

# 8

## MARCO ECONÓMICO Y FINANCIERO DEL PEIT



DOCUMENTO PROPUESTA, DICIEMBRE DE 2004



## 8.1. DE LOS OBJETIVOS DEL PEIT AL MARCO ECONÓMICO

Los objetivos y directrices del PEIT plantean al marco económico y financiero conciliar las siguientes necesidades:

- a) Mantener un adecuado ritmo inversor, donde sean tenidos en cuenta también en todo momento tanto los equilibrios básicos de la economía española (incluyendo las finanzas públicas), como su competitividad futura (con unas necesidades cada vez mayores de inversión en innovación frente a las de capital fijo).
- b) Concentrar los esfuerzos en aquellos modos de transporte, como el ferrocarril, cuyo desarrollo permitirá hacer compatibles los objetivos de atender la creciente demanda de movilidad y el desarrollo sostenible del transporte, garantizando además un elevado nivel de calidad y seguridad en el transporte.
- c) Desarrollar de forma paralela las redes de infraestructuras y la adecuada regulación de los servicios de transporte, incluyendo las necesidades de financiación de éstos.
- d) Desde el punto de vista de la financiación, el pago por el usuario tanto del coste de las infraestructuras como de los costes externos generados por la actividad del transporte se configura, según las indicaciones de la Unión Europea, como el instrumento económico fundamental para la regulación de la demanda de transporte y para que los recursos necesarios no supongan una carga inabordable para los presupuestos públicos, especialmente en lo que se refiere a la financiación de las nuevas conexiones internacionales entre los países de la Unión Europea. Posiblemente, llegar a un sistema en el que el usuario del transporte pague todos los costes asociados necesitará un período prolongado de transición, pero conviene marcar lo antes posible la línea a seguir en los próximos años.
- e) Por otra parte, los escenarios de financiación de infraestructuras deberán tener en cuenta las necesidades crecientes de gastos en conservación, muy relegados en los últimos años, y que sin embargo son fundamentales en un país que ya está alcanzando un elevado nivel en la dotación de infraestructuras. Esta mayor dotación de recursos destinados a dichas partidas deberá llevar, especialmente en lo que se refiere a la red de carreteras, a una reorganización del modelo de gestión de las infraestructuras. La creación de la Agencia Estatal de Carreteras tendrá, entre otros cometidos, atender a la conservación de la red viaria.
- f) Asimismo, como se ha reiterado a lo largo del presente documento, la seguridad constituye una de las mayores preocupaciones de la política de transporte y sus infraestructuras; por ello se propone la creación de la Agencia de Seguridad y Calidad del Transporte, cuyos esfuerzos irán dirigidos a mejorar las condiciones de seguridad y al seguimiento de indicadores de calidad de servicio y estado de las infraestructuras.

## 8.2. FUENTES DE FINANCIACIÓN

En España, los ingresos de los presupuestos de las diferentes Administraciones y su posterior consignación para financiar las infraestructuras, continúan respondiendo al principio de desafectación impositiva o de caja única: los tributos no tienen un carácter finalista en lo que se refiere a la financiación de las partidas presupuestarias, de forma tal que lo recaudado por el erario público se deposita en una caja única o común, que el Estado o la Administración correspondiente distribuirá entre sus actividades sin atender a la fuente u origen de los mismos. Sólo muy recientemente se ha alterado este principio, con la introducción del recargo del impuesto especial de hidrocarburos para contribuir a la financiación del sistema sanitario. De esta manera son los contribuyentes, en general, los que, en última instancia, financian las infraestructuras.

La afectación de un impuesto supondría el efecto contrario como ya se ha experimentado en diversos países (EE.UU, Alemania, Reino Unido...). En este sentido, ya en el Plan Director de Infraestructuras 1993-2007 (PDI), del entonces Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, se planteaba la posibilidad de utilizar determinadas figuras tributarias específicas relacionadas con el uso de las carreteras, consolidadas dentro de los Presupuestos Generales:

- Tasa por el uso de las infraestructuras, aplicable a los turismos y a los vehículos pesados.
- Implantación de peajes blandos en las autovías que cuenten con un itinerario alternativo gratuito.
- Imposición de contribuciones especiales a los beneficiarios directos de las actuaciones en carreteras.

A continuación se repasan brevemente las diversas fuentes de financiación, clasificándolas en dos grupos, financiación presupuestaria y financiación extrapresupuestaria, asociados a la procedencia final de los fondos, esto es, si es el contribuyente el que en último término paga la infraestructura (financiación presupuestaria) o es el usuario y/o beneficiario directo de la misma quien lo hace (financiación extrapresupuestaria).

## 8.2.1. Financiación presupuestaria

### *Inversión directa*

Es la inversión tradicional presupuestaria (con cargo a contribuyentes) donde la infraestructura se aborda con fondos públicos desde los departamentos públicos competentes para ese modo de transporte. El abono de dichas actuaciones se realiza mediante certificaciones de obra, que computan íntegramente como gasto público -que en su caso puede tener carácter de déficit e incrementar la deuda pública- del ejercicio en que se realizan.

### *Inversión diferida*

Entre los mecanismos presupuestarios de inversión diferida se encuentran:

- Abono total de precio: La inversión se realiza con fondos públicos y con cargo a los Presupuestos. La diferencia con la inversión directa tradicional radica en que el abono del coste total de la infraestructura se realiza a la recepción de la misma. El importe de la obra computa como gasto público en el momento en que se genera el compromiso de pago (principio de devengo) de la Administración Pública.
- Peaje en sombra: Inversión financiada por el sector privado con el compromiso de la Administración Pública de abonar durante un plazo determinado, a través de unas tarifas pactadas, según el uso que los ciudadanos hagan de dicha infraestructura. Los pagos periódicos que realice la Administración para cada ejercicio presupuestario computarán como gasto público en el mismo ejercicio.
- Servicio de gestión de infraestructuras: En una infraestructura preexistente se contrata la prestación de servicios a los usuarios. La Administración abona periódicamente con cargo a los Presupuestos Generales del Estado unos importes que computarán como gasto público para cada ejercicio presupuestario. Además el prestatario del servicio se responsabiliza, a priori, de llevar a cabo las inversiones oportunas en la infraestructura.

### *Inversión indirecta*

- Transferencias de capital: El Estado realiza con cargo a los Presupuestos una transferencia de capital a un agente inversor (Comunidad Autónoma, Ayuntamiento, Entidades Públicas Empresariales o Sociedades instrumentales). La transferencia de capital computa como gasto público en el momento en que se genera el compromiso de abono. El bien futuro objeto de la inversión engrosará el patrimonio del agente inversor.

- Aportaciones de capital: Se trata de aportaciones de capital vía presupuestos a entes de capital público con capacidad de gestión propia. Estos entes (Entidades Públicas Empresariales, Organismos Autónomos, Sociedades Públicas Estatales o Consorcios) tienen capacidad de generación de recursos y por tanto existen expectativas de recuperación de las aportaciones. Por este motivo, las aportaciones son consideradas inversiones financieras y no computan como gasto público. Por su parte, estos entes, al generar recursos propios y tener capacidad de endeudamiento, tienen cierta capacidad de autofinanciación (financiación extrapresupuestaria).
- Créditos Participativos: El Estado a través de una aportación de capital financia a una sociedad que invierte en una infraestructura. La aportación es necesaria para hacer viable un proyecto que no es capaz de captar los recursos necesarios en el mercado financiero. Se trata de inversiones financieras del Estado que no computan como gasto público.

#### *Fondos europeos*

Los flujos provenientes de la Unión Europea alcanzan al conjunto de agentes residentes en España (no sólo las Administraciones Públicas, sino también hogares y empresas) respecto al presupuesto comunitario, ya que una parte significativa de dichos flujos no pasan por los Presupuestos del Estado o los de otras Administraciones. Éstos por lo tanto han venido siendo:

- Fondos europeos registrados en Presupuestos Generales del Estado.
- Fondos europeos transferidos directamente al agente inversor (público o privado).

#### *Otros mecanismos de financiación presupuestaria*

Para financiar algunos proyectos se acude en ocasiones a esquemas de financiación que acaban repercutiendo total o parcialmente en el usuario como fuente generadora de recursos con cargo al cual es posible endeudarse.

En el caso de países como Suiza, Alemania o Austria se ha acudido a la denominada *viñeta*, un título habilitante para hacer uso de una red de infraestructuras. De manera similar a cuando se paga un peaje, el usuario de ciertos vehículos debe comprar el título que da derecho de acceso a la red.

En la medida en que los ingresos de la *viñeta* pasen a engrosar el erario público, habrá que considerar este sistema como un mecanismo de financiación presupuestaria. Por el contrario, si la gestión de estos ingresos recayera en una entidad pública, se trataría de un ente con capacidad de autofinanciación y por lo tanto de financiación extrapresupuestaria. En el caso de Austria, por ejemplo, se han afectado los ingresos por este concepto para la construcción de una línea de ferrocarriles.

Suiza es igualmente un caso singular porque financia en parte su programa de infraestructuras con los ingresos provenientes del canon pagado por los camiones por el uso que hacen de su red viaria, con parte de lo recaudado en el impuesto de hidrocarburos y con un incremento general en el IVA.

### **8.2.2. Financiación extrapresupuestaria**

En este apartado correspondiente a la financiación extrapresupuestaria se considera una serie de instrumentos o mecanismos para la provisión de infraestructuras con financiación en todo, o al menos en gran parte, proveniente del mercado financiero privado. Se trata básicamente de instrumentaciones soportadas por la generación de recursos con cargo al usuario de la infraestructura.

**Concesión de obra pública:** El Estado adjudica un contrato de concesión para la explotación de una infraestructura. Por su parte, el agente privado, además de este derecho adquiere la obligación de ejecutar un programa de inversiones. Por todo ello se retribuye cobrando unas tarifas pactadas al usuario de la infraestructura que es finalmente el que soporta el coste de la inversión.

**Entes Públicos, Entidades Públicas Empresariales, Organismos Autónomos, Sociedades Públicas Estatales, Consorcios y Sociedades Mixtas:** Se trata de una entidad creada ad hoc bien por el Estado bien entre éste y agentes privados con objeto (construcción y/o explotación de una infraestructura) y plazo determinados. La participación del Estado en estas sociedades supone una inversión financiera que no se computa como gasto público.

**Concesión de dominio público:** Figura que plantea similitudes con la concesión de obra pública por la que el Estado adjudica el derecho de explotación o uso de un bien de dominio público. Las inversiones que lleve a cabo el agente privado en el bien de dominio público revierten a la Administración libres de cargas y gravámenes al término de la concesión.

**Fórmulas de financiación cruzada:** Permite financiar una obra pública con los recursos generados por la explotación de otra, siendo ambas parte de un contrato entre el Estado y un agente privado. En estos casos la fuente de los recursos se puede articular con cargo al usuario o mediante peaje sombra (contribuyentes), de manera que hay que acudir al modelo elegido para determinar los efectos en términos de gasto público.

### 8.2.3. Asociaciones Público-Privadas (APP)

La asociación entre el sector público y el privado pretende conciliar la necesidad de inversiones infraestructurales con la necesidad de mantener la disciplina presupuestaria. La Unión Europea ha dado recientemente los primeros pasos que aclaran el panorama y facilitan estas operaciones.

Eurostat aclaró recientemente las normas relativas al tratamiento contable en las cuentas nacionales de los contratos firmados por entidades públicas en el marco de la colaboración con entidades privadas. Las condiciones para que dichas inversiones queden fuera de los presupuestos y no computen como gasto público son que el socio privado asuma tanto el riesgo de construcción como el denominado riesgo de demanda.

### 8.2.4. Procedencia final de los recursos financieros: Hacia el principio de la tarificación

Con la financiación presupuestaria y bajo el principio de desafectación, la colectividad formada por los contribuyentes ha sido en última instancia quien ha asumido en mayor medida el coste de las infraestructuras participando en el pago de éstas en la misma medida que aquéllos que la utilizan o se benefician de las mismas.

La toma de conciencia de la existencia de unos costes (costes externos) generados por los usuarios de la infraestructura, junto con las necesidades de financiación de éstas, han despertado el interés por desarrollar políticas de tarificación. En materia ambiental esta política es expresada de forma muy gráfica bajo el principio "quien contamina paga".

Frente al modelo planteado en la mayoría de los países surgen iniciativas que eluden el principio de desafectación impositiva o de caja única, de manera que afectan parte o la totalidad de los impuestos que gravan el carburante y el vehículo a la financiación y mejora

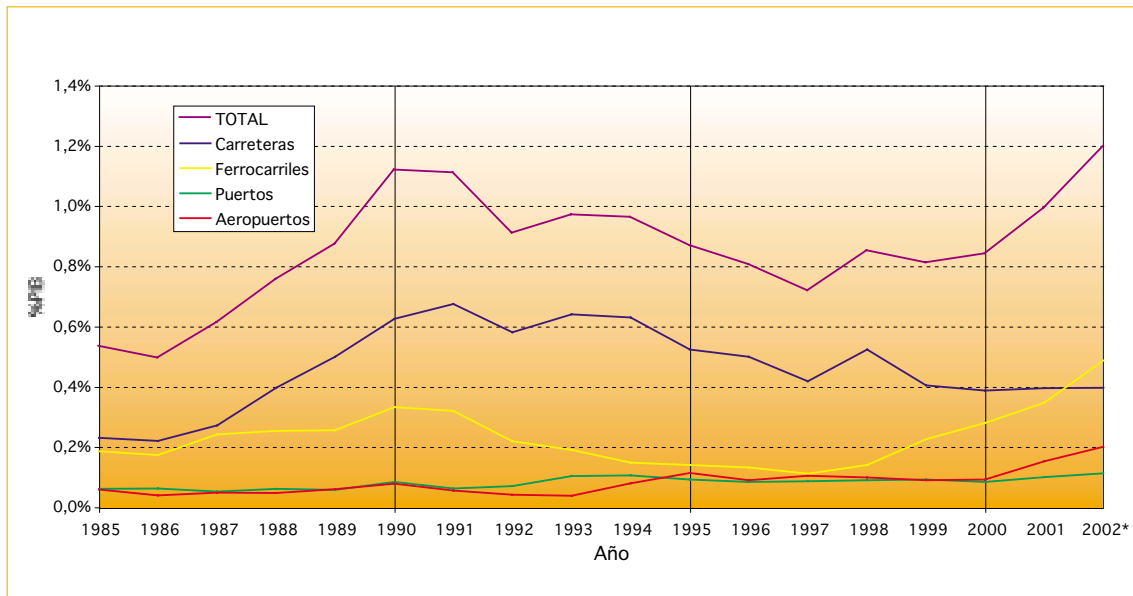
de sus infraestructuras, como se ha destacado anteriormente, normalmente a través de un fondo especial, adscrito o no a los presupuestos de las Administraciones públicas.

### 8.3. LAS INVERSIONES EN INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE EN LOS ÚLTIMOS AÑOS

Desde la segunda mitad de la década de los ochenta se ha realizado un importante esfuerzo inversor con el fin de superar el retraso del país en cuanto a infraestructuras de transporte y colocarlo en una mejor situación para hacer frente a los retos de competitividad derivados de la integración en la Unión Europea (figura 32).

A partir de 1992 las inversiones en infraestructuras comenzaron a descender, en términos del PIB, debido a la política de contención del gasto público que marcaba la estricta política presupuestaria impuesta por la Unión Europea a los Estados miembros que querían incorporarse a la Unión Monetaria en la primera fase.

FIGURA 32. Evolución de las inversiones públicas estatales en infraestructuras de transporte (%PIB). 1985-2002



Así en el Plan Director de Infraestructuras 1993-2007 (PDI) ya se reflejaba la necesidad de buscar y desarrollar nuevas fuentes de financiación de infraestructuras, hasta el momento financiadas en su mayor parte a través de los presupuestos de las distintas Administraciones Públicas, para mantener los niveles de inversión precisos sin comprometer los equilibrios presupuestarios.

En este sentido, en los últimos años se han puesto en práctica sistemas y fórmulas de financiación complementarias a los recursos presupuestarios tradicionales. Cabe destacar entre ellos la financiación por Entes Públicos, particularmente en materia ferroviaria mediante el Gestor de Infraestructuras Ferroviarias (GIF) y la introducción, en carreteras y ferrocarriles, del sistema de pago diferido con abono total del precio o "método alemán".

En congruencia con la clasificación teórica de las fuentes de financiación expuesta en el presente capítulo, se analiza a continuación la distribución de la financiación de las inversiones en los últimos años según ésta haya sido de origen Presupuestario (Presupuestos Generales del Estado y Fondos de la Unión Europea) o Extrapresupuestario.

### 8.3.1. Financiación presupuestaria

Los Presupuestos han sido, y continúan siendo, la mayor fuente de financiación, aunque a medida que se han ido constituyendo los diferentes entes y éstos han ido alcanzando capacidad de autofinanciación con sus propios ingresos y endeudamiento, el peso sobre los Presupuestos ha ido disminuyendo.

En la actualidad, prácticamente sólo los modos de carretera y ferrocarril recurren a esta fuente de financiación; el primero básicamente a través de la Dirección General de Carreteras, junto a la participación privada vía concesión, creciente en los últimos años; y el segundo a través de la Dirección General de Ferrocarriles y parcialmente a través de las Entidades Públicas GIF, RENFE y FEVE, en la medida en que estos últimos tienen capacidad de autofinanciación, incluyendo posible endeudamiento. No obstante, este modo también cuenta con participación privada en los últimos años con la concesión del tramo Figueras-Perpiñán.

En el caso del ferrocarril, el GIF, creado en 1997, recibe aportaciones de capital por parte del Estado mediante los Presupuestos, las cuales han permitido la financiación con cargo a endeudamiento, sin afectar contablemente al déficit público. Igualmente, las entidades públicas RENFE Y FEVE no son autosuficientes, recibiendo fondos por parte del Estado vía Presupuesto mediante aportaciones o transferencias de capital.

Así, en el período 2000-2003, la aportación de capital al GIF supuso el 30% de la financiación de la inversión en ferrocarriles, siendo del 20% en 2004 según datos de los Presupuestos Generales del Estado (PGE) y del 28% en 2005 según datos del Proyecto de PGE.

Una buena parte de la financiación en el último cuatrienio (del orden del 20% de la inversión total) proviene de ayudas europeas (Fondo Europeo de Desarrollo Regional –FEDER-, Fondos de Cohesión, Ayudas a las Redes Transeuropeas de Transporte, Espacio Económico Europeo y convocatorias puntuales de la Comisión Europea), siendo los más importantes los Fondos de Cohesión y Fondos FEDER.

Estos Fondos se asignan a proyectos tanto de la Administración General del Estado (Ministerios de Medio Ambiente, Fomento y otros), como de otras Administraciones Públicas (autonómicas y locales) y de organismos y empresas vinculadas a cualquiera de estas Administraciones.

A España le corresponde en el periodo de programación de fondos 2000-2006 entre el 61 y el 63,5% del total de Fondos de Cohesión, cifra que asciende a 18.000 millones de euros (en precios de 1999). Esto supone aproximadamente 11.160 millones de euros, de los cuales, aproximadamente la mitad son destinados a infraestructuras de transporte. En cuanto al FEDER, en el mismo periodo el volumen asignado a España asciende a unos 30.000 millones de euros, de los que alrededor de un tercio se aplican a proyectos de infraestructuras de transporte, correspondiendo al Ministerio de Fomento unos recursos de 6.800 M .

### 8.3.2. Financiación extrapresupuestaria

La propia capacidad de endeudamiento de las Empresas y Entes Públicos dependientes del Ministerio es clave a la hora de permitir la financiación de las infraestructuras. Dentro de estos Entes merece la pena distinguir aquellos que son plenamente autosuficientes de los que no lo son por el momento.

Por un lado AENA y Puertos del Estado, creados en 1992 y 1993 respectivamente, financian principalmente sus inversiones mediante los ingresos de su actividad, procedentes de las tasas cobradas a sus usuarios, aunque mantienen una vía minoritaria de financiación



presupuestaria a través de fondos europeos. Sin embargo, el fuerte ritmo inversor se ha conseguido gracias a un alto nivel de endeudamiento, principalmente en el caso de aeropuertos, donde AENA alcanzó en 2003 un endeudamiento (deudas a corto y a largo) del 98% de sus fondos propios.

RENFE y FEVE no son entidades públicas autosuficientes, ya que reciben además de fondos europeos, fondos por parte del Estado mediante transferencias de capital recogidas en los Presupuestos. En ese sentido, poseen una vía de financiación presupuestaria. Por su parte, el GIF ha venido recibiendo fondos europeos y aportaciones de capital por parte del Estado. La generación de ingresos derivados del canon por el uso de las infraestructuras ferroviarias le permitirá en un futuro acudir al mercado financiero para llevar a cabo una parte de sus inversiones (financiación extrapresupuestaria).

Estas Empresas y Entes Públicos pueden recurrir al endeudamiento en la medida que su situación financiera así se lo permita. En este sentido destaca el caso de AENA que ha financiado una gran parte de sus inversiones mediante este procedimiento, en torno al 60% en los últimos años. Por lo tanto, la posibilidad de endeudamiento de estas entidades en el horizonte del PEIT puede verse condicionada por su nivel de endeudamiento actual.

La Tabla 2 presenta el ratio de endeudamiento y la relación deuda/inversión para cada año del periodo 2000-2003 de los diferentes entes públicos.

**TABLA 2.** *Porcentaje de endeudamiento de entes públicos 2000-2003*

ENDEUDAMIENTO DE ENTES PÚBLICOS	2000	2001	2002	2003
<b>Ratio deuda/fondos propios</b>				
Aena	19	32	56	99
Puertos del Estado	9	11	12	12
GIF	6	10	12	14
RENFE	294	298	291	313
FEVE	95	133	178	194
<b>Ratio deuda/inversión</b>				
Aena	14	44	26	65
Puertos del Estado	11	14	11	21
GIF	1	0	0	9
RENFE	100	202	128	138
FEVE	0	104	47	53

*Los datos en cursiva corresponden a estimaciones de cierre en PGE 2004.*

*Fuente: Datos cerrados de Balance de situación y cuadro de financiamiento de cada ente en Presupuestos Generales del Estado (2000 - 2005).*

Finalmente, una parte de la financiación proviene de la iniciativa privada. Esta fuente de financiación ha ido creciendo en importancia durante la última década hasta llegar al 15,2% en el periodo 2000-2003. Este crecimiento se debe al alto nivel de concesiones en puertos, que prácticamente iguala desde 2000 el volumen inversor del ente público Puertos del Estado, al mayor uso de esta fuente de financiación en carreteras desde 2001, así como al lanzamiento de la primera concesión en el sector ferroviario en 2004 para el tramo Figueras-Perpiñán.

## 8.4. CONDICIONANTES PARA LA INVERSIÓN Y FINANCIACIÓN DE LAS INFRAESTRUCTURAS DEL PEIT

---

### 8.4.1. Disciplina presupuestaria en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento

El objetivo fundamental del Pacto de Estabilidad y Crecimiento es garantizar la disciplina presupuestaria de los países que acceden a la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria, de manera que se mantenga el compromiso de reducción del déficit público recogido en los criterios de convergencia de Maastricht. Su principal característica o condicionante reside en el compromiso de los países de mantener, a corto plazo, un déficit público por debajo del 3% del PIB y a medio y largo plazo, un déficit público cercano al equilibrio o con superávit.

El hecho de que los dos países de más peso económico y político de la Unión, Francia y Alemania, hayan incumplido durante varios años dicho Pacto, ha hecho replantearse la vigencia del mismo, de manera que la Comisión ha propuesto una reforma o "evolución", modificando no el Pacto en sí mismo sino sus mecanismos de aplicación.

En la medida en que este marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y la Ley de Estabilidad Presupuestaria puedan sufrir variaciones en el horizonte del Plan, podrían afectar en algún momento a los niveles de inversión previstos, así como al peso de sus posibles fuentes de financiación.

### 8.4.2. Fondos Europeos

Los Fondos Europeos, que han soportado hasta ahora una buena parte de la inversión realizada, sufrirán cambios en el nuevo marco europeo, con una Unión Europea ampliada a 25 miembros.

Si bien las cantidades recibidas del presupuesto comunitario por los Estados miembros de la UE-15 no se verán afectadas en el periodo 2000-2006 por la adhesión de nuevos Estados, el montante y distribución de Fondos para el próximo periodo 2007-2013 se encuentra en fase de negociación, y sus resultados finales son difíciles de anticipar con precisión. En cualquier caso, con la ampliación de la Unión Europea, España como país y sus regiones mejoran su posición relativa con respecto a la media comunitaria en términos de producto por habitante.

El apoyo que desde los Presupuestos Generales del Estado se pueda dar al esfuerzo inversor para suplir la posible reducción de estos fondos estará condicionado en cualquier caso por el compromiso actual de estabilidad presupuestaria del Gobierno, lo que podría exigir un incremento de las fuentes de financiación extrapresupuestarias, en caso de querer mantener los niveles de inversión.

### 8.4.3. Cambio legislativo

#### *Nuevo modelo ferroviario*

La entrada en vigor de la Ley del Sector Ferroviario el 1 de Enero de 2005 modificará la situación actual en este sector ya que implica por una parte que el Estado asumirá la con-

servación y mantenimiento de la Red Ferroviaria Convencional, de la que es titular, servicio que venía realizando RENFE financiado mediante transferencia de capital del Estado. Por otra parte, se crean las Entidades Públicas RENFE Operadora y ADIF, que asume, entre otras, las actuales funciones del GIF.

En esta nueva estructura, el Ministerio de Fomento y el ADIF se encargarán de realizar las inversiones en infraestructuras, cada uno en su ámbito, y RENFE Operadora invertirá principalmente en material móvil y en sus propias instalaciones.

El mayor volumen de infraestructuras ferroviarias en el Patrimonio del Estado, y las propias directrices de este Plan en materia de conservación y seguridad, suponen un cambio de las partidas presupuestarias destinadas a la conservación de dichas infraestructuras, las cuales serán asumidas directamente por el Ministerio de Fomento, en lugar de RENFE, efecto que ya se ha notado en los presupuestos de 2005 en el programa de ferrocarriles.

El Estado ha asumido en 2004 la mayor parte (5.429 M) de la deuda de RENFE que alcanzaba en diciembre de 2003 los 7.255 millones de euros.

### ***Participación Público-Privada en Infraestructuras***

Los Modelos de Financiación Público-Privada en Infraestructuras, no siendo absolutamente novedosos, es lo cierto que han adquirido especial relevancia en las últimas décadas tanto en el ámbito comunitario como en el no comunitario, unidos generalmente a un denominador común cual es el de las restricciones presupuestarias y la necesidad creciente de disponer de más y mejores infraestructuras que permitan el desarrollo de los países.

En el caso de España, el esquema de colaboración público-privada (PPP), ha pasado por igual proceso. En la última década se ha incrementado sustancialmente el volumen de infraestructuras a que ha sido financiada su construcción con aportación sustancial de recursos privados. Es en el mundo de la construcción de autovías, autopistas y puertos donde más han encontrado eco las fórmulas PPP en España.

La fórmula utilizada preferentemente hasta el día de la fecha es la del *régimen concesional*, encuadrable dentro de las fórmulas *tipo puramente contractual* a las que se refiere el Libro Verde sobre la Colaboración Público Privada y el Derecho Comunitario en materia de contratación pública y concesiones (COM (2004) 327).

Esto es, un modelo caracterizado por el fuerte vínculo existente entre el socio privado y el usuario final: el privado presta un servicio a la población en lugar del sector público, pero bajo el control de este último. Asimismo, el modo en que se remunera al contratista que viene consistiendo básicamente en:

- cánones abonados por los usuarios del servicio (peajes), y
- subvenciones concedidas por los poderes públicos.

Sin embargo, España dispone de un marco jurídico cual es el de la *Ley 13/2003, de 23 de mayo*, que regula precisamente el contrato de concesión de obra pública, desde un marco mucho más amplio que el descrito, en la medida en que se refiere a:

- Infraestructuras en general: viarias, ferroviarias, puertos y aeropuertos.
- Peaje directo pagado por los usuarios.
- Peaje en sombra pagado por la Administración (art. 246.4 de la LCAP). La retribución por la utilización de la obra podría ser atendida por la Administración teniendo en cuenta su utilización y en la forma prevista en el pliego de cláusulas administrativas particulares
- Peajes blandos, mezcla de peaje directo y de subvención.
- Otras aportaciones de la Administración – (art. 224.3 LCAP) que si bien se encuentran

genéricamente limitados al supuesto de que “existen razones de rentabilidad económica o social, o concurren singulares exigencias derivadas del fin público o interés general de la obra objeto de concesión”, pueden consistir en: la financiación conjunta de la obra, mediante aportaciones dinerarias o no dinerarias, subvenciones o préstamos reintegrables con o sin interés, o préstamos participativos siempre que se respete en todo caso el principio de asunción de riesgo por el concesionario.

- Explotación de las zonas comerciales (art. 246.5 LCAP), como actividades complementarias de las obras públicas, sujetas al principio de unidad de gestión y control de la Administración Pública concedente y explotados conjuntamente en la obra por el concesionario directamente o a través de terceros en los términos establecidos en el oportuno pliego de la concesión.

Pues bien, las necesidades inversoras que se suscitan para hacer frente tanto a los distintos programas en actual fase de ejecución como la red nacional ferroviaria de altas prestaciones como a los futuros programas a implementar mediante el PEIT requieren la potenciación de los modelos de concentración público-privados a utilizar.

Fórmulas de colaboración público privadas, también de carácter institucionalizado, además de las estrictamente contractuales (modelo concesional, referido) caben que sean de aplicación durante el período de vigencia del PEIT. Se trataría de creación de entidad en la que participen de forma conjunta el sector público y el privado.

#### 8.4.4. Papel de los Entes Públicos

Puertos del Estado y AENA continuarán realizando sus inversiones en infraestructura de la misma forma que las han realizado hasta ahora, financiándolas con sus propios ingresos derivados del cobro de tasas a los usuarios por el uso de sus infraestructuras y recurriendo a endeudamiento cuando sea necesario.

La actual situación contable de AENA y sus elevados ratios de endeudamiento, consecuencia de las elevadas inversiones de ampliación de los aeropuertos de Madrid-Barajas y Barcelona, obligará a reducir su fuerte ritmo inversor en los próximos años, que solamente podrá invertir su signo en la segunda mitad del periodo de vigencia del PEIT. En todo caso, el objetivo de autosuficiencia financiera también se plantea como algo irrenunciable en AENA

Por otra parte, se pretende que el ADIF lleve a cabo un volumen importante de inversiones ferroviarias minimizando el impacto en el Presupuesto General de Estado, acudiendo para ello a las fuente de financiación y fórmulas de participación público-privadas que resulten adecuadas

En cuanto a RENFE Operadora, sus inversiones a partir de 2005 se limitarán a material móvil y sus propias instalaciones, mientras que las inversiones de FEVE, comparativamente menores, seguirán un ritmo semejante al actual, incorporando los criterios de actuación indicados anteriormente en este Plan.

### 8.5. ESTIMACIÓN ECONÓMICA DE LAS ACTUACIONES DEL PEIT

La Tabla 3 recoge el volumen de inversión estimado para las actuaciones en infraestructuras de transporte de los diferentes modos recogidas en el Plan Estratégico. El volumen de inversión previsto es obviamente mucho más preciso en el corto plazo, sustentándose las cifras en estudios y proyectos. En la medida en que se avanza en el horizonte del Plan,

**TABLA 3.** Estimación económica de las actuaciones del PEIT, 2005-2020

ACTUACIONES	IMPORTE (Millones de Euros)	% DEL TOTAL
<b>Transporte por ferrocarril, excepto actuaciones urbanas</b>	<b>103.410</b>	<b>42,84</b>
Altas prestaciones	78.100	32,35
Mantenimiento y mejora de red convencional	18.000	7,46
Supresión y mejora de pasos a nivel	3.560	1,47
Material móvil	3.750	1,55
<b>Transporte por carretera, excepto actuaciones urbanas</b>	<b>60.635</b>	<b>25,12</b>
Vías de gran capacidad	29.955	12,41
Acondicionamiento y mejora	7.500	3,11
Conservación y explotación	22.580	9,35
Servicios de transporte por carretera	600	0,25
<b>Transporte aéreo</b>	<b>15.700</b>	<b>6,50</b>
Nodos troncales	4.100	1,70
Aeropuertos no peninsulares	4.780	1,98
Aeropuertos metropolitanos, regionales y turísticos	4.000	1,66
Otras actuaciones, centralizadas	2.820	1,17
<b>Transporte marítimo y puertos</b>	<b>23.460</b>	<b>9,72</b>
Infraestructura e instalaciones portuarias	22.480	9,31
Salvamento, seguridad y medio ambiente marino	980	0,41
<b>Transporte intermodal de mercancías y viajeros (1)</b>	<b>3.620</b>	<b>1,50</b>
Apoyo a red de nodos y plataformas intermodales	1.200	0,50
Accesos terrestres a puertos	1.220	0,51
Programa fomento de intermodalidad de mercancías	400	0,17
Programa fomento de intermodalidad de viajeros	800	0,33
<b>Transporte urbano y metropolitano</b>	<b>32.527</b>	<b>13,47</b>
Actuaciones en carreteras	4.077	1,69
Integración urbana del ferrocarril	2.400	0,99
Cercanías ferroviarias, incluso material móvil	10.050	4,16
Apoyo al transporte público e intercambiadores (2)	16.000	6,63
<b>Investigación, desarrollo e innovación</b>	<b>2.040</b>	<b>0,85</b>
Programa de I+D+i en el transporte	1.610	0,67
Acciones piloto de innovación en el transporte	230	0,10
Programa piloto de innovación en el transporte	200	0,08
<b>TOTAL ACTUACIONES PREVISTAS PEIT</b>	<b>241.392</b>	<b>100,00</b>

Notas:

(1) Apoyo a red de intercambiadores de viajeros, incluido en actuaciones urbanas.

(2) Incluye subvenciones del Ministerio de Hacienda a infraestructuras y servicios.

el grado de indefinición es mayor, tanto en cuanto a las actuaciones a realizar como en cuanto a su alcance (ya que dependerá entre otros factores del resultado de los procesos de planificación y estudios previos que se realicen en su momento). Por ello, los volúmenes de inversión se precisarán posteriormente en los correspondientes Planes Sectoriales.

La valoración incluye actuaciones diferentes de las infraestructurales, básicas para los objetivos de mejora de los servicios de transporte planteados por el PEIT, y que deben ser por tanto consideradas en el marco del Plan.

## 8.6. ESTRATEGIA DE FINANCIACIÓN DEL PEIT

Teniendo en cuenta las consideraciones y las inversiones derivadas de las actuaciones reflejadas en los apartados anteriores, a continuación se establece un conjunto de estrategias para la financiación del PEIT.

- Se tratará de mantener un esfuerzo inversor estable, con las mejoras de posibilidades de inversión que resulten compatibles en el marco del objetivo de estabilidad presupuestaria, aprovechando el potencial de aumento de los ingresos públicos derivado del incremento de productividad de los factores económicos.
- La financiación presupuestaria seguirá siendo la mayor fuente de financiación de las infraestructuras de transporte, del orden del 60% de las inversiones en el horizonte del Plan (Tabla 4). Estos recursos se canalizan tanto a través de los Centros Directivos del Ministerio de Fomento como del ente público Administrador de Infraestructura Ferroviaria (ADIF).
- Se hará uso proporcionadamente de los sistemas de inversión directa y de inversión diferida para cumplir los objetivos de desarrollo temporal de las actuaciones del Plan manteniendo los compromisos de estabilidad presupuestaria y reducción de déficit de las cuentas públicas.
- En el marco de la liberalización del sector ferroviario, la introducción del canon por uso de la infraestructura ferroviaria supondrá la autofinanciación de una parte de las inversiones encomendadas al ADIF.
- Los Entes Públicos AENA y Puertos del Estado serán financieramente autosuficientes, y apenas requerirán recursos presupuestarios para llevar a cabo las inversiones en estos modos.
- Se prevé incrementar la participación del sector privado mediante la utilización de fórmulas de Asociación Público-Privada. Se prevé un aumento de la financiación privada hasta cerca del 20% de las inversiones totales. Principalmente, se utilizará el esquema de concesión de obra pública, en el ámbito portuario (con estimación de un volumen aproximado del 50% de las inversiones totales previstas), viario, de conformidad con los criterios establecidos en el apartado 5.2 (en porcentaje aproximado del 25% de las inversiones en nueva infraestructura) y, en menor medida el ferroviario. Para ello, se fomentará la colaboración entre los sectores público y privado a fin de optimizar la viabilidad de los proyectos mediante este esquema de gestión, en la línea de las recomendaciones de la Unión Europea.
- Se contará con la participación de las Comunidades Autónomas y Entes Locales en la financiación de actuaciones concertadas.
- Se tenderá progresivamente a una mayor participación de los usuarios en la financiación de las infraestructuras, teniendo en cuenta las consideraciones de la Unión Europea relativas a la tarificación por el uso de las infraestructuras.

TABLA 4. Fuentes de financiación de las inversiones del PEIT

TIPO DE INVERSIÓN	FUENTE DE FINANCIACIÓN		% TOTAL INVERSIONES
	Presupuestaria	Extrapresupuestaria	
Carreteras	75,0%	25,0%	26,81%
Ferrocarriles	81,4%	18,6%	48,00%
Aeropuertos	2,2%	97,8%	6,50%
Puertos	9,7%	90,3%	9,72%
Otras actuaciones	27,7%	72,3%	8,97%
<b>TOTAL</b>	<b>59,5%</b>	<b>40,5%</b>	<b>100,00%</b>