distancia recorrida por la aplicación de una tasa de congestión, y en horarios alternativos menos utilizados las tarifas disminuyen en los mismos porcentajes. Con ello se persigue una distribución más homogénea del tráfico sin que se vean modificados los ingresos de la concesionaria.

Respecto a Italia, las primeras autopistas de peaje se construyen en 1924, aunque la mayor parte de las existentes en la actualidad fueron construidas entre finales de los años sesenta y principios de los setenta. La red de autopistas italiana la constituyen en su mayoría autopistas de peaje, aunque existe una minoría gratuita administrada por la Organización Estatal de Carreteras. La adjudicación de concesiones a empresas privadas puede hacerse para un solo proyecto o para una red, con las ventajas que esta flexibilidad supone. Con la concesión amplia que permite la construcción de una red se logran economías de escala y se consiguen compensar las bajas o nulas rentabilidades de las autopistas de zonas menos desarrolladas con los beneficios obtenidos en las más prósperas. Así la

iniciativa privada financia proyectos en zonas que de otra manera deberían desarrollarse con cargo al presupuesto público.

El estado ha ido retirando las ayudas concedidas reduciéndose en la actualidad a seguros de cambio para préstamos en el extranjero y ampliaciones en los plazos de concesión. Respecto al importe de los peajes, pese a ser similares en toda la red, se encarecen en las zonas montañosas y son algo inferiores a la media en el sur del país para fomentar el desarrollo de la zona.

Austria, Portugal y Grecia aplican también el sistema concesional para la gestión de sus autopistas. El caso noruego presenta la peculiaridad de contar con la iniciativa privada pero de manera diferente a la concesión tal y como la entendemos tradicionalmente. En Noruega existían autopistas de peaje desde 1932. Se localizan principalmente en regiones montañosas, fiordos; en definitiva, allá donde el coste del proyecto es más elevado. La financiación es total o parcialmente privada, pero la construcción y explotación es pública y existen tres categorías de peajes: una primera en que el usuario empieza a pagar una vez finalizada la autopista, el caso más habitual en el resto del mundo; otra opción es el pre-pago, se cobran peajes en autopistas cercanas al proyecto que contribuyen a financiarlo, o bien, se incrementa el precio a pagar por la utilización de *ferrys* que se sustituirán por autopistas para obtener fondos para su financiación; y por último, también se utiliza el pago paralelo, que consiste en ir abriendo tramos del proyecto a medida que van finalizándose, de manera que mediante la recaudación obtenida en estos tramos se financien los siguientes. También se han dado casos de industrias necesitadas de autopistas que han colaborado en la financiación de estos proyectos.

Respecto al conjunto de países europeos, la mayoría financia sus autopistas con cargo a los presupuestos, pero queremos comentar las particularidades que presentan al margen de la financiación presupuestaria.

Alemania es el país europeo con una mayor red de autopistas, todas ellas gratuitas. Las primeras son anteriores a la segunda Guerra Mundial. Alemania es uno de los países que más reacio se ha mostrado a establecer el pago de peajes

por parte del usuario, y la fuente de financiación tradicional ha recaído en los presupuestos del estado. No obstante, el proceso de unificación y los criterios de convergencia impuestos por la Unión Europea plantearon dificultades para seguir utilizando este sistema. Es entonces cuando tras estudiar diferentes alternativas, en 1991 se inicia la adjudicación de proyectos siguiendo el sistema del contrato de obra, o abono total de precio, conocido también como “modelo alemán”. Como ya comentamos el sistema permite que el proyecto lo financie el sector privado hasta la finalización de su construcción. Entonces, el estado se compromete a comprarlo mediante un único o sucesivos pagos. Puede decirse que se trata simplemente de aplazar el recurso al presupuesto público.

Alemania también ha utilizado el principio de afectación impositiva asignando a la financiación de carreteras y también a la del transporte público porcentajes variables de la recaudación obtenida con el impuesto sobre el carburante.

En 1994 se aprobó una ley sobre financiación privada de carreteras que autoriza a la iniciativa privada a participar en la construcción, financiación y explotación de autopistas mediante un modelo concesional BOT y con el consecuente cobro de peajes a los usuarios. Aunque hasta el momento no se han instaurado los peajes, el gobierno germano aprobó una norma para que los vehículos de transporte de mercancías de más de 12 toneladas de peso pagasen por el uso de estas infraestructuras a partir de 2003. En este sentido, no obstante, conviene recordar que la fijación de un peaje para camiones se refiere sólo a los vehículos nacionales, pues los extranjeros que circulan por Alemania pagan desde hace años. Lo hacen a través de la euroviñeta, un impuesto autorizado por la UE y que se cobra en aquellos países que no cuentan con vías de pago, mientras que sus transportistas sí pagan al viajar por otros con autopistas de peaje.

Respecto al Reino Unido, la financiación tradicional de su red de autopistas también corre a cargo del estado, exceptuando proyectos puntuales que han financiado y explotado empresas privadas tras la autorización expresa del Parlamento. Sin embargo, tras el informe *Contracting for Roads* de 1992, el Gobierno introduce la *Private Finance Initiative* que cambia su papel de “comprador de activos” por el de “comprador de servicios”, es decir, en lugar de comprar infraestructuras paga por su uso. Se trata de sistemas como el de los



“peajes sombra”. Las concesionarias financian y gestionan las carreteras y a cambio el estado paga por el uso de éstas en función del tráfico y la calidad del servicio.

En Bélgica, problemas presupuestarios a finales de los sesenta, les llevan a plantearse una alternativa que puede considerarse el precedente más inmediato a los “peajes sombra” ingleses. Se constituyeron corporaciones públicas para la construcción y mantenimiento temporal de la autopista. Éstas se endeudaban con una corporación financiera estatal para iniciar sus operaciones, y una vez en funcionamiento el proyecto, el estado pagaba peajes en función del uso de la autopista. La legislación garantizaba la concesión hasta un período máximo de cincuenta años. Pero a partir de 1982, los graves problemas financieros a que se enfrentaron estas corporaciones llevaron al estado a eliminarlas y a hacerse cargo directamente de las autopistas. Éstas se financian con cargo a un fondo de carreteras que a su vez obtiene sus fondos del presupuesto nacional.

En Holanda, la financiación de la construcción y mantenimiento de las autopistas tiene su origen en los impuestos sobre los vehículos, que revierten en un Fondo de Carreteras creado para financiar la red nacional. Este fondo se ha mostrado en ocasiones insuficiente lo que ha llevado al gobierno a plantearse alternativas como las viñetas en las horas punta o el cobro de peajes.

En Suiza los recursos para la financiación y mantenimiento de las carreteras provienen básicamente de los impuestos sobre hidrocarburos. Si se optó por la vía impositiva y no por los peajes fue porque el diseño de su red de carreteras, con múltiples accesos, dificultaba y encarecía la instalación de los puntos para el cobro de los peajes. Al igual que en Alemania se aplican las viñetas que permiten la obtención de recaudación de los usuarios extranjeros que circulan por el país.

Y a parte de los sistemas utilizados en Europa, de entre los que se aplican en el resto del mundo, realizamos una breve descripción de los sistemas de financiación y gestión de autopistas utilizados en Estados Unidos y Japón, dada la extensa red de autopistas de la que están dotados ambos países. También destacamos el

rápido desarrollo del proceso de privatizaciones y gestión privada de autopistas en Latinoamérica, especialmente en Chile, México y Argentina.

En Estados Unidos, los peajes se utilizan vastamente hasta la segunda mitad del siglo XIX. Desde entonces la política de financiación apoyada por el estado fue la de financiación con cargo a los contribuyentes y no al usuario directo de la infraestructura. A principios del siglo XX llegó a prohibirse expresamente la financiación pública para la construcción de autopistas de peaje. No obstante, a lo largo del siglo XX esta postura se fue flexibilizando, aceptando los peajes a cambio de ciertas condiciones, como por ejemplo permitiendo el cobro al usuario hasta que se haya amortizado la deuda contraída para la construcción.

En los últimos años se han dado los primeros pasos para estimular la participación privada en los proyectos de autopistas. No obstante, no podemos hablar de un sistema de financiación de autopistas típico de Estados Unidos, ya que entre las más de 250 autopistas de peaje existentes, encontramos diferencias en el proceso de financiación para cada una de ellas, dependiendo de su carácter de autopista interestatal, estatal o local y en función de sus necesidades concretas. Así, podríamos decir que lo que caracteriza justamente la financiación de autopistas en Estados Unidos es la enorme variabilidad de los métodos empleados.

En Japón, nos hallamos ante una red de autopistas muy extensa financiada con la combinación de peajes e impuestos sobre carburantes. Se trata de un sistema de peajes públicos implementado como modelo desde 1956. Se crearon agencias estatales y se establecieron períodos de concesión máximos de 30 años, con la condición de que si se amortizaba la deuda antes de finalizar este plazo desaparecía el peaje. Se trata de un sistema de peajes públicos.

Las agencias estatales tienen capacidad de endeudamiento y de emitir obligaciones, cuyos pagos se afrontan con los ingresos generados por los peajes.

En Chile, desde principios de los noventa, el gobierno advierte que no puede asumir con cargo a los presupuestos públicos las mejoras que el desarrollo económico exige para sus carreteras. Se potencia el sistema concesional para

atraer capital privado, especialmente extranjero. La adjudicación de la concesión da derecho a la concesionaria al uso del subsuelo y a la construcción y explotación de actividades complementarias en el espacio concesional. El estado también concede subvenciones, dota premios por la consecución de mejoras en la seguridad vial y permite tarifas de congestión en las horas punta. En Méjico las primeras concesiones se otorgaron con plazos muy cortos, lo que presionó los peajes al alza y desincentivó el uso de las autopistas. El alargamiento de las concesiones hasta los treinta años parece haber reactivado el proceso de privatización de las carreteras. En Argentina las concesiones otorgadas corresponden mayoritariamente a la ampliación, mejora y mantenimiento de tramos ya existentes.

### **1.3. MARCO LEGAL PARA EL DESARROLLO DE LA GESTIÓN Y FINANCIACIÓN DE INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE EN ESPAÑA**

#### **1.3.1. TRADICIÓN HISTÓRICA**

La problemática de la gestión y financiación de infraestructuras de transporte se asocia a menudo a la modernidad, pero muchos de los debates que se sostienen en la actualidad se remontan a varios siglos atrás.<sup>34</sup> Los precedentes más inmediatos datan de la época del imperio romano, en cuyas vías se instauran los primeros peajes. Se estiman en 30.000 kilómetros la suma total de las calzadas romanas en España.

En la Edad Media, el rey tenía la obligación de construir los caminos y puentes, aunque la financiación corría a cargo de los vecinos y municipios beneficiarios, o bien a cargo de la nobleza. En este segundo caso, se autorizaba a los nobles a

---

<sup>34</sup> Un estudio más amplio de la financiación de las infraestructuras de transporte en España a lo largo de su historia lo encontramos en IZQUIERDO (1997a) y otro estudio más genérico sobre la historia de las obras públicas en España en DE ALZOLA (2001).

cobrar peajes. Estos precedentes del peaje actual tenían una fuerte componente de impuestos de aduanas, más que una fuente de financiación eran tasas comerciales, que gravaban la circulación de bienes. Y también, dada la inseguridad de los caminos de la época, sufragaban la protección de los viajeros.

Hasta el siglo XVIII no se pone en marcha la política viaria en España, con la consecuente búsqueda de fórmulas de financiación. Se plantean múltiples posibilidades, como incentivar a los poderosos a cambio de títulos de nobleza u otros privilegios como la posibilidad de erigir columnas o lápidas con inscripciones, aplicar los fondos de rifas y loterías, o destinar a los soldados ociosos a la construcción de obras públicas.

Los primeros caminos realizados bajo el reinado de Fernando VI se financiaron con cargo al presupuesto, aunque para su mantenimiento se cobraban portazgos, el precedente de los actuales peajes. Pero en 1761, el "Real Decreto expedido para hacer caminos rectos y sólidos en España, que faciliten el comercio de unas provincias a otras, dando principio por los de Andalucía, Cataluña, Galicia y Valencia" puede considerarse el "primer Plan de Carreteras",<sup>35</sup> ya que establecía la configuración radial de la red de carreteras que aún hoy perdura. La financiación se obtuvo principalmente de la recaudación obtenida a partir de un impuesto sobre la sal aplicado en los reinos en que se construían los caminos.

Ante la previsible insuficiencia del impuesto sobre la sal como fuente de financiación, se establecen otros impuestos vinculados a la financiación de caminos sobre productos como el vino o la plata. El mantenimiento de los caminos continuaba sufragándose mediante portazgos.

Con los planteamientos liberales de Adam Smith, el peaje va tomando un cariz más económico y funciones más similares a las que tiene actualmente. En su obra *La riqueza de las naciones* (1775), Smith asignaba al estado la responsabilidad sobre las vías de comunicación y su financiación. No obstante reconocía que estas vías podían beneficiar especialmente a determinados usuarios y propugnaba que

---

<sup>35</sup> Según IZQUIERDO (1997a).

éstos liberasen al resto de la sociedad de la carga que suponían los gastos de construcción y conservación de las mencionadas infraestructuras, en definitiva, que estas obras públicas se autofinanciaran. El principal objetivo de los peajes durante la Edad Moderna había sido el de afrontar los gastos de conservación de los caminos, y sólo en algunos casos se destinaron también a la financiación de la construcción.

Durante la primera mitad del siglo XIX el gobierno español busca alternativas de financiación en el sector privado endeudándose mediante la emisión de empréstitos y consiguiendo así fraccionar los pagos durante varios ejercicios. En algunos casos, los portazgos eran utilizados como aval del empréstito.

El sistema de peajes que defendió Adam Smith funciona hasta bien entrado el siglo XIX. En España, la Ley de Carreteras de 1857 en la que se basa el primer Plan General de Carreteras de 1858, adopta un claro principio de desafectación impositiva ya que establece que en el presupuesto general de cada año deben figurar las partidas destinadas a la financiación de las carreteras.

Por otro lado, un Real Decreto de 1865 establece que los portazgos y pontazgos no pueden continuar sin una reforma profunda cuyo resultado se parezca mucho a la completa extinción. En 1882 desaparecen los peajes tal y como se habían entendido hasta entonces.

Las primeras concesiones datan de principios del siglo XIX y corresponden al ámbito ferroviario. En el caso de las carreteras, el precedente del actual sistema de concesiones lo encontramos en la Ley de Carreteras de 1877. En esta ley se considera la posibilidad de que la construcción, financiación y explotación de carreteras se concedan a particulares o compañías, admitiéndose que el estado u otras entidades locales otorgaran ayudas hasta un importe máximo de la tercera parte del presupuesto. El proyecto no prosperó, pese a la convocatoria de concurso de las que hubieran sido las primeras autopistas de peaje en España (Madrid-Valencia, Madrid-Irún y Oviedo-Gijón).

Durante la primera mitad del siglo XX se suceden los intentos de implantar el sistema de concesiones. En 1928 se autoriza nuevamente la otorgación de concesiones con el atractivo añadido de la dotación de subvenciones a fondo perdido por parte del estado. Éste hubiera sido un claro precedente de colaboración entre los sectores público y privado en la financiación, pero tampoco llegó a buen término.

### **1.3.2. LOS ANTECEDENTES LEGALES MÁS RECIENTES Y LA LEGISLACIÓN VIGENTE**

El precedente más inmediato de la legislación vigente sobre el régimen de concesión lo encontramos en la Ley de 26 de febrero de 1953 sobre la construcción por particulares de carreteras de peaje. Supuso la primera concesión, la del Túnel de Guadarrama. Destacaremos de esta ley que no preveía ningún tipo de ayuda o subvención por parte del estado, y que establecía como plazo límite de la duración de la concesión 75 años.

La Ley 55/1960 de 22 de diciembre relativa a la construcción, conservación y explotación de carreteras por particulares, en régimen de concesión, fue la que derogó la de 1953 y sentó las bases para la definitiva implantación de las autopistas de peaje en España. El plazo máximo de concesión se ampliaba hasta los 99 años y se admitían ayudas por parte del estado en forma de subvenciones y también bonificaciones y exenciones fiscales.

Posteriormente, se promulgan sucesivos decretos que adjudican las distintas concesiones de autopistas de peaje amparadas por la ley de 1960. La colaboración del estado tiene su máximo exponente en la posibilidad que establece el Decreto de 28 de octubre de 1965, de que las concesiones tengan aval del estado en el otorgamiento de los préstamos con que se financian.

En 1967 el Programa de Autopistas Nacionales Españolas para el período 1968-79, enmarcado en el Plan General de Carreteras, propicia la promulgación de una serie de decretos-leyes para la adjudicación de nuevas concesiones. En estos se

añade como nuevo beneficio para la empresa concesionaria el seguro de cambio, por el que el estado se comprometía a garantizar la permanencia de la deuda al tipo de cambio vigente en el momento de contraerla, independientemente de las oscilaciones de la paridad de la peseta respecto a la divisa en que estuvieran nominados los préstamos en moneda extranjera.

Dada la dispersión normativa en materia de concesiones de autopistas de peaje a la que se había llegado, se hace evidente la necesidad de elaborar una nueva legislación de carácter general.

### ***1.3.2.1. La Ley 8/1972 de construcción, conservación y explotación de autopistas en régimen de concesión***

La Ley 8/1972, de 10 de mayo, de construcción, conservación y explotación de autopistas en régimen de concesión y el Decreto 215/1973, de 25 de enero, por el que se aprueba el Pliego de Cláusulas Generales para la construcción, conservación y explotación de autopistas en régimen de concesión, supusieron un nuevo marco legal de carácter general. El plazo máximo de concesión queda reducido a 50 años, mientras que se mantienen los avales del estado y los seguros de cambio.

En julio de 1972, el Ministerio de Obras Públicas publicó el Avance del Plan Nacional de Autopistas, que junto con la nueva ley, consolidó la fórmula del peaje como sistema de financiación.

La crisis de los setenta, pone también en dificultades a las concesionarias, lo que dio lugar a numerosas renegociaciones y ampliaciones en los plazos de concesión.

### ***1.3.2.2. El Plan de Autovías Libres***

A partir de 1982, con el gobierno socialista, se evidencia un cambio de política respecto a la construcción y gestión de vías rápidas. Este gobierno, reacio al

sistema de concesiones, crea el Plan de Autovías Libres e interrumpe el programa de autopistas a nivel nacional, excepto para algunas prolongaciones de concesiones ya existentes. Algunos gobiernos autonómicos, haciendo uso de sus competencias, siguen otorgando concesiones. No obstante, con el tiempo, la postura del gobierno central se suaviza. Así, a finales de los ochenta, aparecen las primeras disposiciones que configuran el marco legal vigente.

### **1.3.2.3. La Ley 25/1988 de carreteras**

La Ley 25/1988, de 29 de julio, de carreteras, actualiza las definiciones de las carreteras, y formula una nueva clasificación y denominación de las mismas.

Esta ley define las carreteras como vías de dominio y uso público, cuya planificación, proyección, construcción, conservación, financiación, uso y explotación corresponde al estado, por norma general, si bien admite con carácter excepcional que puedan ser explotadas por cualquiera de los sistemas de gestión indirecta de los servicios públicos que establece la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y financiadas por las sociedades concesionarias.

Respecto a las autopistas, las define en el artículo 2.3. *Son autopistas las carreteras que están especialmente proyectadas, construidas y señalizadas como tales para la exclusiva circulación de automóviles y reúnen las siguientes características:*

- a) No tener acceso a las mismas las propiedades colindantes.*
- b) No cruzar a nivel ninguna otra senda, vía, línea de ferrocarril o tranvía ni ser cruzada a nivel por senda, vía de comunicación o servidumbre de paso alguna.*
- c) Constar de distintas calzadas para cada sentido de circulación, separadas entre sí, salvo en puntos singulares o con carácter temporal, por una franja de terreno no destinada a la circulación o, en casos excepcionales, por otros medios.*



En la sección 3ª, referente a la financiación, y en la sección 4ª, referente a la explotación, establece el carácter excepcional de la financiación y explotación de carreteras por las sociedades concesionarias. Contempla la posibilidad que el gobierno conceda ayudas a estas sociedades, y establece que las tarifas de peaje deberá aprobarlas el gobierno.

En la disposición derogatoria, se derogan los apartados b) y c) del artículo 13 de la Ley 8/1972 relativos al aval que podía otorgar el estado para garantizar los recursos ajenos procedentes del mercado exterior de capitales, así como el seguro del tipo de cambio.

#### **1.3.2.4. El Real Decreto 210/1990**

El Real Decreto 210/1990, de 16 de febrero, en su artículo único, establece el procedimiento para la revisión de tarifas y peajes. *Las revisiones se realizarán anualmente, y tendrán como fundamento exclusivo la modificación de los precios que produzca variación del Índice de Precios de Consumo.* Las tarifas revisadas podrán aplicarse por el concesionario en el curso del mes de marzo de cada año, y el incremento corresponde al 95% del incremento del IPC.

El Plan Director de Infraestructuras para el periodo 1993-2007, ratificado por el parlamento en 1995, reconoce la necesidad de que en la financiación de infraestructuras participen también las comunidades autónomas, entes locales y la iniciativa privada.

El nuevo gobierno del Partido Popular, que accede al poder en mayo de 1996, fija entre sus prioridades, la participación de la iniciativa privada en la financiación y gestión de las infraestructuras de obras públicas.

### **1.3.2.5. Ley 13/1996 de medidas fiscales, administrativas y de orden social**

El título V de la ley de acompañamiento de los presupuestos del estado para 1997, contienen diversas medidas de carácter estructural referidas a distintos aspectos en los que se desenvuelve la acción administrativa, cuyo objeto es racionalizar y mejorar la prestación de los servicios públicos.

Así, por lo que atañe a la acción administrativa en materia de inversiones de promoción pública, se articulan diversas medidas con el doble propósito de favorecer la ejecución y más eficiente explotación de diversas obras públicas y de dar mayor participación a la iniciativa privada en este componente tan dinámico de la economía.

Se permite la ampliación del objeto social de la sociedad concesionaria a las actividades dirigidas a la explotación de las áreas de servicio de las autopistas cuya concesión ostente, las actividades que sean complementarias con la construcción, conservación y explotación de las mismas, así como las estaciones de servicio, centros integrados de transportes y aparcamientos, siempre que todos ellos se encuentren dentro de su área de influencia. También se autoriza a las sociedades concesionarias, a través de empresas filiales o participadas, a concurrir a procedimientos de adjudicación de vías de peaje en el extranjero, así como a los que se convoquen para la conservación de carreteras en España.<sup>36</sup> No obstante, estas actividades no gozarán de los beneficios otorgados a las concesiones de la sociedad matriz.

Se permite la ampliación, en determinadas condiciones, del plazo de la concesión hasta 75 años, y se adoptan medidas tendentes a asegurar la viabilidad

---

<sup>36</sup> De esta manera no es necesaria la constitución de una nueva sociedad anónima si el adjudicatario fuese una sociedad preexistente de nacionalidad española que sea concesionaria de cualquier otra autopista de peaje.

económica y financiera de la concesión. Se especifica que el derecho del concesionario al cobro del peaje podrá tener la consideración de activo susceptible de integrarse en los Fondos de Titulación de Activos de conformidad con la normativa general reguladora de éstos. Dicha integración deberá contar, en cada caso, con la autorización previa del órgano concedente.

#### **1.3.2.6. Real Decreto-Ley 6/1999**

Este Real Decreto-Ley, establece Medidas Urgentes de Liberalización e Incremento de la Competencia. En el capítulo VI prevé la reducción de las tarifas abonadas por los usuarios de las autopistas de peaje en un 7 por 100 de su importe. La Administración General del Estado, una vez cerrado cada ejercicio, liquidará a las sociedades concesionarias de su ámbito competencial por la pérdida de ingresos que les suponga la bajada de tarifas. Asimismo, cuando el concedente sea una comunidad autónoma, la Administración General del Estado podrá celebrar convenios de colaboración con ésta a los efectos de fijar las actuaciones y financiación necesarias para llevar a cabo la liquidación anterior. El Real Decreto-Ley 18/1999, de 5 noviembre, adopta medidas urgentes referentes a la rebaja de tarifas de las autopistas de peaje, y autoriza a las concesionarias a realizar rebajas selectivas y no lineales de las tarifas satisfechas por los usuarios en cada una de las concesiones y tramos de las autopistas de su competencia, siempre que la rebaja ponderada por ingresos de peaje de las tarifas aplicables respecto del conjunto de concesionarios y tramos de las autopistas de competencia de cada administración pública concedente sea del 7 por 100 respecto de las que se hallaran anteriormente en vigor.

#### **1.3.2.7. Ley 55/1999, de 29 diciembre**

La Ley de acompañamiento a los presupuestos para el año 2000, modifica la Ley 8/1972 permitiendo que puedan ser objeto de concesión la conservación y explotación de tramos de autopistas ya construidos, y que las sociedades concesionarias de autopistas puedan extender su objeto social a la construcción de obras de infraestructuras viarias distintas a las que hayan sido objeto de

concesión pero con incidencia en las mismas y ubicadas dentro de su área de influencia.

#### **1.3.2.8. Ley 14/2000, de 29 diciembre**

En marzo de 2000, se prorrogaron las tarifas y peajes vigentes a la espera de la aprobación de un nuevo sistema de revisión que finalmente se publica en esta Ley 14/2000 de acompañamiento de los presupuestos para 2001.

El nuevo sistema, pretende distribuir equitativamente entre concesionario y usuarios los eventuales beneficios no previstos en el plan económico-financiero que pudieran derivarse de la favorable evolución del mercado. También trata de introducir un mayor grado de eficiencia en el citado negocio concesional, porque incorpora un criterio más directamente relacionado con dicho negocio, como es el de la diferencia entre las intensidades medias diarias de tráfico real y de tráfico previsto en los respectivos planes económico-financieros, para la revisión de las tarifas de modo tal que, respetando el equilibrio económico-financiero, se pueda también conseguir una adaptación más flexible a las diferentes coyunturas económicas.

El sistema parte de la premisa de que el cálculo del equilibrio económico-financiero ha de tener en cuenta no sólo los perjuicios económicos imprevistos para las sociedades concesionarias y no imputables a ellas, sino también otras circunstancias favorables como, entre otras, el crecimiento económico y el aumento del tráfico por carretera y de la renta de los ciudadanos, que han dado lugar a incrementos extraordinarios en la rentabilidad de las explotaciones concesionales.

Así, en el Capítulo VIII, el Artículo 77 establece el nuevo sistema de revisión de tarifas y peajes en las autopistas de peaje de titularidad de la Administración General del Estado.

Las revisiones se realizarán anualmente y tendrán como fundamento la modificación de los precios calculada como la variación anual de la media de los datos publicados por el Instituto Nacional de Estadística en los últimos doce meses de los índices de precios al consumo (grupo general para el conjunto nacional) sobre la misma media de los doce meses anteriores (en adelante  $\Delta IPC_{medio}$ ) y del tráfico de cada concesión medido por la intensidad media diaria real de la misma en los últimos doce meses (en adelante  $IMD_R$ ) y la previsión de dicha intensidad media diaria (en adelante  $IMD_P$ ) reflejada en el plan económico financiero aprobado por la Delegación del Gobierno en las Sociedades Concesionarias de Autopistas Nacionales de Peaje.

A estos efectos, la revisión se realizará calculando el coeficiente  $C_R$ , mediante la expresión:

$$C_R = 1 + \Delta IPC_{medio} - X$$

donde  $\Delta IPC_{medio}$  figurará expresado en tanto por uno con el signo que corresponda y el valor de  $X$  viene dado por:

$$X = \frac{IMD_R - IMD_P}{IMD_P} \frac{1}{100}$$

donde la  $IMD$  se referirá a los doce meses anteriores a la revisión, y el valor de  $X$  está limitado por la expresión  $0 \leq X \leq 1$ .

El coeficiente  $C_R$  se aplicará a las tarifas  $T_{t-1}$  vigentes de cada concesión de forma que la tarifa  $T_t$  revisada para cada momento, sea:

$$T_t = C_R T_{t-1}$$

Así vemos que si la  $IMD$  real de un año supera a la prevista, las tarifas del año siguiente aumentarán por debajo del IPC. El incremento de las tarifas será el del

IPC en el caso de que la IMD real coincida con la prevista, y superior al incremento del IPC si la IMD real de un año es inferior a la prevista.

También se establecen los trámites a seguir en el procedimiento de revisión. El concesionario solicitará del Ministerio de Fomento, antes del 1 de diciembre, la oportuna revisión de sus tarifas, y presentará simultáneamente con tal petición la propuesta de los peajes correspondientes. Solicitada la revisión al Ministerio de Fomento, a través de la Delegación del Gobierno en las sociedades concesionarias de autopistas nacionales de peaje, que efectuará su comprobación, este órgano la elevará al Ministro del Departamento para su resolución, que deberá producirse dentro de los treinta días siguientes a la fecha de la solicitud, mediante orden ministerial. Las tarifas revisadas entrarán en vigor el 1 de enero de cada año.

#### **1.3.2.9. Real Decreto 163/2002**

Este Real Decreto 163/2002 establece los requisitos y procedimiento para la obtención, por las sociedades concesionarias, de las autorizaciones para la realización de actividades en materia de infraestructuras de transporte y de comunicaciones.

El artículo 8.2 de la Ley 8/1972 ya preveía que formaran parte del objeto social de estas sociedades otras actividades y, en particular, su párrafo tercero admite la realización por éstas, directamente o a través de empresas filiales o participadas, de actividades en relación a infraestructuras de transporte y de comunicaciones previa autorización administrativa, en los términos y de acuerdo con el procedimiento que reglamentariamente se determine. En el Real Decreto 163/2002 se desarrolla lo establecido en el citado precepto legal, regulando los términos de la autorización administrativa prevista para garantizar el cumplimiento del objeto primordial de la sociedad.

### **1.3.2.10. Ley 13/2003 reguladora del contrato de concesión de obras públicas**

Tal y como se recoge en su exposición de motivos, la Ley 13/2003 tiene por objetivo recuperar los rasgos que definen la figura de la concesión de obras públicas, si bien ajustando los poderes públicos al modelo administrativo y social de nuestros días, es decir, haciendo útil de nuevo la institución, en función de sus características esenciales, en todos los campos en que está llamada a operar. Desde el punto de vista de la técnica normativa se ha optado por insertar la regulación específica de este contrato en la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, siguiendo el criterio sostenido por el Consejo de Estado. En su virtud, se introduce, en la regulación de los distintos tipos de contratos administrativos del Libro II, un nuevo título V, "Del contrato de concesión de obras públicas", que recoge el régimen jurídico de este contrato. La ley se compone de un único artículo en el que se modifica la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas para dar cabida a la nueva regulación del contrato de concesión de obras públicas. De esta manera, la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas se ve enriquecida con la regulación completa de este contrato, cuya utilización generalizada por las administraciones públicas demandaba un régimen jurídico singularizado, atendiendo a sus características especiales, dentro del código de normas de contratación que constituye esta Ley.

En consecuencia, con la puesta al día de la institución concesional, la financiación y construcción de las obras públicas queda instrumentada a través de alguna de las modalidades siguientes:

- a) Construcción mediante un contrato administrativo de obras, tal como prevé el Título I del Libro II de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, con financiación de una o varias administraciones públicas en función de la finalidad de las obras y, eventualmente, ayudas de los fondos de la Unión Europea.
- b) Construcción mediante un contrato administrativo de obra bajo la modalidad de abono total del precio, es decir, con financiación previa del contratista y pago

aplazado por parte de la administración, de conformidad con lo establecido en el artículo 147 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

- c) Construcción y explotación de la obra pública en régimen de concesión, confiriendo el protagonismo principal, bajo la tutela y control de la administración, a la iniciativa y capital privados, opción esta en la que queda incluida la variedad del contrato de concesión que incorpora la obligación adicional para el concesionario de construir una obra u obras diferenciadas de la que es objeto de concesión, pero vinculadas a ella.

La modalidad a que se refiere el párrafo c) es la que se regula en la Ley de Concesiones. Para ello, el núcleo de la ley se establece alrededor de cuatro conceptos que caracterizan la figura de la concesión: obra pública, riesgo concesional, equilibrio económico de la concesión y diversificación de la financiación.

La Ley de Concesiones introduce el nuevo título V en el Libro II de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas denominado Del contrato de concesión de obras públicas. Este título se compone de cinco capítulos: capítulo I, "Disposiciones generales"; capítulo II, "De la construcción de las obras públicas objeto de concesión"; capítulo III, "Derechos y obligaciones del concesionario y prerrogativas del órgano de contratación"; capítulo IV, "Financiación privada"; capítulo V, "Extinción de las concesiones".

En el capítulo I, "Disposiciones generales" se define el contrato de concesión de obras públicas previendo la posibilidad de que la iniciativa de la obra pública objeto de concesión pueda corresponder a un particular siempre que el solicitante acompañe su petición del correspondiente estudio de viabilidad. También se establece el modelo de retribución del concesionario a través del abono, por el usuario de la obra o por las propias administraciones concedentes, de un precio o un canon, así como las eventuales ayudas públicas que podrá recibir el concesionario, al que corresponderá, en todo caso, asumir el riesgo en función de la inversión realizada.



El capítulo II, "De la construcción de las obras objeto de concesión", regula las actuaciones previas para definir la obra y el futuro contrato de concesión, partiendo el proceso de un estudio de viabilidad hasta culminar en el correspondiente pliego de cláusulas administrativas particulares en el que se concretará el contenido de la concesión de que se trate. Respecto al procedimiento de selección del concesionario, se establece la necesidad de velar siempre por la aplicación de los principios de publicidad, transparencia, igualdad y no discriminación.

El capítulo III, "Derechos y obligaciones del concesionario y prerrogativas de la Administración concedente", constituye un capítulo nuclear por lo que se refiere al régimen jurídico de la concesión. Se enumeran el repertorio de derechos y obligaciones del concesionario, incluyendo asimismo, la regulación del régimen económico-financiero de la concesión. Se diferencian los distintos tipos de aportaciones públicas susceptibles de contribuir, según los casos, a la construcción o explotación de la obra, así como las fases en que estas aportaciones pueden producirse. Se identifican los supuestos en que habrá de restablecerse el equilibrio económico del contrato y se prevén las medidas para ello, conciliando el interés del concesionario con el interés público mediante la posibilidad, según proceda, de acordar tanto la modificación de las tarifas como las condiciones de explotación de la obra, incluida la reducción o ampliación del plazo concesional que no podrá superar en ningún caso el máximo previsto por la ley. También se incluyen en este capítulo las prerrogativas y derechos de la administración, incluyendo el de imponer con carácter temporal las condiciones de utilización de la obra para atender situaciones excepcionales; la modificación de la propia obra pública soporte de la concesión; o el secuestro de ésta en los casos en que el concesionario no pueda hacer frente, temporalmente y con grave daño social, a la explotación de la obra pública por causas ajenas al mismo o incurriese en un incumplimiento grave de sus obligaciones que pusiera en peligro dicha explotación.

El capítulo IV, "Financiación privada", se refiere a las modalidades de financiación privada de que puede beneficiarse la concesión, regulando la emisión de obligaciones y otros títulos, así como la incorporación a títulos negociables de los derechos de crédito del concesionario y la tutela de los derechos de los

tenedores,<sup>37</sup> la hipoteca de la concesión, incluyendo los derechos que asisten al acreedor hipotecario y el procedimiento de ejecución de la hipoteca y los derechos de titulares de cargas inscritas o anotadas sobre la concesión para el caso de resolución concesional. También se establece la posibilidad de recurrir, como fuente de financiación, a los créditos participativos fijando su régimen jurídico.

Finalmente, en el capítulo V, "Extinción de las concesiones", se regulan los supuestos de extinción de la concesión, que tendrá lugar por cumplimiento del plazo o por resolución. Respecto a los plazos, su duración máxima se establece diferenciando las concesiones de infraestructuras según se trate de concesiones para la construcción y explotación de obras públicas (40 años) o para la explotación de las mismas (20 años). Las posibilidades de prórroga quedan limitadas a un máximo de 60 y 25 años, respectivamente, en supuestos excepcionales. Por otra parte, se prevén las causas de resolución añadiendo a las que son propias del régimen general de contratación administrativa las peculiares o propias de la concesión.

#### **1.4. LA UEM EUROPEA Y LAS INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE POR CARRETERA**

La intervención de la Comunidad Europea en materia de infraestructuras de transporte tiene su origen en la Cumbre de París de 1972. Aunque las competencias sobre infraestructuras continuaban correspondiendo exclusivamente a los estados miembros, aparecen las primeras recomendaciones respecto a la consecución de programas nacionales de infraestructuras de transportes que tuvieran en cuenta no sólo las necesidades futuras de cada país, sino también las comunitarias.

Desde la Cumbre de París hasta los inicios de la década de los noventa, la intervención de la Comunidad es básicamente indirecta, a través de la política regional tendente a la corrección de los desequilibrios regionales. La práctica

---

<sup>37</sup> Este aspecto de la ley, que hace referencia a nuestro objeto de estudio, la titulación de peajes de autopista, lo desarrollamos más ampliamente en el Capítulo 3 de esta tesis.

inexistencia de ayudas comunitarias destinadas a infraestructuras puede ser un factor explicativo determinante del poco avance que en materia de política comunitaria de infraestructuras se observa durante este período.

#### **1.4.1. EL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA**

El Tratado de la Unión Europea, aprobado en 1992, que modificaba el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea con la finalidad de constituir la Comunidad Europea, introduce un título XII referente a las redes transeuropeas.<sup>38</sup> En él se definen los objetivos a realizar en materia de infraestructuras de transportes, telecomunicaciones y energía, y las actuaciones a emprender para alcanzarlos.

Respecto a los objetivos se establece que, a fin de contribuir a la realización de los objetivos de libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales; el refuerzo de la cohesión económica y social, y de permitir que los ciudadanos de la Unión, los operadores económicos y los entes regionales y locales participen plenamente de los beneficios resultantes de la creación de un espacio sin fronteras interiores, la Comunidad contribuirá al establecimiento y al desarrollo de redes transeuropeas en los sectores de las infraestructuras de transportes, de las telecomunicaciones y de la energía.

Así, la acción de la Comunidad, tendrá por objetivo favorecer la interconexión e interoperabilidad de las redes nacionales, así como el acceso a estas redes. Tendrá en cuenta, en particular, la necesidad de establecer enlaces entre las regiones insulares, sin litoral y periféricas y las regiones centrales de la Comunidad.

Las actuaciones a emprender para lograr estos objetivos son las siguientes:

---

<sup>38</sup> Título XV en su última revisión correspondiente al Tratado de Amsterdam de 1997. El Tratado de Niza no introduce ninguna modificación al respecto.

- Elaborar un conjunto de orientaciones relativas a los objetivos, prioridades y grandes líneas de las acciones previstas en el ámbito de las redes transeuropeas. Estas orientaciones identificarán proyectos de interés común.
- Realizar las acciones que puedan resultar necesarias para garantizar la interoperabilidad de las redes, especialmente en el ámbito de la armonización de las normas técnicas.
- Podrá apoyar proyectos de interés común para los estados miembros y determinados de acuerdo con las orientaciones mencionadas en el primer guión, especialmente mediante estudios de viabilidad, de garantías de crédito o de bonificaciones de interés. La Comunidad podrá aportar también una contribución financiera por medio del Fondo de Cohesión creado conforme a lo dispuesto en el artículo 161 a proyectos específicos en los estados miembros en el ámbito de las infraestructuras del transporte.

Las orientaciones no se concretan hasta 1996, con la Decisión 1692/96/CE del Parlamento Europeo y del Consejo.

#### ***1.4.2. LA DECISIÓN 1692/96/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO SOBRE LAS ORIENTACIONES COMUNITARIAS PARA EL DESARROLLO DE LA RED TRANSEUROPEA DE TRANSPORTE.***

Esta decisión establece las orientaciones en cuanto a los objetivos, prioridades y grandes líneas de acción previstas en el ámbito de la red transeuropea de transporte.

Respecto a los objetivos, la red transeuropea de transportes deberá:

- En un espacio sin fronteras interiores, garantizar una movilidad sostenible de las personas y los bienes en las mejores condiciones sociales y de seguridad posibles, participando en la realización de los objetivos comunitarios, particularmente en materia de medio ambiente y de competencia, y con el propósito de contribuir a reforzar la cohesión económica y social.
  
- Ofrecer a los usuarios infraestructuras de calidad en las mejores condiciones económicas posibles.
  
- Incluir todos los modos de transporte, teniendo en cuenta sus ventajas comparativas.
  
- Permitir una utilización óptima de las capacidades existentes.
  
- Ser, en la medida de lo posible, interoperable dentro de los modos de transporte y favorecer la intermodalidad entre los diferentes modos de transporte.
  
- Ser, en la medida de lo posible, económicamente viable.
  
- Cubrir todo el territorio de los estados miembros de la Comunidad, facilitando el acceso en general, estableciendo enlaces entre las regiones insulares, enclavadas y periféricas y las regiones centrales, y conectando entre sí las grandes zonas urbanas y las regiones de la Comunidad sin puntos de estrangulamiento.
  
- Poder conectarse a las redes de los estados miembros de la Asociación Europea de Libre Cambio (AELC), de los países de Europa central y oriental y de los países mediterráneos, fomentando al mismo tiempo la interoperabilidad y el acceso a dichas redes, en la medida en que ello redunde en interés de la Comunidad.

Se concreta que las grandes líneas de acción de la Comunidad se desarrollarán en los siguientes ámbitos:

- ❑ establecimiento y revisión de planes de red;
- ❑ identificación de proyectos de interés común;
- ❑ acondicionamiento de la red existente;
- ❑ fomento de la interoperabilidad de la red;
- ❑ combinación óptima de los modos de transporte, a través, igualmente, de la creación de centros de interconexión que deberían estar situados para la carga, en la medida de lo posible, fuera de los centros de las ciudades a fin de hacer posible un funcionamiento eficaz de la intermodalidad;
- ❑ búsqueda de la coherencia y la complementariedad de las intervenciones financieras, dentro del respeto de las normas aplicables a cada instrumento financiero;
- ❑ acciones de investigación y desarrollo;
- ❑ cooperación y celebración de acuerdos apropiados con países terceros afectados por el desarrollo de la red;
- ❑ incentivos a los estados miembros y a las organizaciones internacionales para que favorezcan los objetivos perseguidos por la Comunidad;
- ❑ fomento de la colaboración permanente entre las partes interesadas;
- ❑ todas las demás acciones que resulten necesarias para alcanzar los objetivos anteriores.

Y de acuerdo con los objetivos, se establecen una serie de prioridades:

- ❑ La creación y el desarrollo de enlaces, enlaces clave e interconexiones que permitan eliminar los puntos de estrangulamiento, acabar los tramos pendientes y completar los grandes ejes.
- ❑ La creación y el desarrollo de infraestructuras de acceso a la red a fin de permitir enlazar las regiones insulares, enclavadas y periféricas con las zonas centrales de la Comunidad.
- ❑ La combinación y la integración óptimas de los distintos modos de transporte.
- ❑ La integración de la dimensión medioambiental en la realización y el desarrollo de la red.
- ❑ La consecución progresiva de la interoperabilidad de los componentes de la red.
- ❑ La optimización de las capacidades y de la eficacia de las infraestructuras existentes.
- ❑ La creación y mejora de los nudos de interconexión y de las plataformas intermodales.
- ❑ La mejora de la seguridad y fiabilidad de la red.
- ❑ El desarrollo e instalación de sistemas de gestión y de control del tráfico en la red y de información del usuario, con vistas a la optimización de la utilización de las infraestructuras.
- ❑ La ejecución de estudios que contribuyan a un mejor diseño y a una mejor realización de la red transeuropea de transporte.

Así, con estos objetivos y prioridades, quedaba definida mucho más concretamente la necesidad de una política comunitaria en materia de redes transeuropeas, y las líneas de actuación a seguir por la Comunidad y los estados miembros.

### **1.4.3. LAS AYUDAS FINANCIERAS COMUNITARIAS EN EL ÁMBITO DE LAS REDES TRANSEUROPEAS**

Dado el objetivo último de nuestro trabajo, pensamos que merece capítulo aparte un breve recorrido por la política de ayudas comunitarias en el ámbito de las infraestructuras de transporte.

Entre las actuaciones a emprender que establecía el Tratado de la Unión Europea para lograr los objetivos a realizar en materia de infraestructuras de transportes, figuraba la aportación de contribuciones financieras por medio de los Fondos de Cohesión.

En el Reglamento 2236/95 del Consejo de 18 de septiembre de 1995, se determinaban las normas generales para la concesión de ayudas financieras comunitarias en el ámbito de las redes transeuropeas. Posteriormente, sufrió varias modificaciones contenidas en el Reglamento 1655/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de julio de 1999, que modifica el Reglamento 2236/95 por el que se determinan las normas generales para la concesión de ayudas financieras comunitarias en el ámbito de las redes transeuropeas. Pasamos a exponer los aspectos que consideramos más relevantes de esta reglamentación, teniendo en cuenta en su caso las modificaciones efectuadas en 1999.

Los requisitos a cumplir para obtener las ayudas son que se trate de proyectos de interés común, tal y como quedaban definidos en las actuaciones que establecía el Tratado de la Unión Europea.

Las formas de ayuda que pueden adoptarse son:



- a) Cofinanciación de estudios relacionados con los proyectos, incluidos estudios preparatorios, estudios de viabilidad y de evaluación y otras medidas de apoyo técnico a dichos estudios. La participación financiera de la Comunidad no podrá superar, por regla general, el 50 % del coste total del estudio. En casos excepcionales debidamente justificados, por iniciativa de la Comisión y con el acuerdo de los estados miembros interesados, la participación financiera de la Comunidad podrá superar el mencionado límite del 50 %.
- b) Bonificaciones de intereses sobre los préstamos concedidos por el Banco Europeo de Inversiones u otras entidades financieras públicas o privadas. Por regla general, la duración de la bonificación no podrá ser superior a cinco años.
- c) Contribución a las primas de garantías de créditos del Fondo Europeo de Inversiones o de otras entidades financieras.
- d) Subvenciones directas a las inversiones, en casos debidamente justificados.
- e) Participación en capital de riesgo para fondos de inversión o mecanismos financieros comparables destinados prioritariamente a facilitar capital de riesgo para proyectos de redes transeuropeas y donde sea importante la inversión del sector privado; dicha participación en capital de riesgo no superará el 1 % de los recursos presupuestarios previstos en el artículo 18<sup>39</sup>. Este límite podrá incrementarse hasta un máximo del 2 % a partir de 2003, tras una revisión que habrá de presentar la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, sobre el funcionamiento de dicho instrumento.
- f) Combinación, cuando proceda, de las ayudas comunitarias contempladas en las letras a) a e), con el fin de obtener un efecto de estímulo máximo a partir de los recursos presupuestarios movilizados, que deberán utilizarse de la forma más rentable posible.

---

<sup>39</sup> La dotación financiera para la ejecución del presente Reglamento, para el período 2000-2006, es de 4600 millones de euros. La Autoridad Presupuestaria autoriza los créditos anuales, dentro de los límites de las perspectivas financieras.

Respecto a los créditos previstos para proyectos de infraestructura de transporte durante el período 2000-2006, se deberían utilizar de tal forma que se destine al menos un 55 % a los ferrocarriles (incluido el transporte combinado) y un máximo del 25 % a proyectos de carreteras.

Tras plantear todas estas posibilidades de ayuda, desde el Consejo de la Unión Europea se destaca que la Comisión fomentará específicamente el uso de fuentes privadas de financiación para proyectos financiados en virtud del presente reglamento en los que se pueda maximizar el efecto multiplicador de los instrumentos financieros comunitarios en el marco de asociaciones entre el sector público y el sector privado.

El importe total de la ayuda, independientemente de la forma de intervención elegida, no deberá superar el 10% del coste total de la inversión.<sup>40</sup>

Al definir los criterios de selección de los proyectos, se establece que se concederá ayuda a los proyectos en función de su contribución a la consecución de los objetivos establecidos en materia de redes transeuropeas en el Tratado de la Unión Europea. Los proyectos deberán tener una viabilidad económica potencial y una rentabilidad financiera considerada insuficiente en el momento de la solicitud. También se tendrá en cuenta la madurez del proyecto, el efecto de estímulo que la intervención comunitaria ejercerá en la financiación pública y privada, la solidez del dispositivo financiero del proyecto, los efectos socioeconómicos directos e indirectos, sobre todo en el empleo; y las consecuencias medioambientales. Se tendrá en cuenta asimismo, en especial para los proyectos transfronterizos, la coordinación en el tiempo de las distintas partes de dichos proyectos.

#### **1.4.4. PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS (PPP)**

A raíz de las directrices contenidas en el Libro Blanco de la Comisión *Crecimiento, competitividad y empleo*<sup>41</sup>, adoptado por el Consejo Europeo celebrado en

---

<sup>40</sup> Podrá superarse este límite de forma excepcional en el caso de proyectos relativos al posicionamiento y la navegación por satélite.

<sup>41</sup> Véase COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1993).

Bruselas en diciembre de 1993, se crea el grupo de trabajo *Grupo Christophersen* que entre otras tareas, tenía asignada la de estudiar las posibles fuentes financieras de los proyectos de infraestructuras, incluyendo fórmulas de participación público-privada. El *Grupo Christophersen* recomendó que se propiciaran las asociaciones entre el sector público y el privado, y la Comunidad haciendo suyas estas recomendaciones, está propiciando la constitución de Public-Private Partnerships (PPP) invitando a los estados miembros, la Comisión, el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y el Fondo Europeo de Inversiones (FEI) a participar en este proyecto.

A mediados de 1996 la Comunidad constituye un grupo de trabajo, el *Grupo Kinnock*, presidido por Neil Kinnock, que en mayo de 1997 publica un documento que recoge las principales conclusiones relativas a la financiación de proyectos de la Red Transeuropea mediante PPP.

La constitución de PPP tiene como objetivo posibilitar el desarrollo de proyectos que pueden resultar muy recomendables desde un punto de vista económico o social pero que no son lo suficientemente atractivos para la iniciativa privada. Los beneficios que esperan conseguirse de estas asociaciones van más allá de la mera recaudación de fondos privados para la financiación de infraestructuras. Lo que se pretende es romper el antagonismo tradicional entre sector público y privado, de forma que se compatibilicen los objetivos que persigue cada uno de ellos, es decir la rentabilidad socio-económica por una parte y la rentabilidad financiera por otra. Aunque la participación de la financiación privada encarezca la realización de un proyecto, las ventajas que se derivan de la mayor eficiencia del sector privado y del adelanto que puede conseguirse en la puesta en servicio de la nueva infraestructura pueden superar con creces el incremento de los costes.

Una de las premisas a cumplir para el buen funcionamiento de las PPP es que tanto la participación privada como la pública asuma los riesgos sobre los que tiene mayor control. Mientras que la empresa privada asume los riesgos comerciales, la administración pública se hace cargo de aquellos riesgos sobre los que tiene un control más directo, es decir, cambios de legislación, retrasos en la tramitación de expedientes administrativos, etc.

El *Grupo Kinnock* también apuntó soluciones para la financiación de este tipo de proyectos mediante la implicación del BEI y la participación de la Comunidad a la que se instaba, entre otras recomendaciones, a conceder préstamos subordinados de elevado vencimiento y con períodos de carencia que permitieran amortizar los tramos principales.

El sector público realizará contribuciones al proyecto en forma de subvenciones a la inversión o a los peajes a cobrar, anticipos reintegrables, garantías de uso, cesión de terrenos, etc. Éstas permitirán a las empresas privadas la consecución de tasas de rentabilidad lo suficientemente atractivas para que participen en el proyecto, sin que el usuario deba soportar cargas excesivas. Por otro lado el sector público recuperará sus aportaciones no sólo a través de los posibles beneficios sociales, sino que si tenemos en cuenta el aumento directo en la recaudación de impuestos que puede suponer la puesta en funcionamiento del proyecto, y los ingresos derivados de las rentas generadas por el efecto multiplicador que origina la construcción de la nueva infraestructura, puede que el estado recupere sus aportaciones en plazos relativamente cortos.

Como variantes prácticas de la colaboración público-privada en el desarrollo de proyectos de infraestructuras podemos citar las concesiones (BOT), los BTO, los BBO, los DBFO, los LDO, etc. ya comentados en el epígrafe 1.2.2.

A finales de 2000, el Comité Económico y Social aprobó el dictamen sobre "El refuerzo del derecho de concesiones y de contratos de asociación entre los sectores público y privado" en el que se constataba la necesidad de reforzar el derecho de concesiones y de contratos PPP como instrumentos para reactivar el crecimiento europeo. Es necesario que la legislación comunitaria en materia de contratos públicos se ocupe de todos los contratos PPP, ya que pese a la existencia de una definición y marco para las concesiones de obras públicas, no se ha dado un marco general para los contratos PPP. En definitiva, desde el Comité Económico y Social se insta a la Comisión a la elaboración de una Directiva que defina las concesiones y demás formas de contratos PPP.

#### **1.4.5. LIBRO BLANCO. LA POLÍTICA EUROPEA DE TRANSPORTES DE CARA AL 2010: LA HORA DE LA VERDAD**

El *Libro Blanco la política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad*,<sup>42</sup> de septiembre de 2001, pretende proporcionar una serie de orientaciones que permitan alcanzar un sistema de transportes sostenible desde un punto de vista económico, social y medioambiental.

Nuestro propósito es resumir estas orientaciones, dado que ofrecen, en definitiva, una visión clara y bastante concreta del rumbo que puede tomar en los próximos años la política comunitaria de transportes y con ella, la de los estados miembros.

En este Libro Blanco se concretan una serie de dificultades importantes en el sistema europeo de transporte, que se atribuyen a la falta de un desarrollo armonioso de la política común de transportes. Por todo ello, la Comisión pone de manifiesto lo siguiente:

- Se detectan riesgos de congestión de los grandes ejes y de desequilibrio territorial.
- Se establecen condiciones para el reequilibrio entre modos de transporte.
- Se da prioridad a la supresión de los puntos de estrangulamiento.
- Es necesario un nuevo papel central para los usuarios en la política de transportes.
- También se detecta la necesidad de gestionar los efectos de la mundialización del transporte.

---

<sup>42</sup> Véase COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2001b).

Para resolver estas cuestiones, en el Libro Blanco se llega a la conclusión de que deben aplicarse nuevas formas de regulación que permitan canalizar la demanda de movilidad futura.

Las medidas propuestas por el Libro Blanco se basan en las siguientes orientaciones:

- ❑ Revitalizar el ferrocarril.
- ❑ Reforzar la calidad del transporte por carretera.
- ❑ Fomentar el transporte marítimo y fluvial.
- ❑ Reconciliar el crecimiento del transporte aéreo con el medio ambiente.
- ❑ Materializar la intermodalidad.
- ❑ Realizar la red transeuropea de transportes.
- ❑ Reforzar la seguridad vial.
- ❑ Decidir una política de tarificación eficaz de los transportes.
- ❑ Reconocer los derechos y las obligaciones de los usuarios.
- ❑ Desarrollar transportes urbanos de calidad.
- ❑ Poner la tecnología al servicio de transportes limpios y eficaces.
- ❑ Gestionar los efectos de la mundialización.

- Desarrollar los objetivos medioambientales a medio y largo plazo para un sistema de transporte sostenible.

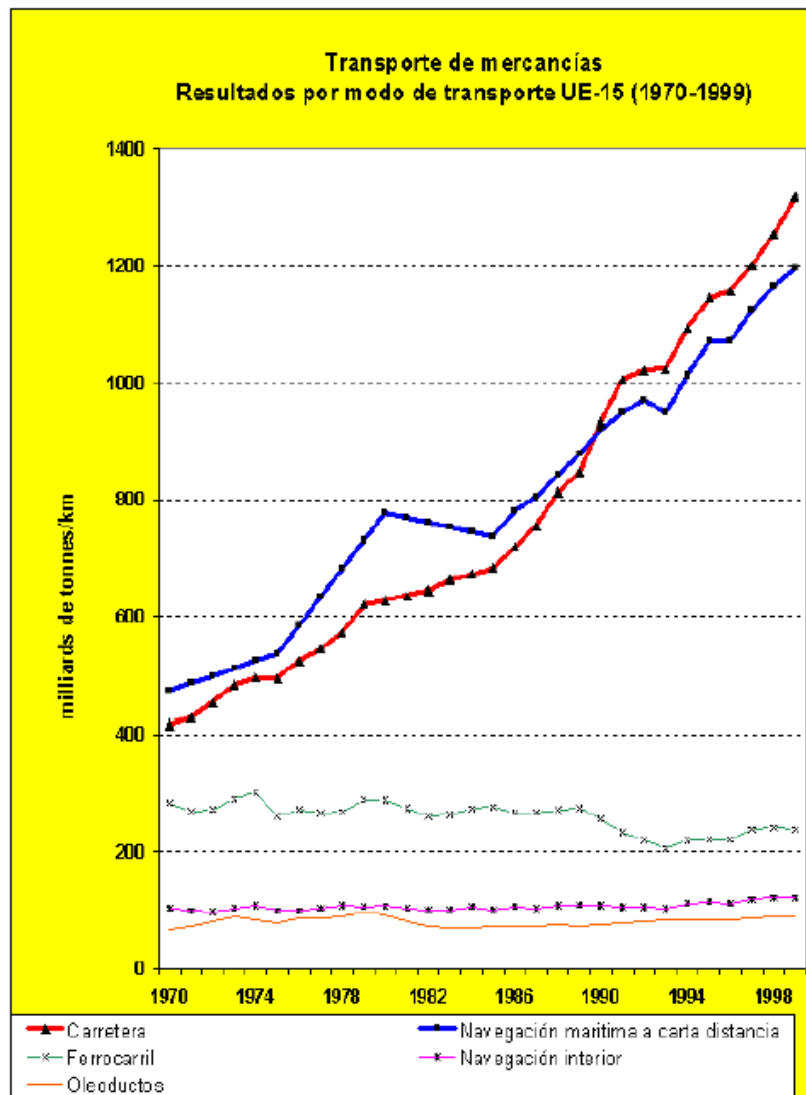
Como podemos comprobar, las medidas a tomar para desarrollar estas orientaciones no serán sencillas y requerirán en muchos casos la toma de conciencia por parte de los agentes implicados de la necesidad de un importante cambio de rumbo.

El Libro Blanco se estructura en cuatro partes donde se exponen las propuestas concretas. La primera parte versa sobre las medidas a tomar para reequilibrar los modos de transporte, en la segunda parte encontramos recomendaciones para la supresión de los puntos de estrangulamiento, en la tercera parte se plantea una política de transportes al servicio de los usuarios y finalmente, en la cuarta parte se realizan propuestas para el control de la mundialización de los transportes.

A continuación, desarrollaremos las propuestas más directamente vinculadas a nuestro objeto de estudio. Frente a la saturación de algunos grandes ejes y sus consecuencias para la contaminación, es fundamental que la Unión Europea realice los proyectos transeuropeos que ya han sido decididos. Así pues, la Comisión tiene previsto proponer una revisión de las orientaciones adoptadas por el Consejo y el Parlamento, para rebasar las limitaciones actuales debidas a la falta de garantías sobre la financiación de los proyectos previstos. De conformidad con las conclusiones del Consejo Europeo de Gotemburgo, la Comisión propone centrar la actualización de las orientaciones comunitarias sobre la supresión de los puntos de estrangulamiento en el sector ferroviario y en la creación de itinerarios y de nudos de transporte prioritarios para absorber los flujos derivados de la ampliación, especialmente en las regiones transfronterizas y reforzar la accesibilidad de las regiones periféricas. Para mejorar el acceso a la red transeuropea, seguirá siendo una prioridad de los Fondos Estructurales el desarrollo de la red secundaria.

La necesidad de reequilibrar los modos de transporte se hace patente si observamos los Gráficos 1.1 y 1.2.

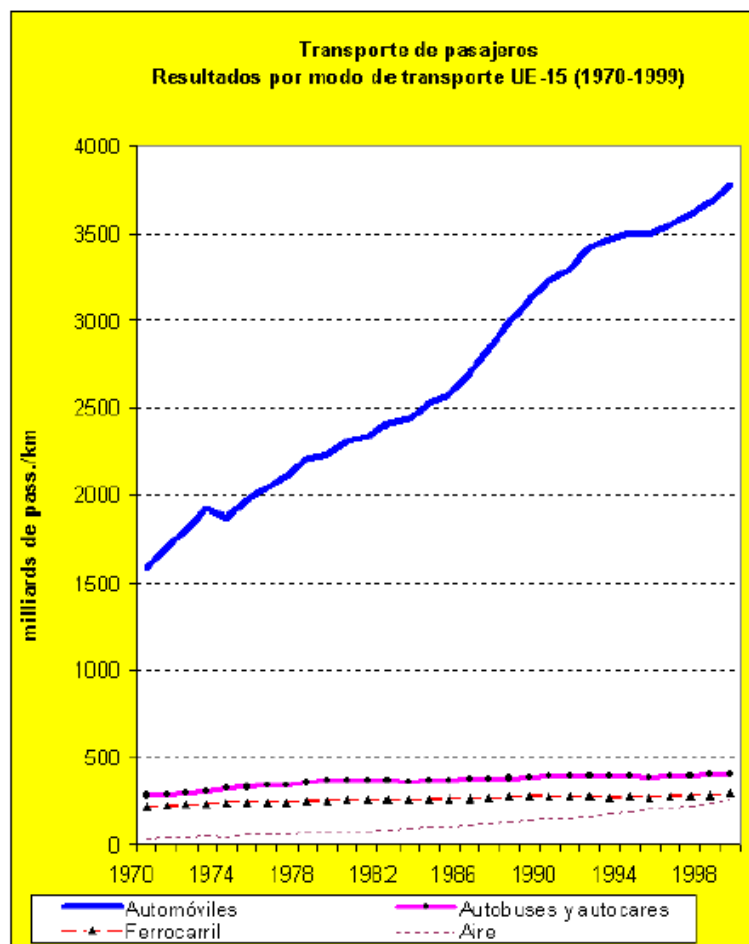
Gráfico 1.1. Transporte de mercancías



Fuente: COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2001b)



Gráfico 1.2. Transporte de pasajeros



Fuente: COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2001b)

En el caso del transporte de mercancías son las carreteras y la navegación marítima a corta distancia los medios de transporte predominantes, siguiendo una trayectoria creciente que los aleja cada vez más del ferrocarril, la navegación interior y los oleoductos. Respecto al transporte de pasajeros, el automóvil es el medio de transporte por excelencia, superando con creces a los autobuses y autocares, el ferrocarril y el transporte aéreo. Además, la tendencia en la utilización del automóvil para el periodo reflejado es absolutamente creciente.

Todo ello justifica que la Comisión considere prioritarios la revitalización del ferrocarril, el fomento del transporte marítimo y fluvial y el crecimiento del

transporte aéreo. La tendencia cada vez mayor al transporte por carretera tiene como consecuencia clara el agravamiento de la congestión, con los problemas que ello supone. Desde la Comisión se propone que de aquí al año 2010, se garantice la consecución de la intermodalidad entre los medios de transporte desarrollando alternativas competitivas, buenas conexiones entre aquellos, etc.

Centrándose ya en la financiación, el Libro Blanco reconoce que el principal freno a la realización de las infraestructuras, al margen de las consideraciones técnicas o medioambientales, sigue siendo la dificultad de reunir los capitales necesarios. La Comisión ya dio la voz de alerta al respecto en 1993, en su Libro Blanco sobre crecimiento, competitividad y empleo. No se concretó la propuesta de lanzar un empréstito mediante obligaciones emitidas por la Unión para contribuir a su financiación. El rompecabezas de la financiación sigue íntegro. Desde la Comisión se reconoce que, para resolverlo, no sólo deben estar a la altura las financiaciones públicas y privadas, sino que, además, deben hallarse vías innovadoras de financiación.

El porcentaje máximo actual de participación comunitaria no se considera suficientemente atractivo como palanca para movilizar de forma coordinada las inversiones necesarias, y se insta a un aumento al 20% de ese porcentaje para los proyectos críticos, de fuerte valor añadido para la red transeuropea pero de baja rentabilidad socioeconómica a escala de un país. Los 4.170 millones de euros disponibles para el período 2000-2006 en el marco del presupuesto asignado a la red transeuropea y, principalmente, a los grandes proyectos prioritarios, sólo representan una parte limitada de las necesidades. Por consiguiente, se impone una mayor selectividad en los proyectos, así como la disponibilidad de otros medios de financiación públicos o privados, o una combinación de ambos, para realizar los proyectos. Así pues, para aprovechar al máximo las repercusiones de las ayudas comunitarias, y sin esperar a la nueva formulación de las orientaciones, se propone no sólo reforzar los criterios de selección sino también supeditar de forma más estricta las financiaciones comunitarias a la aplicación de las medidas que garanticen la interconexión de las infraestructuras en cuestión, su interoperabilidad, su contribución al desarrollo de la intermodalidad, una mayor seguridad, así como la recuperación de las subvenciones en caso de incumplimiento de estos principios.

Respecto a las PPPs, la Comisión reconoce algunos logros, pero también la falta de atractivo que estas asociaciones siguen teniendo para el sector privado y, en algunos casos, la rigidez demostrada por algunos estados.

Con los nuevos procedimientos que ha instaurado en materia de contratos públicos, la Comisión espera provocar una mayor participación de los capitales privados en la financiación de infraestructuras. La refundición propuesta de las normas sobre contratos públicos, así como la aclaración de las normas aplicables a las concesiones de obras, deberían permitir que el sector privado participara lo antes posible en la concepción de los proyectos, así como una mayor seguridad jurídica en el montaje. La experiencia demuestra asimismo que la creación de una entidad única responsable de la recogida y gestión de las financiaciones constituye un requisito previo para el éxito de los proyectos en los que participa el sector privado, por lo que conviene fomentar estos dispositivos.

Habida cuenta de la escasa movilización de los presupuestos nacionales y de los límites de las asociaciones entre el sector público y privado, se imponen soluciones innovadoras, basadas en un uso común de los ingresos derivados de los cánones por infraestructuras. Así, el Libro Blanco propone que la realización de una nueva infraestructura pueda acogerse a algún tipo de ingreso antes de que se generen los primeros ingresos de explotación. Los ingresos procedentes de la tarificación de los itinerarios competidores, en cuanto estén amortizados, pueden constituir una reserva de recursos financieros excedentarios. Parte de estos ingresos podría, por tanto, utilizarse para paliar la falta de las financiaciones necesarias para realizar las demás infraestructuras, especialmente ferroviarias, en la región de que se trate. Dicho de otro modo, los peajes o los cánones se aplicarán al conjunto de una zona para financiar una infraestructura futura.

Suiza es el primer país en haberse dotado de un programa de infraestructuras ferroviarias financiado, en más del 50%, por las carreteras. No es necesario que los fondos correspondientes se administren a escala comunitaria; es mejor que la gestión corresponda a los países o a los gestores de infraestructura interesados, sobre la base de acuerdos bilaterales. Estos fondos, que se alimentarían con una contribución de los ingresos procedentes de la tarificación vial en ejes de alta densidad de tráfico, ofrecerían una garantía suficiente para poder proceder a

empréstitos rápidamente y en mejores condiciones en el mercado de capitales. Este sistema podría constituir una solución muy interesante, máxime si se tiene en cuenta que incitaría a los países interesados a mejorar la coordinación transfronteriza y supondría una gestión conjunta de los riesgos vinculados a la evolución del tráfico entre los gestores de las infraestructuras viales y ferroviarias.

Los concesionarios de autopistas, que podrían convertirse en socios de pleno derecho en la realización y gestión de estos futuros enlaces ferroviarios, saldrían ganando en definitiva, ya que conseguirían desatascar sus propias redes, que ya están muy afectadas por la congestión. Además, este sistema no perjudicaría a las regiones que opten por él. La carga financiera se distribuiría entre los usuarios, incluidos los vehículos en tránsito y procedentes de otros países, y se sustituiría a la financiación clásica obtenida mediante un impuesto que sólo abonan los habitantes y las empresas de los países o de las regiones recorridas. Este nuevo enfoque se inscribe en la continuidad de muchas reflexiones habidas a escala nacional, ya que el principio básico consiste en destinar parte de los ingresos procedentes de la tarificación de las infraestructuras excedentarias a la financiación de los eslabones perdidos de la red y que este principio ya es aplicado o está siendo objeto de debates diversos en varios estados miembros.

El Libro Blanco realiza propuestas respecto a un tema controvertido, los costes para el usuario. Los usuarios del transporte tienen derecho a saber lo que pagan y por qué lo pagan. Contener la congestión en Europa, luchar contra el efecto invernadero, desarrollar las infraestructuras, mejorar la seguridad en la carretera o en el transporte público, reducir los efectos nocivos para el medio ambiente: todo esto tiene un coste. A este coste social deben añadirse los gastos de inversión para controlar mejor el transporte, o construir nuevas infraestructuras. En adelante, la contrapartida de estos beneficios para la sociedad y los usuarios del transporte debería reflejarse, en mayor o menor medida, en los precios del transporte que abona el usuario, sin que ello deba afectar a la oferta de un servicio continuo de calidad en todo el territorio.

La Comisión pone en evidencia una paradoja, realmente se aplican demasiados impuestos en el transporte y se considera que está excesivamente gravado, pero es posible que se grave de forma incorrecta y desigual. Se trata a los usuarios sin

distinciones, independientemente del deterioro de las infraestructuras, de los atascos o de la contaminación que provoquen.

Esta distribución inadecuada de las cargas entre los explotadores de la infraestructura, los contribuyentes y los usuarios genera un falseamiento considerable de la competencia entre operadores y entre modos de transporte. Para que haya igualdad de condiciones, los impuestos, aplicando un mismo principio con indiferencia del modo de transporte de que se trate, deberían distribuir mejor la carga de los costes que soporta, en general, la sociedad, es decir, los contribuyentes y las empresas, y no tanto los usuarios. Sobre la base de los principios del "usuario pagador" y de que "quien contamina paga", sería conveniente, que los usuarios pagaran los componentes cuantificables de los costes del transporte que se derivan del uso, de la calidad y de la seguridad de las infraestructuras.

Por consiguiente, el objeto de la actuación comunitaria debe ser la sustitución progresiva de los impuestos existentes que gravan el sistema de transporte por instrumentos más eficaces, que integren los costes de infraestructura y los costes externos. Estos instrumentos son la tarificación por el uso de las infraestructuras, especialmente eficaz para regular la congestión y reducir los demás efectos nocivos para el medio ambiente, y las medidas fiscales aplicadas a los combustibles, que permiten un buen control de las emisiones de gas carbónico.

El principio fundamental de la tarificación de las infraestructuras es que el coste de utilización de una infraestructura debe incluir los costes de infraestructura pero también los costes externos, incluidos los costes relacionados con los accidentes, la contaminación atmosférica, el ruido y la congestión. Este principio se aplica a todos los modos de transporte y a todas las categorías de usuarios, tanto para los vehículos privados como para los vehículos comerciales.

En contra de una idea bastante extendida, esta integración no será contraproducente para la competitividad europea. En efecto, lo que debe cambiar de forma considerable no es tanto el nivel global de los impuestos, es sobre todo

su estructura, que debe ser transformada de forma profunda para integrar los costes externos y de infraestructura en el precio de los transportes.

En el ámbito del transporte por carretera de mercancías, la propuesta de la Comisión de incorporar mejor los costes ambientales en el marco comunitario sobre los impuestos de los camiones por el uso de las infraestructuras sólo se ha conseguido en parte y gracias a la presión de las negociaciones para el acuerdo sobre transportes entre la Unión Europea y Suiza. El marco comunitario vigente para los camiones se limita a definir impuestos mínimos para los vehículos y límites máximos para los derechos de uso de las redes de autopistas y a controlar el cálculo del importe de los peajes. Hoy por hoy, en la Unión Europea coexisten las siguientes Europas: una Europa de peajes en la que pagan los usuarios que circulan por las autopistas con peaje, una Europa de "euroviñetas" que los camiones pagan una vez al año para circular por toda la red y una Europa en la que no se aplica ningún canon. El resultado sigue siendo decepcionante, tanto en lo que se refiere a la aproximación de los sistemas nacionales como a la incorporación de los costes ambientales.

El Libro Blanco propone, por último, que los avances tecnológicos contribuyan a la consecución de transportes limpios y eficaces. Entre las medidas propuestas destacamos que la Comisión propondrá una directiva de armonización de los medios de pago de determinadas infraestructuras, en particular los peajes de las autopistas.